



TØNSBERG KOMMUNE

1

Rådmannen

Saksbehandler: Pål Thalmann
Direkte innv.: 33348065

Kommunal- og regionaldepartementet
Kommunalavdelingen
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP
14 NOV 2005
OS/1594-100
Ark. 650.0
Avd. 40 / 42 / 0V

Deres ref.:	Deres brev av:	Vår ref.: (Oppgis ved svar)	Dato:
		2005/010282 024-&13	10.11.2005

Høring - Lokaldemokratikommisjonens første utredning - NOU 2005:6 Samspill og tillit - Om staten og lokaldemokratiet

Vedlagt følger Tønsberg bystyre sitt vedtak om Lokaldemokratikommisjonens første utredning.

Med hilsen

Pål Thalmann
Plan- og utviklingsdirektør

Kopi til:

Postadr.:
Tønsberg kommune
Postboks 2410
3104 TØNSBERG

Besøksadr.:
Tollbodgaten 22
3111 TØNSBERG

Telefon: 33348000
Telefax: 33348010
E-post: postmottak@tonsberg.kommune.no
Internett: www.tonsberg.kommune.no



Saksprotokoll for Bystyret

Høring - Lokaldemokratikommisjonens første utredning - NOU 2005:6 Samspill og tillit - Om staten og lokaldemokratiet

Saksbehandler: Pål Thalmann tlf 33348065

Dato: 14.10.2005

Arkivref.: 2005/010282 - 3 / 024-&13

Utvalg	Møtedato	Utv.saksnr.	Beh.status
A Utvalg for finans, plan og administrasjon	31.10.2005	110/05	BE
A Bystyret	09.11.2005	156/05	BE

(Beh. Status: SK=Sakliste sendt, BE=Ferdig behandlet, UT=Utsatt, TB=Tilbakeført til forrige utvalg)

Innstilling

1. Tønsberg kommune slutter seg til de vurderinger og tilrådinger som lokaldemokratikommisjonen har lagt fram i NOU 2005:6
2. Saksframlegget med følgeskriv oversendes som kommunens høringsuttalelse

Møtebehandling fra Utvalg for finans, plan og administrasjon

Rådmannens innstilling enst. vedtatt.

Etter dette fremmer utvalget slik innstilling for bystyret:

Innstilling fra Utvalg for finans, plan og administrasjon

1. Tønsberg kommune slutter seg til de vurderinger og tilrådinger som lokaldemokratikommisjonen har lagt fram i NOU 2005:6
2. Saksframlegget med følgeskriv oversendes som kommunens høringsuttalelse

Møtebehandling fra Bystyret

Innstillingen enst. vedtatt.

Etter dette har bystyret fattet slikt vedtak:

Vedtak

1. Tønsberg kommune slutter seg til de vurderinger og tilrådinger som lokaldemokratikommisjonen har lagt fram i NOU 2005:6
2. Saksframlegget med følgeskriv oversendes som kommunens høringsuttalelse

Saken m/vedl. oversendes

til videre forføyning.

Jfr. vedtak.

Rådmannen i Tønsberg 10/11/05



**Sak 156/05 Høring -
Lokaldemokratikommisjonens første utredning
- NOU 2005:6 Samspill og tillit - Om staten og
lokaldemokratiet**

Saksbehandler: Pål Thalmann tlf 33348065

Dato: 14.10.2005

Arkivref.: 2005/010282 - 2 / 024-&13

Utvalg	Møtedato	Utv.saksnr.	Beh.status
A Utvalg for finans, plan og administrasjon	31.10.2005	110/05	BE
A Bystyret	09.11.2005	156/05	

(Beh. Status: SK=Sakliste sendt, BE=Ferdig behandlet, UT=Utsatt, TB=Tilbakeført til forrige utvalg)

Innstilling

1. Tønsberg kommune slutter seg til de vurderinger og tilrådinger som lokaldemokratikommisjonen har lagt fram i NOU 2005:6
2. Saksframlegget med følgeskriv oversendes som kommunens høringsuttalelse

Møtebehandling fra Utvalg for finans, plan og administrasjon

Rådmannens innstilling enst. vedtatt.

Etter dette fremmer utvalget slik innstilling for bystyret:

Innstilling fra Utvalg for finans, plan og administrasjon

1. Tønsberg kommune slutter seg til de vurderinger og tilrådinger som lokaldemokratikommisjonen har lagt fram i NOU 2005:6
2. Saksframlegget med følgeskriv oversendes som kommunens høringsuttalelse

Saksframlegg for Bystyret

Dato: 14.10.2005
Arkivref.: 2005/010282 - 2 / 024-&13

Kortversjon – Hva saken gjelder:

Lokaldemokratikommisjonen ble oppnevnt og gitt mandat ved Kronprinsregentens resolusjon av 12. mars 2004. Kommisjonen avleverte sin første delutredning NOU 2005:6 Samspill og tillit – Om staten og lokaldemokratiet 18. april 2005. Mandatet er todelt og arbeidet presenteres i form av to offentlige utredninger. Den første delen av mandatet er å redegjøre for og drøfte hvilke konsekvenser utviklingen av forholdet mellom staten og kommunene har for et levende lokaldemokrati. En underliggende problemstilling er dette forholdets betydning for lokalpolitisk deltakelse og engasjement. Den andre delen av mandatet består i å drøfte hvordan lokaldemokratiet kommer til uttrykk i de enkelte lokalsamfunn. Resultatet av arbeidet med denne delen av mandatet legges frem våren 2006.

Denne innstillingens hovedtema er forholdet mellom staten og kommunesektoren. Kommunen er bedt om å komme med høringsuttalelse.

Dokumentoversikt:

Vedlagt saken:

I saksmappen:

- NOU 2005:6 Samspill og tillit – om staten og lokaldemokratiet

Innledning/bakgrunn:

Utredningen omhandler forholdet mellom staten og kommunene. Sentrale tema i utredningen er:

- Verdier knyttet til det kommunale selvstyret,
- kommunenes handlingsrom og hva statlige rammebetingelser betyr for lokaldemokratiet,
- statlig styring og virkemiddelbruk overfor kommunene og fylkeskommunene,
- dialogen mellom staten og kommunene, deriblant spørsmål om
 - utvikling av konsultasjonsordningen eller utforming av en avtaleordning mellom staten og kommunene,
 - fylkesmannens rolle i forholdet mellom staten og kommunene,
 - effekter av samordningsformer i staten når det gjelder statens forhold til kommunene,
- grunnlovsfesting av det kommunale selvstyret,
- spørsmålet om friere kommunal beskatningsrett
- internasjonale avtalers virkninger på lokaldemokratiet.

Faktagrunnlag:

Forslaget om oppretting av en lokaldemokratikommisjon ble fremmet i Dokument nr. 8:4 (2003-2004). Forslaget ble behandlet i Stortinget 10. februar og fikk der enstemmig tilslutning. Lokaldemokratikommisjonen ble oppnevnt ved kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004. Kommisjonen ble satt ned med en representant fra hvert av de politiske partiene som sitter på Stortinget, fire representanter fra kommunesektoren samt to uavhengige representanter.

Saksframlegg for Bystyret

Dato: 14.10.2005
Arkivref.: 2005/010282 - 2 / 024-&13

Kommisjonens forslag og rådmannens vurderinger:

Generelt

Tønsberg kommune har i sin kommuneplan ambisjoner og målsettinger om fortsatt å fremstå som en sentral regional utviklingsaktør. I den sammenhengen er debatten og innspillene rundt ansvars- og oppgavefordeling mellom de ulike forvaltningsnivåene viktig å ta del i. Rådmannen har derfor ønsket å legge frem offentlige høringer som berører denne problematikken. Bystyret har i år avgitt uttalelser blant annet vedrørende:

forslag til ny regioninndeling av Norge
lovregulering av interkommunalt samarbeid
rapport om kommunestrukturen
forenkling av statlig tilsyn av kommunesektoren

Lokaldemokratikommisjonens utredning tar også opp mange sentrale problemstillinger som kan få konsekvenser for den lokale politikutformingen.

1. Kommunenes handlingsrom

1.1 Generalistkommunen: kommisjonens forslag:

Kommisjonen mener alle norske kommuner bør fortsatt være generalistkommuner i demokratisk forstand. Som demokratiske organer bør kommunene beholde sitt brede ansvarsområde og størst mulig frihet til å prioritere mellom sektorer. Dette forhindrer ikke at kommunene kan samarbeide eller velge andre organisasjonsformer. I den forstand kan også generalistkommuner fremstå som spesialistkommuner i forvaltning og tjenesteproduksjon

Vurdering:

Rådmannen deler dette synet. Gjennom Tønsberg kommunes deltakelse og samarbeid i 12-k foregår det nå en arbeidsfordeling der blant annet Tønsberg kommune er vertskommune (og spesialistkommune) på flere områder i forvaltning og tjenesteproduksjon.

1.2 Ansvarsfordeling: kommisjonens forslag

Kommisjonen mener at det innenfor velferdsoppgaver der både stat og kommune har sterke interesser bør avklares nærmere hva som er kommunenes oppgaver og ansvar og hva som tilligger staten. En slik vurdering må bidra til at velgerne skal kunne se hvilke nivå som er ansvarlig for hva.

Vurdering:

Rådmannen deler dette synet.

1.3 Rettighetslovgivning: kommisjonens forslag

Kommisjonen foreslår at bruk av rettighetslovgivning begrenses da den ser at økt bruk av individuelle rettigheter går utover det kommunale selvstyret.

Vurdering:

Det vises til kommentarer under pkt. 1.4

1.4 Statlige reformer - finansiering: kommisjonens forslag

Kommisjonen mener det bør utvikles et system som sikrer at nye statlig initierte reformer som skal iverksettes av kommunene er tilstrekkelig finansiert. Kommisjonen ber dessuten om at balansen i kommuneøkonomien gjenopprettes.

Saksframlegg for Bystyret

Dato: 14.10.2005
Arkivref.: 2005/010282 - 2 / 024-&13

Vurdering:

Ett av de viktigste ankepunktene ved bruk av rettighetslovgivning fra kommunens side, er at dette innebærer til dels store innskrenkninger for det kommunale økonomiske handlingsrommet. Ved en tilstrekkelig statlig finansiering, vil likeverdighetsprinsippet være lettere å etterkomme.

1.5 Kommunen som lokalsamfunnsutvikler: kommisjonens forslag

Kommisjonen foreslår at det iverksettes et prosjekt der kommunenes rolle som samfunnsutvikler blir analysert med henblikk på å få økt kunnskap om hva som skal til for at denne rollen utvikles videre. Prosjektet bør avklare kommunesektorens og statens rolle i samfunnsutviklingsarbeidet. For å utvikle kommunene som samfunnsutviklere foreslår kommisjonen videre at planverket differensieres slik at det tilpasses lokale forhold på en bedre måte og at ordningen med statlige bidrag til kommunale næringsfond gjeninnføres.

Vurdering:

Gjennom arbeidet med bl.a. kommuneplanen og gjennom etableringen av Tønsberg Utvikling, har kommunen også satt sterkere fokus på kommunens rolle som lokalsamfunnsutvikler. Rådmannen deler følgelig kommisjonens tilrådinger på dette punktet.

2. Statlig styring

Kommisjonen foreslår at det settes i gang en evaluering av hvilke konsekvenser felles kvalitetsindikatorer i kommunene vil ha for lokaldemokratiet. I prinsippet bør årsmeldinger, regnskap, forvaltningsrevisjon og KOSTRA være tilstrekkelig rapportering fra kommunene

Vurdering:

I en høringsuttalelse til Tilsynsutvalgets utredning (NOU 2004:17 Statlig tilsyn med kommunesektoren), uttalte bystyret bl.a.:

"En viktig side ved tilsynet er også rapporteringssystemet. Et eksempel er oppfølging av psykiatriplanen og rapportering på bruk av midler.

Selv om dette er et tungt og høyt prioritert område, må nå kommunen rapportere 3 ganger pr. år for å få utbetalt midler – i tillegg til den årlige KOSTRA-rapporten. Dette krever årlig et stort administrativt ressursbruk i kommunene.

En ny trend er at regelstyringen også blir erstattet med en mer detaljert målstyring. Et eksempel på dette er Tønsberg kommunes arbeid med balansert målstyring (for øvrig initiert som et moderniseringsprosjekt av Krd). Brukere og ansatte har i prosess utviklet kvalitetsindikatorer og spørreskjemaer til brukerundersøkelser. Flere departement, for eksempel Utdannings- og forskningsdepartementet har nå utarbeidet sentrale kvalitetsindikatorer og spørreskjemaer. Detaljstyringen er med andre ord ned på spørsmålsnivå.

Rådmannen ser på den annen side at også tunge faglige miljøer i kommunene ønsker seg faste statlige normer for ikke å bli "tapere" i den kommunale budsjettkampen.

Utvalgets velmenende forslag om oppmyking av det statlige tilsynet kan fort bli erstattet med andre styrende rapporteringssystemer."

På bakgrunn av dette, finner rådmannen det gledelig at kommisjonen kommer med dette forslaget som støtter kommunens syn.

3. Samspill for tillit

3.1 Samordning i den sentrale forvaltningen: kommisjonens forslag

Statsministerens kontor tar i større grad ansvar for overordnede områder som lokaldemokratiet og konsekvenser av statlig politikk for kommunene.

Det bør i større grad benyttes en praksis hvor saker med konsekvenser for kommunene, som skal fremmes for regjeringen, fremmes i fellesskap mellom fagdepartement og Kommunal- og

Saksframlegg for Bystyret

Dato: 14.10.2005
Arkivref.: 2005/010282 - 2 / 024-&13

regionaldepartementet. En lignende samordning kan skje i Stortinget ved at fagkomiteer som behandler saker med konsekvenser for kommunesektoren gjør dette i samarbeid med kommunalkomiteen.

KRD bør få en tydeligere rolle med hensyn til hvordan statlige etater følger opp kommunerettede vedtak. Det bør etableres en ordning som sikrer at retningslinjene for kommunerettet styring blir fulgt i de ulike departement.

Det bør vurderes om det sentrale administrative ansvaret for fylkesmannen skal overføres fra Moderniseringsdepartementet til Kommunal- og regionaldepartementet.

Ved alt reform- og utviklingsarbeid i staten må konsekvenser for kommunesektoren og lokaldemokratiet være utredet. Utredningsinstruksen bør endres slik at det blir slått fast at kommunesektoren skal være med i konsekvensutredninger som har vesentlige økonomiske, politiske eller administrative konsekvenser for sektoren.

Vurdering:

Rådmannen viser igjen til bystyrets uttalelse til Tilsynsutvalgets utredning:

" Utviklingen av den "fragmenterte stat" gjør at det blir vanskeligere og vanskeligere å utvikle et helhetsperspektiv og felles rolleforståelse og holdninger til et så sentralt område som ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, på statens hånd.

De tunge nasjonale hensyn nevnt ovenfor er generelle og kan være tilnærmet altomfattende.

Kommunene opplever ofte at det enkelte departement mener at deres saksområde er knyttet til så tunge nasjonale interesser at det er behov for svært detaljerte regler.

Det må også kunne stilles krav til at de statlige tilsynsorganene samordner seg i forhold til tilsyn – at ikke flere tilsynsmyndigheter fører tilsyn med samme kommune i samme tidsperiode."

3.2 Fylkesmannens rolle: kommisjonens forslag

Kommisjonen mener at all politikkutforming bør legges til folkevalgte organ.

Fylkesmannens oppgaver bør derfor avgrenses til tilsyn, klage, legalitetskontroll og nødvendig dialog for å sikre at kommunene gjennomfører de store velferdsoppgavene slik Stortinget har bestemt.

Kommisjonen mener at det ikke er samme behov for dialog og rådgivning når det gjelder oppgaver som har med kommunenes rolle som samfunnsutvikler å gjøre, eksempelvis planarbeid, næringsutvikling, miljø og landbruk.

Kommisjonen anbefaler derfor at fylkesmannsembetets rolle i dagens forvaltningssystem bør gjennomgås og utredes nærmere, herunder hvordan rådgiver- og dialogfunksjonen skal utvikles og skilles fra kontrollfunksjonen på en god måte. Fylkesmannsinstruksen gjennomgås for å tydeliggjøre funksjoner knyttet til dialog og samordning. Det bør vurderes om betegnelsen fylkesmann/fylkesmannsembete skal endres for å være mer dekkende for den nye rollen.

Kommisjonen støtter forslagene fra tilsynsutvalget i NOU 2004:17

at omfanget av tilsyn med kommunesektoren reduseres

at fylkesmannen skal gis et koordinerende ansvar for å føre tilsyn med kommunene

at tilsyn skal utøves som lovlighetstilsyn

at det vurderes om oppgavene til helsetilsynet i fylket overføres til fylkesmannen

Kommisjonen foreslår at det vurderes å gi fylkesmannen et samordnet ansvar for å være klageinstans i saker hvor innbyggerne kan klage kommunale og fylkeskommunale enkeltvedtak inn for staten. Forslaget er i samsvar med forslag fra utvalget som står bak NOU 2004:18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene.

Kommisjonen foreslår som et generelt prinsipp at prøvingstemaet ved klage til fylkesmannen bør være om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig og er blitt truffet på lovlig måte.

Vurdering:

Rådmannen er enig i kommisjonens forslag.

Saksframlegg for Bystyret

Dato: 14.10.2005
Arkivref.: 2005/010282 - 2 / 024-&13

3.3 Evaluerings- og utredningsprosjekt: kommisjonens forslag

Kommisjonen foreslår et eget evaluerings- og utredningsprosjekt som redegjør for statlig samordning og som evaluerer virkningene av samordningen overfor kommunesektoren. Et sentralt aspekt vil være å få fram hvordan samordningen ivaretas i etterkant av vedtak som har konsekvenser for kommunesektoren. Prosjektet bør omfatte både evaluering av samordning i sentralforvaltningen og samordning på regionalt plan. Videre bør utredningen komme med forslag til et enklest mulig rapporteringssystem mellom stat og kommune.

Kommisjonen vil foreslå at det settes i verk et arbeid hvor man utreder hvilke konsekvenser det har for samspillet mellom staten, kommunene og fylkeskommunene at staten organiserer sin regionale forvaltning etter ulike geografiske områder.

Vurdering:

Rådmannen er enig i kommisjonens forslag.

3.4 Konsultasjonsordningen: kommisjonens forslag

Konsultasjonsordningen utvikles i retning av en mer forpliktende ordning.

Vurdering:

Rådmannen er enig i kommisjonens forslag.

3.5 Informasjon og læring

Kommisjonen vil foreslå at det settes i gang et informasjonsopplegg hvor det informeres om statens, kommunenes og fylkeskommunenes samfunnsrolle og hvilke forventninger innbyggerne kan ha til dem.

Kommisjonen vil ha større grad av administrativ kompetanse- og erfaringsutveksling mellom staten og kommunesektoren. Et tiltak kan være en ordning for hospitering mellom staten og kommunesektoren.

Vurdering:

Rådmannen er enig i kommisjonens forslag.

4. Det kommunale selvstyrets juridiske status

Kommisjonen mener at det er et minstekrav at prinsippet om kommunalt selvstyre grunnlovsfestes.

Vurdering:

Rådmannen er enig i kommisjonens forslag fordi dette vil understreke likeverdet mellom stat og kommune, og tydeliggjøre at det kommunale selvstyre tilhører verdigrunlaget for det norske styringssystemet.

5. Friere kommunal beskatningsrett

Kommisjonen foreslår at kommunene får større frihet i skattepolitikken ved at maksimalreguleringen for kommunal inntektsskatt fjernes.

Vurdering:

Rådmannen mener at fri beskatningsrett bør kombineres med frihet til prissetting av kommunale tjenester. Dette vil synliggjøre de politiske preferansene om på den ene siden fellesfinansiering av velferdsgoder gjennom skatter, og på den andre siden lave skatter kombinert med høyere egenandel (privat finansiering). Dette vil i større grad tydeliggjøre politiske forskjeller i kommunestyrene.

Saksframlegg for Bystyret

Dato: 14.10.2005

Arkivref.: 2005/010282 - 2 / 024-&13

Fri beskatningsrett blir ikke reell med stor grad av lovpålagte tjenester, rettighetsbaserte tjenester, og begrensninger i bruk av egenandel (maksimalpriser). Skattenivået blir da et resultat av kommunens demografiske og sosiale struktur, og ikke som følge av politiske preferanser.

Videre behandling:

Saken går til bystyret.

Tønsberg 14.10.05

Trond Stenhaus
rådmann


Pål Thalmann
plan- og utviklingsdirektør