
Fra: Tor Kalleberg

Sendt: 18.09.2006 10:34:01

Til: Postmottak KRD

Kopi:

Emne: Høring - Lokaldemokratikommisjonens andre utredning - NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken

Høringsuttalelse fra Lørenskog kommune: NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring.

Vi viser til deres høringsbrev av 28. april 2006 vedrørende Lokaldemokratikommisjonens andre utredning - NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring?
Om deltakelse og engasjement i lokalpolitikken.

Lørenskog kommunestyre behandlede saken i møte 6. september, KS 48/06, og fattet følgende vedtak:

1. Lørenskog kommune mener hovedutfordringen for utviklingen av lokaldemokratiet er at staten snarest gjennomfører de forslagene lokaldemokratikommisjonen fremmet i sin første delutredning.
2. Lørenskog kommune mener dette er nødvendig for å gi de lokalt folkevalgte tilstrekkelig handlingsrom for å utøve helhetsstyring til beste for fellesskapet og gjøre politikken interessant og meningsfylt for velgerne lokalt.
3. Lørenskog kommune vil fraråde former for direktedemokrati som undergraver de folkevalgtes ansvar for helhetsstyring til fordel for enkelte gruppers særinteresser.
Kommunen mener likevel det er viktig å støtte alternative deltakelsesformer som bidrar til å styrke det representative demokratiet.
4. All kommunal virksomhet skal i prinsippet være underlagt folkevalgt styring.
Lørenskog kommune vil fraråde ytterligere dannelselse av kommunale aksjeselskap, interkommunale selskap og kommunale foretak som innskrenker folkevalgte organers handlingsrom og fratrar velgerne muligheten til å holde politikerne ansvarlige ved valg.
5. Lørenskog kommune vil påpeke viktigheten av at både eldrerådet og rådet for funksjonshemmede bør være lovpålagt.
6. Lørenskog kommune savner en vurdering av og/eller oppsummering

av erfaring med å
legge deler av eller all politisk møteaktivitet til dagtid.

Se vedlagt saksdokument.

Vennlig hilsen

Tor Kalleberg
kontorsjef
Lørenskog kommune



Utvalg	Saksnummer	Møtedato
Kommunestyret	048/06	06.09.2006

Høring - Lokaldemokratikommisjonens andre utredning - NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken

Vedlegg:

1. Høring - Lokaldemokratikommisjonens andre utredning - NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken. Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 28.04.06
2. NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken, kapittel 1: Hovedkonklusjonar, mandat, samansetjing og arbeidet.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken

K-sak 70/05 Høring: Lokaldemokratikommisjonens første utredning – NOU 2005:6 Samspill og tillit – Om staten og lokaldemokratiet

Sammendrag:

Lokaldemokratikommisjonen ble oppnevnt i statsråd 12. mars 2004. Kommisjonen fikk som mandat å vurdere lokaldemokratiets vilkår og utvikling, og komme med forslag for å styrke det. Kommisjonen leverte sin andre (og siste) delutredning, NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring? Om deltakelse og engasjement i lokalpolitikken, 4. april 2006. Kommunal- og regionaldepartementet har sendt utredningen på høring med høringsfrist 1. oktober. I saken fremmes forslag til uttalelse.

Saksopplysninger:

Det vises til vedlagte høringsbrev fra kommunal- og regionaldepartementet av 28. april 2006 (vedlegg 1), og sammendraget av kommisjonens andre delutredning (vedlegg 2).

Lokaldemokratikommisjonen ble oppnevnt i statsråd 12. mars 2004 på bakgrunn av en konklusjon fra Maktutredningen i 2003 om at det lokale folkestyret forvitrer.

Kommisjonen ble satt ned med en representant fra hvert av de politiske partiene på Stortinget,

fire representanter fra kommunesektoren, samt to uavhengige, til sammen 14 representanter. Ordfører Leif Johan Sevland, Stavanger, er leder for kommisjonen.

Det vises til vedlagt sammendrag, pkt. 1.5, for en nærmere redegjørelse for kommisjonens oppnevning og sammensetning.

Hovedpunktene i kommisjonens mandat er å:

- Analysere og vurdere lokaldemokratiets vilkår og utvikling
- Foreslå tiltak
- Tilrettelegge for debatt og formidle gode eksempler

I følge mandatet skal kommisjonene bl.a. drøfte og redegjøre for:

- Verdigrunnlag, hovedfunksjoner og legitimitetsgrunnlag for lokaldemokratiet.
- Hvilke konsekvenser utviklingen av forholdet mellom staten og kommunene har for et levende lokaldemokrati
- Utviklingen i valgdeltakelsen og forklaringer på hvorfor den har gått tilbake
- De folkevalgte organers representativitet, rolle og organisering, de folkevalgtes arbeidsvilkår og rekrutteringen til folkevalgte organer
- Utviklingen av andre former for deltakelse enn valg
- Hva organiseringen av kommunene og fylkeskommunene betyr for lokaldemokratiet
- Medias rolle i forhold til lokaldemokratiet
- Utviklingen av lokaldemokratiet i andre land.

Kommisjonen er ikke gitt som mandat å gå inn i de pågående prosessene rundt fremtidig kommuneinndeling og regional organisering, og har følgelig tatt utgangspunkt i dagens styringssystem. Temaene som tas opp har imidlertid stor betydning uavhengig av både antallet kommuner og forvaltningsnivå.

Det vises til vedlagte sammendrag, punkt 1.6, for en nærmere redegjørelse for kommisjonens mandat.

Noen konklusjoner fra maktutredningen

Lokaldemokratikommisjonen ble oppnevnt på bakgrunn av konklusjonene fra Maktutredningen. Forskergruppen bak Maktutredningen ble nedsatt i 1998. Gruppen la fram sine utredninger i en rekke bøker, artikler og rapporter, og i en sluttrapport (NOU) i 2003.

Noen konklusjoner:

- Stortingets rolle svekkes til fordel for regjeringen.
- Regjeringen svekkes i forhold til embetsverket og ekspertene.
- Det nasjonale embetsverket svekkes i forhold til byråkratiet i internasjonale organer.
- Det skjer en avpolitisering og avdemokratisering til fordel for markedet.
- Demokratiet undergraves av
 - økt tilpasning til EU og andre internasjonale organ.
 - økt fristilling, privatisering og selskapsorganisering av offentlige tjenester,
 - økt rettighetslovgivning og rettsliggjøring av områder som tidligere var underlagt politisk skjønn
 - økt brukerstyring.
- Partiene forvitrer og valgdeltakelsen avtar.
- Stadig flere engasjerer seg direkte gjennom interesseorganisasjoner, enkeltsaker og aksjoner fremfor gjennom politiske partier og folkevalgte organer.

Det har skjedd en maktforskyvning fra politisk og nasjonal styring til internasjonal markedsstyring, og større makt til eksperter og internasjonale byråkratiske organer.

Dette bidrar til å redusere det politiske handlingsrom nasjonalt og lokalt og innbyggernes interesse for politisk deltakelse.

Kort sammendrag av Lokaldemokratikommisjonens første delutredning om forholdet mellom staten og kommunene

Kommunestyret behandlet første delutredning fra kommisjonen, NOU 2005:6 Samspill og tillit – Om staten og lokaldemokratiet, i møte 19. oktober 2005, sak 70/05, og sluttet seg til forslagene i utredningen. De viktigste konklusjonene kan sammenfattes slik:

- Større handlingsrom for kommunene
 - Avklare oppgavefordelingen mellom stat og kommune
 - Rettighetslovgivningen begrenses
 - Full finansiering av nye reformer
- Endringer i den statlige styringen av kommune
 - Kontakt og dialog fremfor diktat
 - Regelverket overfor kommunene forenkles
 - Økonomisk rammestyring fremfor øremerkede midler
- Bedre samspillet mellom stat og kommune
 - Mer forpliktende konsultasjonsordning mellom nivåene
 - Styrke samordningen av den sentrale statsforvaltningen
 - Endringer i fylkesmannens rolle
- Grunnlovsfesting av det kommunale selvstyret
 - Sikre likeverdet mellom det statlige og kommunale styringssystemet i tråd med lovgivningen ellers i Europa og folkerettslige forpliktelser
- Fri kommunal beskatningsrett
 - Maksimalreguleringen for kommunal inntektsskatt fjernes
 - Utvidet mulighet for bruk av eiendomsskatt

Lokaldemokratikommisjonens andre (og siste) delutredning om demokratiutviklingen i kommunene.

Lokaldemokratikommisjonen leverte sin andre (og siste) delutredning, NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken, 4. april 2006. Denne utredningen tar for seg utviklingen av lokaldemokratiet og forslag til fornying. Utredningen ble sendt ut på høring 28. april med høringsfrist 1. oktober 2006.

Det vises til kommisjonenes hovedkonklusjoner i vedlagte sammendrag av utredningen, vedlegg 2. Nedenfor følger en redegjørelse av hovedkonklusjonene. Hele utredningen kan lastes ned fra Internett på adressen: www.lokaldemokrati.no

Utredningen behandler følgende tema:

- Situasjonen for det representative lokaldemokratiet. Om valgdeltakelsen, partitutviklingen, rekrutteringen til og representativiteten i folkevalgte organ.
- Innvirkning mellom valg. Om alternative deltakelsesformer og forholdet til det representative lokaldemokratiet.
- Kommunal organisering, kommunal selskapsdanning, og frivillige organisasjoner.

Situasjonen for det representative lokaldemokratiet

Valgdeltakelsen

Ved kommunevalg er valgdeltakelsen redusert fra 81 % i 1963 til 59 % i 2003. En må helt tilbake til 1922 for å finne en lavere valgdeltakelse. Sammenlignet med andre land i Europa ligger Norge midt på treet, men markert lavere enn i Sverige og Danmark. Likevel viser lokaldemokratiundersøkelsene entydig at lokaldemokratiet har massiv og stabil støtte i befolkningen. Innbyggerne har tillit til lokaldemokratiet. Disse undersøkelsene viser også at det direkte politiske engasjement har økt over tid. Innbyggernes samfunnsengasjement har ikke blitt mindre, men tatt nye former. Engasjementet er flyttet fra valg til aksjoner for enkeltsaker som gjelder deltakerne selv og deres interesser.

Kommisjonen påpeker at denne utviklingen kan føre med seg større sosiale forskjeller i den politiske deltakelsen, og ser det som en viktig oppgave å snu den negative utviklingen i valgdeltakelsen.

Nei til stemmeplikt og bruk av lokkemidler

I enkelte land er det stemmeplikt med påfølgende bøter eller andre sanksjoner for velgere som ikke møter opp. Som alternativ til stemmeplikt er det foreslått premiering ved eksempelvis særskilt skattefradrag for de som stemmer. Kommisjonen er enig i at slike virkemidler ikke er en farbar vei for vitalisering av lokaldemokratiet.

Mer fokus på politikken

Kommisjonen viser til undersøkelser som viser at det er politikken selv som har mest å si for frammøte til valg, ikke rammene rundt. Er lokalpolitikken viktig nok vil borgerne møte fram.

Kommisjonen viser til forslagene i sin første delutredning fra 2005 om hva staten kan gjøre for å utvikle det lokalpolitiske handlingsrommet, herunder forslag om utstrakt desentralisering av makt og myndighet til kommunene, tydeligere oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene, grunnlovfesting av det kommunale selvstyret og større frihet til kommunene i skattepolitikken, jfr. egen oversikt lenger fremme i saken.

Kommisjonen understreker videre at kommunene og lokalpolitikkerne selv har et ansvar for å sette saker som opptar folk på dagsorden, og for å tydeliggjøre de lokale politiske alternativene.

Valgavviklingen

Kommisjonen oppfordrer til tiltak for å lette tilgjengeligheten til valglokalene for alle grupper og nevner funksjonshemmede spesielt. Videre oppfordrer kommisjonen kommunene til å holde valglokalene åpne på søndagen (to dagers valg) slik valgloven åpner for. Velgerne bør informeres om muligheten til å stemme blankt. Videre slutter kommisjonen seg til forslaget

fra en arbeidsgruppe nedsatt av KRD om utprøving av elektronisk stemmegivning ved ulike former for valg. Egen høringssak om dette legges fram for formannskapet.

Valgene innbyrdes plassering

Flertallet går inn for videreføring av gjeldende ordning med felles valgdag for kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Et mindretall går inn for felles valgdag for stortingsfylkestings- og kommunestyrevalg (som i Sverige). Et annet mindretall går inn for felles valgdag for stortingsvalg og fylkes-/regionvalg, og egen valgdag for kommunestyrevalg.

Stemmerettsalder

Flertallet går inn for å beholde gjeldende stemmerettsalder, og at denne bør følge myndighetsalderen som er 18 år. Mindretallet går inn for å senke stemmerettsalderen til 16 år ved lokalvalg for å skape større politisk engasjement blant ungdom.

Parti, rekruttering og representativitet

Partiene

Medlemstallet for de etablerte partiene har falt med over 200.000 og halvert de siste 10 åra. For kommisjonen utgjør de politiske partiene grunnpilarene i det representative demokratiet. De står bl.a. for rekrutteringen til lokalpolitikken, utformingen av partienes politikk og er både et bindeledd mellom velgerne og de valgte, og mellom politikere på ulike nivå.

Kommisjonen er bekymret over utviklingen med fallende medlemstall og mindre engasjement i de politiske partiene, men ønsker ingen lovregulering som griper inn i partienes frihet til selv å velge arbeidsmåte og organisasjonsform. Kommisjonen utfordrer likevel partiene til å ta et større ansvar for å engasjere innbyggerne i partiarbeid, og mener større økonomiske ressurser er et nødvendig virkemiddel for å fremme det lokalpolitiske arbeidet. Et mindretall foreslår et opplegg for skattefradrag for medlemskontingenten i politiske parti (slik som for fagforeningskontingenten). Et annet mindretall oppfordrer regjeringa til å nedsette ei arbeidsgruppe for utredning av tiltak som kan motvirke fallende medlemstall i politiske parti.

De lokale listene

Et viktig supplement i lokalpolitikken er de lokale listene. Lokale lister stiller til valg i mer enn 40 % av kommunene, og har representanter i de fleste av disse. Kommisjonen mener kravene som er satt for å stille lister ved lokalvalg i dag er for strenge og foreslår endringer i reglene. Flertallet ønsker å fjerne kravet om underskrifter for lister som allerede er representert i kommunestyret. Et mindretall ønsker i tillegg til dette å redusere kravet til underskrifter for nye lister fra 2 til 1 % av de stemmeberettigede.

Representativiteten i lokale folkevalgte organ

Kommisjonen er ikke fornøyd med den skjeve sosiale representativiteten i lokale folkevalgte organ og peker på at legitimiteten til de folkevalgte organ er avhengig av at alle grupper tar del i politisk arbeid. Kommisjonen ønsker likevel ikke noe regelverk eller tiltak overfor partiene sine nominasjoner eller listeforslag av hensyn til den frie nominasjonsretten.

Gjennomgående representasjon i folkevalgte organ

Kommisjonen advarer mot utviklingen mot stadig færre offentlige verv og utbredelsen av gjennomgående representasjon i kommunene, og tar avstand fra argumenter som begrunner slike tiltak med økonomiske innsparinger. Å ha mange lokale folkevalgte i mange verv er tvert i mot en styrke for lokaldemokratiet. Kommisjonen mener derfor kommunestyrene må ta en grundig debatt om hvordan den politiske organiseringen best mulig sikrer høy deltakelse og høy representativitet.

Ordningene med honorar for folkevalgte verv

Kommisjonen mener folkevalgte bør få dekket alle utgifter i forbindelse med politiske verv, og at møtegodtgjørelsen bør holde et nivå som samsvarer med tidsbruken i og forberedelse til møtet. Kommisjonen mener ordningene med honorar for folkevalgte verv ikke må ekskludere for eksempel trygdemottakere, studenter og førtidspensjonister fra å kunne takke ja til verv, og ber departementet forsikre seg om at studenter som innehar politiske verv ikke mister retten til studielån som følge av honorering av vervene.

Alternative deltakelsesformer og lokaldemokratiet.

Det norske politiske deltakelsesmønsteret er under endring. Deltakelse i valg og parti er svekket til fordel for andre mer individbaserte former for deltakelse. Maktutredningen (se foran) mener dette er en utvikling i negativ retning i strid med sentrale verdier ved det representative systemet. Kommisjonen mener denne utviklingen stiller kommunene overfor en utfordring med hensyn til å kanalisere innbyggernes engasjement inn i det representative systemet.

På denne bakgrunn vurderer kommisjonen ulike tiltak knyttet til:

- Bruken av ulike typer lokale folkeavstemminger
- Den nye teknologienes rolle i lokaldemokratiet
- Ulike forsøk med å øke innbyggernes medvirkning - innbyggerinitiativ
- Den økte brukerstyringen av offentlig sektor

Lokale folkeavstemminger

I følge lovverket kan ikke kommunene arrangere bindende folkeavstemminger, kun rådgivende folkeavstemminger før avgjørelse fattes i representative folkevalgte organ. Tradisjonen med folkeavstemminger er spesielt sterk i Norge. I perioden 1970-2000 ble det arrangert hele 514 folkeavstemminger i nesten halvparten av kommunene i landet mot under 50 i nabolanda Danmark, Sverige og Finland i samme perioden. Det fleste avstemmingene har dreid seg om alkohol- og språkpolitikken, samt om kommuneinndeling.

Kommisjonen har diskutert fire spørsmål knyttet til bruk av folkeavstemming:

- Er det behov for lovregulering av praksisen med rådgivende lokale folkeavstemminger?
- Bør det åpnes for bindende folkeavstemminger i kommunene?
- Skal innbyggerne gjennom initiativretten kunne sette saker på dagsorden eller overprøve folkevalgte vedtak?
- Skal det politiske mindretallet i kommunestyret kunne kreve folkeavstemming i en sak?

Flertallet i kommisjonen ser på det representative demokratiet som fundamentet for det lokale folkestyret og tar avstand fra bindende folkeavstemminger, at innbyggerne gjennom initiativretten skal kunne sette saker på dagsorden eller overprøve folkevalgte vedtak, eller at politiske mindretall i kommunestyret skal kunne kreve folkeavstemming i en sak. Flertallet ser heller ikke behov for å lovregulere praksisen med rådgivende lokale folkeavstemminger.

Når det gjelder den nye regelen om innbyggerinitiativ fra 2003 mener kommisjonen det hadde

vært en fordel om kommunene fikk større frihet til å delegere behandlingen av innbyggerinitiativ til det organet de selv mener bør vurdere saken.

Mindretallet mener det er behov for lovregulering på dette feltet, at politikerne må kunne overlate vedtaksansvaret til velgerne gjennom bindende folkeavstemming, at innbyggerne gjennom initiativrett skal kunne sette saker på dagsorden og til å overprøve folkevalgte vedtak. Mindretallet vil imidlertid sette en relativt høy terskel for at innbyggerne gjennom initiativretten skal kunne utløse en folkeavstemming (eks 10 % av de stemmeberettigede).

Ny teknologi og lokaldemokratiet

Nye begrep som elektronisk forvaltning og elektronisk demokrati er utviklet i kjølvannet av Internett og ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). Bruk av Internett og kommunale hjemmesider åpner for enorme muligheter for innbyggerne og politikerne, ikke bare for informasjon om tjenester og politikk, men for dialog, deltakelse og medvirkning. Den største begrensingen for bruk av IKT i kommunepolitikken er at en stor del av befolkningen ennå er avskåret fra en slik deltakelse. I en overgangsperiode vil derfor økt bruk av IKT i kommunepolitikken øke de sosiale forskjellene i deltakelse og engasjement.

Kommisjonen mener den nye teknologien er et viktig verktøy for både innbyggerne og lokalpolitikere, og at en satsning på dette feltet vil være et viktig redskap/virkemiddel

- for å levere gode tjenester til brukerne og komme i dialog med borgerne
- for å sikre åpne prosesser i saksbehandling og møtebehandling i kommunene
- for å bedre den kommunale servicen ved rask tilbakemelding

Kommisjonen peker på følgende tiltak for å gjøre det lettere for innbyggerne å følge med i den lokalpolitiske debatten:

- Overføring av kommunestyremøte, ikke bare direkte, men slik at den enkelte selv kan velge tidspunkt for tilgang.
- Gi innbyggerne anledning til å stille spørsmål til lokalpolitikere under møtet og få dette kommentert i løpet av debatten.
- Synliggjøre partipolitikken ved å opprette ei politisk debattsider styrt av de politiske partiene, og med link fra kommunens hjemmeside.

Lokale demokratiltak

I mange norske kommuner er fornying av lokaldemokratiet satt på dagsorden. Kommisjonen viser imidlertid at det er stor variasjon mellom kommunene. Større kommuner og kommuner i endring gjennomfører flere demokratiltak enn andre. Svakheten med denne aktiviteten mener kommisjonen er at den ikke har noen bakgrunn i en gjennomtenkt demokratipolitikk.

Kommisjonen går ikke inn for lovregulering på dette feltet, men signaliserer følgende prinsipper for å trekke innbyggerne inn i den politiske prosessen:

- Det bør ikke innføres tiltak som rokker ved kommunestyret sin politiske autoritet og ansvar for politiske prioriteringer
- Tiltak bør rettes mot de som har vansker med å bli hørt, og ikke de som roper høyest.
- Høring av innbyggerne krever at det blir gitt tilbakemelding.
- Tiltak som blir innført uten en gjennomtenkt strategi fungerer som regel dårlig.

Ny database for lokaldemokrati

For lettere å kunne bygge en gjennomtenkt strategi for demokratiutviklingen mener kommisjonen det bør etableres en database for hele landet med data om innbyggernes syn på

lokaldemokratiet i egen kommune. Denne må utformes slik at kommunene kan sammenligne seg med hverandre og sin egen utvikling over tid for lettere å kunne lære av egne erfaringer og av erfaringer fra andre kommuner (Krav om nye kostra-tall?).

Deltakelsen blant de unge

Kommisjonen peker på følgende tiltak for å øke den politiske deltakelsen blant de unge:

- Kommuner som tar i bruk ordningen med ungdomsråd bør avgrense deltakelsen til de under 18 år, og stille penger til disposisjon for ordningen.
- Det er ikke noe hinder i lovverket for å velge ungdom under 18 år som medlemmer av kommunale nemnder og utvalg. Lag ikke ordninger med gjennomgående representasjon som stenger for dette.
- Skolen bør ta større ansvar for demokratiopplæringen blant de unge.
- Kommisjonen viser til ordningen med innbyggerinitiativ som en viktig kanal for politisk deltakelse også for de unge.

Brukerinnvirkning i lokaldemokratiet

Historisk har kommunene lange tradisjoner for å trekke brukerne med i kommunale vedtaksprosesser og i utformingen av kommunale tjenester. Brukermedvirkningen har gitt viktige innspill og korrektiv til utviklingen av offentlig sektor. Samtidig kan brukerinteressene komme i konflikt med helheten i lokaldemokratiet. Utfordringen for folkevalgte organ ligger i å avveie brukerinteressene mot avgjørelser som tjener helheten.

Kommisjonen understreker i denne sammenheng lokalpolitikernes ombudsrolle. Ombudsrollen forutsetter god kontakt og dialog med innbyggerne som brukere. Dette kan skje på mange måter, f.eks. gjennom folkemøter, brukerråd, brukerpanel, brukerundersøkelser og gjennom brukerrepresentanter i driftsstyrer. Kommisjonen peker på at ulike former for brukermedvirkning kan komme på tvers av det representative demokratiet og understreker at kommunestyret har et overordnet ansvar for tjenesteutviklingen i kommunen. Det er kommunestyrets ansvar å fastlegge formelle rammer og trekke opp grenser for brukernes medvirkning i styringsorgan og andre fora for medvirkning.

Eldrerådet og rådet for funksjonshemmede

Disse organene er i dag lovfestet. Flertallet i kommisjonen mener det må være opp til kommunene selv å avgjøre om de ønsker å etablere slike råd, og foreslår derfor at disse organene ikke lenger blir lovfestet. Et mindretall deler flertallets syn på eldrerådet, men vil fremdeles ha lovfesting av en representasjonsordning for de funksjonshemmede. Et annet mindretall mener det fremdeles er viktig at begge disse organene er lovmessig forankret.

Ytringsfrihet for ansatte

Kommisjonen oppfordrer kommunene til å være tilbakeholdne med å gi instrukser eller utarbeide reglementer for de ansatte som setter grenser for ytringsfriheten og krav til lojalitet. ”Slike reglementer er uheldige både for de folkevalgte, som skal holde seg orientert om det kommunale servicenivået, og for de ansatte som innbyggere og borgere”, heter det i rapporten.

Kommunal organisering

Kommisjonen mener det er en fordel med et mangfold av organisasjonsmodeller tilpasset kommunale forutsetninger og utfordringer, og mener slike tiltak i større grad må ha som mål å øke det politiske engasjement mot innbyggerne og styrke lokaldemokratiet.

Direkte ordførervalg

Flertallet i kommisjonen er positive til ordningen med direktevalg av ordfører og ønsker at kommunene selv kan velge om de vil ha dette. Flertallet mener likevel at det er en forutsetning for ordningen at den direkte valgte ordføreren får tildelt mer myndighet enn dagens ordfører har.

Et mindretall mener det må være opp til kommunene selv å bestemme hvor stor myndighet ordføreren skal få.

Et annet mindretall er prinsipielt motstander av direktevalgt ordfører fordi dette utydeliggjør ansvarsforholdene og svekker det representative demokratiet og partienes/listenes rolle.

Kommunal selskapsdanning

Veksten for kommunale aksjeselskap, interkommunale selskap og kommunale foretak har vært enorm de siste årene. Denne utviklingen representerer et avvik fra den tradisjon der velgerne kan holde politikerne ansvarlig ved valg fordi styrene i disse selskapene blir holdt ansvarlig av politikerne og ikke av innbyggerne. Dette reiser problemstillinger både i forhold til demokratisk kontroll og innsyn, og i forhold til hvilken myndighet som på denne måten blir flyttet ut av de folkevalgte organene.

- Kommisjonen mener det er viktig at kommunene har frihet i spørsmålet om kommunal organisering og at dette også omfatter ulike kommunale selskapsformer.
- Mindretallet mener den kommunale selskapsdannelsen er problematisk og svekker den politiske styringen og kontrollen, og at dette vil føre til økt fragmentering, utydeliggjøring av ansvar og unødvendig byråkratisering.
- Kommisjonen ønsker å få kartlagt hvilket ansvar og myndighet kommunene står tilbake med etter selskapsdanning og hvordan lokalpolitikere opplever den økende selskapsdannelsen lokalt.
- Kommisjonen oppfordrer kommuner som har tatt i bruk ulike selskapsformer til å utvikle egne styringsmekanismer som for eksempel egen eierstrategi, legge fram eiermelding til politisk behandling, arrangere eiermøte og klargjøre politikernes rolle overfor selskapene.

Frivillige organisasjoner

De frivillige organisasjonene utgjør en viktig kanal for kontakt mellom kommunene og det sivile samfunnet, en arena for trening i demokrati og en rekrutteringsbase til folkevalgte organ. Derfor ønsker kommisjonen at kommunene legger forholdene til rette for et levende organisasjonsliv lokalt i form av økonomisk støtte, rimelige eller gratis lokaler og andre tiltak.

Kommisjonen oppfordrer kommunene til å trekke organisasjonene inn i den kommunale høringsstrukturen, etablere faste møteplasser for kontakt og lage plan for pengestøtten.

Fordeling av statlige midler

Utviklingen viser en betydelig vekst i lokale organisasjoner med sterkt lokal forankring og med en svak eller ingen tilknytning til en nasjonal organisasjon, mens lokale organisasjoner med en sterk nasjonal forankring er i tilbakegang. I dag fordeles statlige midler til frivillige organisasjoner i stor grad gjennom det sentrale leddet i organisasjonene, noe som gjør at lokale organisasjoner med svak eller ingen nasjonal overbygning kommer dårlig ut økonomisk.

Kommisjonen mener kommunen i større grad må stå for fordelingen av statlige midler til lokale organisasjoner for å rette opp denne skjevheten, og at dette vil bidra til en bedre samordning av tilskuddsordningene.

Vurdering:

Rådmannen viser til tidligere saker om innføring av offentlig spørretime i kommunestyrets møter (k-sak 72/05), og forsøk med elektronisk innbyggerinitiativ for innbyggerne i Lørenskog kommune (k-sak 71/05), begge behandlet i kommunestyrets møte 19. oktober 2005 i samme møte som høringssaken om lokaldemokratikommisjonens første delutredning (k-sak 70/05). Forsøk med elektronisk innbyggerinitiativ er innført og et forslag fremmet og behandlet. Forsøket skal evalueres i løpet av høsten. Saken om innføring av offentlig spørretime i kommunestyrets møter ble enstemmig vedtatt utsatt.

I K-sak 70/05 vedrørende høring til lokaldemokratikommisjonens første delutredning skrev rådmannen bl.a. følgende:

”Rådmannen mener kommunestyret bør vente med å ta stilling til andre tiltak for videreutvikling av lokaldemokratiet i Lørenskog kommune til de har behandlet lokaldemokratikommisjonens endelige utredning om lokaldemokratiet i kommunene og fylkeskommunene høsten 2006. Denne utredningen vil kunne gi kommunestyret et bedre grunnlag for valg av gode tiltak ut fra en mer helhetlig vurdering.”

Rådmannen kan ikke se at lokaldemokratikommisjonens andre delutredning gir noe spesielt godt grunnlag for valg av gode tiltak for videreutvikling av lokaldemokratiet.

I Norge bygger det politiske styringssystemet på at staten og kommunene i fellesskap løser de offentlige oppgavene. Et vitalt lokaldemokrati er en forutsetning for at det nasjonale demokratiet skal fungere godt. Det er i kommunene folk bor og gis mulighet til å være med på å utvikle lokalsamfunn og offentlige tjenester. Her er det mulig å bygge den tillit og tiltro som ethvert demokrati er avhengig av både lokalt og nasjonalt. Dette forutsetter at staten legger forholdene til rette for en slik utvikling.

Rådmannen mener derfor at hovedutfordringen for utviklingen av lokaldemokratiet er at staten snarest gjennomfører de forslagene lokaldemokratikommisjonen fremmet i sin første delutredning, herunder forslagene om grunnlovfesting av det lokale selvstyret, at kommunene får større muligheter til å påvirke sine inntekter gjennom bl.a. skattepolitikken, at vi får et system for mer gjensidig forpliktende avtaler mellom stat og kommune, og at staten i større grad samordner sin politikk overfor kommunene. Rådmannen mener lokal- og rikspolitikkerne bør ha en felles interesse for dette.

Rådmannen mener dette er nødvendig for å gi de lokalt folkevalgte tilstrekkelig handlingsrom for å utøve helhetsstyring til beste for fellesskapet og gjøre politikken interessant og meningsfylt for velgerne lokalt.

Rådmannen er enig med kommisjonen i at politikken selv har mest å si for oppslutning om og deltakelse i politiske partier, valg og folkevalgte organer. På denne bakgrunn kan det virke noe merkelig at kommisjonen mener større økonomiske ressurser er et nødvendig virkemiddel for å fremme det politiske arbeidet, og at honorarordninger for folkevalgte ikke bare bør dekke alle reelle utgifter i forbindelse med verv, men også all den tid folkevalgte bruker til forberedelse og deltakelse i møter. Rådmannen ser dette som et paradoks. Tidligere var

—

deltakelsen i politiske partier og valg høy, og rekrutteringen til politiske verv god, til tross for at denne deltagelsen ikke var godtgjort økonomisk. Grunnen var trolig at innbyggerne opplevde politikken som interessant og meningsfull. Senere, da denne deltagelsen gikk kraftig tilbake, ble det tatt i bruk ulike økonomiske kompensasjons- og støtteordninger for å motvirke denne tilbakegangen. Nedgangen har likevel fortsatt. Kommisjonen tilrå mer bruk av en medisin som ikke har virket. Rådmannen har ingen tro på at slike virkemidler, eller utstrakt bruk av gjennomgående representasjon i folkevalgte organ, vil øke innbyggernes interesse for deltagelse i det representative lokaldemokratiet.

Rådmannen vil fraråde former for direktedemokrati som undergraver de folkevalgtes ansvar for helhetsstyring til fordel for enkelte gruppers særinteresser. Rådmannen viser i denne sammenheng til en undersøkelse av demokratiutviklingen i svenske kommuner utført av professorene Mikal Gilljam og Ola Jodal ved Göteborgs universitet, omtalt i Kommunal Rapport 9. november 2005, og presentert av Gilljam på Demokratikommisjonens konferanse i Stavanger 3. november 2005. Denne undersøkelsen viser at få (langt under 10 %) deltar i direktedemokratiet, de fleste som deltar er ressurssterke personer fra middelklassen, deltagelsen dreier seg mer om egeninteresser enn om fellesskapets interesser, ofte handler det om omkamp fra demokratiets tapere, deltagelsen bidrar ikke til utjevning og likestilling, men til større forskjeller, og gir en dårlig avspeiling av folkeviljen. Få innspill blir fulgt opp av politikerne og gjennomført i praksis. På Stavangerkonferansen trakk Gilljam den konklusjon at det representative demokratiets problemer må løses innen sine egne rammer.

Rådmannen vil videre fraråde ytterligere dannelse av kommunale aksjeselskap, interkommunale selskap og kommunale foretak som fratar velgerne mulighet til å holde politikerne direkte ansvarlige ved valg. Rådmannen mener denne utviklingen bidrar til å redusere innbyggernes interesse for å delta i det representative lokaldemokratiet fordi handlingsrommet for de folkevalgtes organer innskrenkes. Rådmannen mener denne utviklingen må reverseres og at all kommunal virksomhet bør være direkte underlagt folkevalgt styring. Større virksomheter kan f.eks organiseres i den enkelte kommune etter vertskapsprinsippet der kommuner selger og kjøper tjenester til/fra hverandre.

Rådmannens forslag til innstilling:

1. Lørenskog kommune mener hovedutfordringen for utviklingen av lokaldemokratiet er at staten snarest gjennomfører de forslagene lokaldemokratikommisjonen fremmet i sin første delutredning.
2. Lørenskog kommune mener dette er nødvendig for å gi de lokalt folkevalgte tilstrekkelig handlingsrom for å utøve helhetsstyring til beste for fellesskapet og gjøre politikken interessant og meningsfylt for velgerne lokalt.
3. Lørenskog kommune vil fraråde former for direktedemokrati som undergraver de folkevalgtes ansvar for helhetsstyring til fordel for enkelte gruppers særinteresser. Kommunen mener likevel det er viktig å støtte alternative deltakelsesformer som bidrar til å styrke det representative demokratiet.
4. Lørenskog kommune vil fraråde ytterligere dannelse av kommunale aksjeselskap, interkommunale selskap og kommunale foretak som innskrenker folkevalgte organers handlingsrom og fratar velgerne muligheten til å holde politikerne direkte ansvarlige ved valg. Kommunen mener denne utvikling bør reverseres, og at all kommunal virksomhet bør være direkte underlagt folkevalgt styring.

30.08.2006 Formannskapet

Forslag framsatt i møte:

Martin Bjerke (SV) fremmet følgende forslag:

”Pkt. 4 endres til:

All kommunal virksomhet skal i prinsippet være underlagt folkevalgt styring.

Hensynet til folkestyret tilsier at kommunal selskapsdanning bør begrenses til selskaper som anses nødvendig og hensiktsmessig for å oppnå en tjenesteyting med tilstrekkelig kvalitet. Selskapsdanning kan være ønskelig dersom alternativet er kommunesammenslåing.

Interkommunale selskap (IKS) er best egnet til å ivareta interkommunale oppgaver som et øverste folkevalgte organet mener bør løses gjennom interkommunale selskaper. Det er denne selskapsformen som i minst grad innskrenker folkevalgte organers innflytelse.”

Siv Tove Engebråten (KrF) fremmet følgende forslag:

- ”5. Lørenskog kommune vil påpeke viktigheten av at både eldrerådet og rådet for funksjonshemmede bør være lovpålagt.
6. Lørenskog kommune savner en vurdering av og/eller oppsummering av erfaring med å legge deler av eller all politisk møteaktivitet til dagtid.”

Mona Dehli (H) fremmet følgende forslag:

”Pkt. 4 utgår, formannskapet ber om at dette punktet blir grundigere belyst i egen sak.”

Ordfører Åge Tovan fremmet følgende forslag:

”Saken legges fram uten innstilling fra formannskapet”.

Votering:

Ordfører Åge Tovans forslag ble enstemmig vedtatt.

06.09.2006 Kommunestyret

Forslag framsatt i møte:

Ann-Marie Oppegaard (Frp) fremmet følgende forslag:

”Motforslag til rådmannens pkt. 4:

Det er viktig at kommunene har frihet i spørsmålet om kommunal organisering og at dette også omfatter ulike kommunale selskapsformer.”

Siv S. Otstrøm (DnA) fremmet følgende forslag:

”Nytt pkt. 4:

All kommunal virksomhet skal i prinsippet være underlagt folkevalgt styring. Lørenskog kommune vil fraråde ytterligere dannelse av kommunale aksjeselskap, interkommunale selskap og kommunale foretak som innskrenker folkevalgte organers handlingsrom og fratar velgerne muligheten til å holde politikerne ansvarlige ved valg.”

Votering:

Rådmannens forslag til innstilling pkt. 1 ble vedtatt med 45 mot 2 stemmer (KrF).

Rådmannens forslag til innstilling pkt. 2 ble vedtatt med 45 mot 2 stemmer (KrF).

Rådmannens forslag til innstilling pkt. 3 ble enstemmig vedtatt.

Forslag fremmet av Mona Dehli i formannskapet ble forkastet med 26 mot 21 stemmer (H, Frp, Fristilt).

Ann-Marie Oppegaards forslag ble forkastet med 28 mot 19 stemmer (H 8, Frp, Fristilt).

Forslag fremmet av Martin Bjerke i formannskapet ble forkastet med 27 mot 20 stemmer (SV, V, KrF, H, Fristilt).

Siv S. Ostrøs forslag ble vedtatt med 24 mot 23 stemmer (H, Frp, Fristilt, KrF).

Forslag fremmet av Siv T. Engebråten i formannskapet pkt. 5 ble vedtatt med 30 mot 17 stemmer (SV, H, Fristilt).

Forslag fremmet av Siv T. Engebråten i formannskapet pkt. 6 ble vedtatt med 36 mot 11 stemmer (Frp, Fristilt).

KS-048/06 Vedtak:

1. Lørenskog kommune mener hovedutfordringen for utviklingen av lokaldemokratiet er at staten snarest gjennomfører de forslagene lokaldemokratikommisjonen fremmet i sin første delutredning.
2. Lørenskog kommune mener dette er nødvendig for å gi de lokalt folkevalgte tilstrekkelig handlingsrom for å utøve helhetsstyring til beste for fellesskapet og gjøre politikken interessant og meningsfylt for velgerne lokalt.
3. Lørenskog kommune vil fraråde former for direktedemokrati som undergraver de folkevalgtes ansvar for helhetsstyring til fordel for enkelte gruppers særinteresser. Kommunen mener likevel det er viktig å støtte alternative deltakelsesformer som bidrar til å styrke det representative demokratiet.
4. All kommunal virksomhet skal i prinsippet være underlagt folkevalgt styring. Lørenskog kommune vil fraråde ytterligere dannelselse av kommunale aksjeselskap, interkommunale selskap og kommunale foretak som innskrenker folkevalgte organers handlingsrom og fratar velgerne muligheten til å holde politikerne ansvarlige ved valg.
5. Lørenskog kommune vil påpeke viktigheten av at både eldrerådet og rådet for funksjonshemmede bør være lovpålagt.
6. Lørenskog kommune savner en vurdering av og/eller oppsummering av erfaring med å legge deler av eller all politisk møteaktivitet til dagtid.

Følgende hadde ordet til saken:

Ann-Marie Oppegaard (Frp), Siv Tove Engebråten (KrF), Mona Dehli (H),
Martin Bjerke (SV), Siv S. Ostrø (DnA).

Lørenskog, den 12. juli 2006

Arne Heilemann
rådmann

Jan-Bendix Byhring
administrasjonssjef