



ODDA KOMMUNE

Det Kongelige Kommunal- og regionaldepartement
Postboks 8112 Dep
Akersgt. 59
0032 OSLO

Dykkar ref. Arkivsakid-doknr: 2005000580-10 Saksh: Aud Jorunn Rønning
Journalpostid: 2006010390 Telefon: 53 65 40 75

Arkivkode Dato:
K1-024, K3- 27.09.2006
&13

OK-sak nr. 76/06.

Om staten og lokaldemokratiet.

Vedlagt følger vedtak.

Venleg helsing
For Sekretariatet

Aud Jorunn Rønning
Aud Jorunn Rønning
sekretær I

Andre mottakarar:



SAKSGANG			
Styre, utvalg, komite m.m.	Møtedato	Saksnr	Saksbeh.
Odda kommunestyre	13.09.2006	076/06	HJO

Om staten og lokaldemokratiet

Vedlegg:

- 1 Lokaldemokratikommisjonen si andre utgreiing : NOU 2006; 7: Det lokale folkestyret i endring. Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken. Samandag: Hovedkonklusjonar side 7 – 26.
2. Uttale frå Eldrerådet i Odda i saka./ (2002001720 nr 84)

Framlagt: NOU 2006: 7 Komplet

Saka skal sendast ut av: Sekretariatet

Særutskrift skal sendast til: Kommunal- og regionaldepartementet

Arbeidsutvalet sitt framlegg til

innstilling:

Odda kommunestyre er bekymra for den låge valdeltakinga, spesielt i lokalval, og ynskjer å spele ei aktiv rolle i å styrke lokaldemokratiet og involvere innbyggjarane i enno større grad i dei politiske beslutningsprosessane. Ikkje minst ser vi det som viktig å utvikle demokratiformer som engasjerer ungdom. Dette er ei utfordring der sentrale styresmakter og må spele ei aktiv rolle. Sentralisering av makt og beslutningsprosessar undergrev lokalt folkestyre og sjølvstyre.

På denne bakgrunn har Odda kommunestyre fylgjande kommentarar til Lokaldemokratikommisjonen si utgreiing NOU 2006:7 "Det lokale folkestyret i endring. Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken" :

1. Odda kommunestyre går inn for å senke røysterettsalderen ved lokalval frå 18 til 16 år. Dette må kombinerast med eit godt tilrettelagt motivasjons- og skoleringsopplegg i skuleverket. Odda kommunestyre ynskjer å vere prøvekommune for dette alt ved kommunevalet i 2007.
2. Odda kommunestyre går imot å slå saman lokalval og stortingsval. Dette vil ytterlegare undergrave fokus på lokale saker i lokalval. Fylkestingsval og evt. regionval i framtida kan bli slått saman med stortingsval.
3. Odda kommunestyre går inn for at kommunestyra sjølve kan fastsetje dato for lokalval innafor ein viss tidsperiode.

4. Odda kommunestyre går inn for at kommunestyra sjølve kan skrive ut nyval lokalt om minst 10 % av innbyggjarane krev det og situasjonen skulle tilseie det.
5. Odda kommunestyre går inn for at kommunestyra sjølve kan avgjere om dei ynskjer å gjennomføre direkteval av ordførar i samanheng med kommunevalet.
6. Odda kommunestyre meiner at det må stillast nok ressursar før og under lokalvalet for å sikre at alle røysteføre innbyggjarar får god informasjon om valet og at vallokala er tilrettelagt for at alle kan delta. Dette gjeld ikkje minst utanlandske statsborgarar som ikkje har nytta røysteretten før, sjuke og funksjonshemma.
7. Odda kommunestyre går inn for at kommunestyra kan vedta både rådgevande og bindande folkerøystingar i viktige saker for heile kommunen. Når det gjeld spørsmål om kommunesamanslåing skal dette avgjerast av innbyggjarane i kvar av dei involverte kommunane.
8. Odda kommunestyre går sterkt imot forslaget om at eldreråda og dei kommunale råda for funksjonshemma ikkje skal ha lovfesta status. Odda kommunestyre støt fullt ut fråsegna frå Odda Eldreråd i denne saka. (Denne er vedlagt). Både eldreråd, ungdomsråd, råd for funksjonshemma og andre representative lokale råd må få auka innflytelse og ressursar på vegne av dei som dei representerer.
9. Odda kommunestyre meiner at skeivfordelinga mellom kvinner og menn i kommunestyra er eit trugsmål mot så vel likestilling som lokaldemokratiet. Odda kommunestyre går inn for at kjønnskvotering blir kombinert med målvetne tiltak for oppmuntre kvinner til å stille til val, ta på seg politiske verv og ta attval.
10. Odda kommunestyre meiner at partia må leggje stor vekt på å vere lydhøre ovafor innbyggjarane. Å nytte partipisken for å få representantar til å røyste mot si personlege overtyding i lokale saker er øydeleggjande for lokaldemokratiet og tilliten til partia.
11. Odda kommunestyre meiner at ein føresetnad for eit velfungerande lokaldemokrati er open informasjon, opne beslutningsprosesar og raske tilbakemeldingar til innbyggjarane.
12. Odda kommunestyre meiner at lokaldemokratiet både føreset ei kritisk og uavhengig lokalpresse og at kommunane sjølve utviklar moderne kommunikasjonskanalar.
13. Odda kommunestyre har gode erfaringar med å involvere innbyggjarar i beslutningsprosessar t.d. i samband med opne budsjett høyringar og folkemøter i samband med kommuneplanarbeid. Gode erfaringar med ulike former for lokalt folkeleg engasjement må oppsummerast og videreutviklast.

13.09.2006 Odda kommunestyre

Behandling:

Repr Aga Jordal (V) var ikke til stede under utsettelsesbehandlingen. Kommunestyret er 25 repr.

Repr Folkvord (A) foreslo å oversende saken til formannskapet for videre bearbeiding og behandling 20. sept.2006.

Votering av oversendingsforsalg :

13 stemte for å behandle saken.

12 stemte for utsettelse/ oversendelse

Repr Aga Jordal (V) tar sete. 26 representanter ved behandling av saken.

Kl. 14.45 Repr Freim (H) permittert: 25 representanter tilstede

Repr. Moland (H) foreslo :

Dele pkt. 7 – til et punkt 7 og nytt punkt 14.

Pkt. 7: Odda kommunestyre går inn for at kommunestyra kan vedta både rådgjevande og bindande folkerøystingar i viktige saker for hele kommunen.

Nytt pkt. 14: Når det gjeld spørsmål om kommunesamanslåing skal dette avgjerast av innbyggjarane i kvar av dei involverte kommunane.

Repr Jonvik (RV) foreslo :

- Tillegg til punkt 7, ny setning 2:

- Folkerøysting skal gjennomførast dersom 20% av innbyggjarane krev det.

Repr Kollbotn (RV) foreslo:

- Odda kommunestyre vil komme saman for å gjennomføre ei sjølvkritisk evaluering av det politiske arbeidet i Odda kommune i denne perioden.

- Kvinnene si rolle i kommunestyret og komiteane evaluerast særskild

- Ei slik evaluering skal helst gjennomførast før jul.

- Ordføraren førebur samlinga i samarbeid med gruppeleiarane.

OK-076/06 Vedtak:

- Innledningen: Enstemmig vedtatt.

- Pkt. 1 fikk 8 stemmer og falt.

- Pkt. 2 ble enstemmig vedtatt.

- Pkt. 3 fikk 5 stemmer og falt.

- Pkt. 4 fikk 3 stemmer og falt.

- Pkt. 5 ble vedtatt med 14 stemmer.

- Pkt. 6: 1 setning ble enstemmig vedtatt. 2. setning ble vedtatt mot 3 stemmer.

- Pkt. 7: 1. setning ble enstemmig vedtatt. Forslag til ny setning 2. fra Jonvik (RV), fikk 5 stemmer og falt. Siste setning ble enstemmig vedtatt, og går inn som et nytt siste punkt, jfr. forslaget til Moland (H)

- Pkt. 8 vedtatt mot 3 stemmer.

- Pkt. 9 vedtatt mot 5 stemmer.

- Pkt. 10 fikk 7 stemmer og falt.

- Pkt. 11 ble vedtatt mot 3 stemmer.

- Pkt. 12 fikk 8 stemmer og falt.

- Pkt. 13 ble enstemmig vedtatt.

- Terje Kollbotn, RV, sitt tilleggsforslag fikk 12 stemmer og falt.

Det føreligger da slikt

vedtak :

Odda kommunestyre er bekymra for den låge valdeltakinga, spesielt i lokalval, og ynskjer å spele ei aktiv rolle i å styrke lokaldemokratiet og involvere innbyggjarane i enno større grad i dei politiske beslutningsprosessane. Ikkje minst ser vi det som viktig å utvikle demokratiformer som engasjerer ungdom. Dette er ei utfordring der sentrale styresmakter og må spele ei aktiv rolle. Sentralisering av makt og beslutningsprosessar undergrev lokalt folkestyre og sjølvstyre.

På denne bakgrunn har Odda kommunestyre følgjande kommentarar til Lokaldemokratikommisjonen si utgreiing NOU 2006:7 "Det lokale folkestyret i endring. Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken" :

1. Odda kommunestyre går imot å slå saman lokalval og stortingsval. Dette vil ytterlegare undergrave fokus på lokale saker i lokalval. Fylkestingsval og evt. regionval i framtida kan bli slått saman med stortingsval.
2. Odda kommunestyre går inn for at kommunestyra sjøve kan avgjere om dei ynskjer å gjennomføre direkteval av ordførar i samband med kommunevalet.
3. Odda kommunestyre meiner at det må stillast nok ressursar før og under **lokalvalet** for å sikre at alle røysteføre innbyggjarar får god informasjon om valet og at vallokala er tilrettelagt for at alle kan delta. Dette gjeld ikkje minst utanlandske statsborgarar som ikkje har nytta røysteretten før, sjuke og funksjonshemma.
4. Odda kommunestyre går inn for at kommunestyra kan vedta både rådgjevande og bindande folkerøystingar i viktige saker for heile kommunen.
5. Odda kommunestyre går sterkt imot forslaget om at eldreråda og dei kommunale råda for funksjonshemma ikkje skal ha lovfesta status. Odda kommunestyre støt fullt ut fråsegnen frå Odda Eldreråd i denne saka. (Denne er vedlagt). Både eldreråd, ungdomsråd, råd for funksjonshemma og andre representative lokale råd må få auka innflytelse og ressursar på vegne av dei som dei representerer.
6. Odda kommunestyre meiner at skeivfordelinga mellom kvinner og menn i kommunestyra er eit trugsmål mot så vel likestilling som lokaldemokratiet. Odda kommunestyre går inn for at kjønnskvolering blir kombinert med målretne tiltak for oppmuntre kvinner til å stille til val, ta på seg politiske verv og ta attval.
7. Odda kommunestyre meiner at ein føresetnad for eit velfungerande lokaldemokrati er open informasjon, opne beslutningsprosessar og raske tilbakemeldingar til innbyggjarane.
8. Odda kommunestyre har gode erfaringar med å involvere innbyggjarar i beslutningsprosessar t.d. i samband med opne budsjett høyringar og folkemøter i samband med kommuneplanarbeid. Gode erfaringar med ulike former for lokalt folkeleg engasjement må oppsummerast og vidareutviklast.
9. Når det gjeld spørsmål om kommunesamanslåing skal dette avgjerast av innbyggjarane i kvar av dei involverte kommunane.

Bakgrunn

Kommunestyret sette i møte 21. juni 2006 ned eit politisk utval som skulle arbeida nærare med Lokaldemokratikommisjonen si andre utgreiing:

Det lokale folkestyret i endring. Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken

I protokollen frå møtet står :

Repr Kollbotn (RV) føreslo til melding nr 1.

1. Odda kommunestyre går inn for å utarbeide ei høyringsfråsegn til NOU 2006: 7 . “ **Det lokale folkestyret i endring. Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken** “
2. Odda kommunestyre set ned ei utval for å førebu denne saka til kommunestyremøtet 13. sept. Utvalet inviterer til innspel frå innbyggjarane

..og føreslo seg sjølv som medlem. Følgjande melde si interesse for arbeidet: ,

Elisabeth Hauge (SV), Olaug Taklo (UA), Vibeke Hagen (SV) og Lise Ullensvang (A)

OK-065/06 Vedtak:

Kollbotn sitt forslag fekk 12 røyster og vart vedteke med 11 imot

Vedtaket er :

1. Odda kommunestyre går inn for å utarbeide ei høyringsfråsegn til NOU 2006: 7 **Det lokale folkestyret i endring. Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken.**
2. Odda kommunestyre set ned som utval for å førebu denne saka til kommunestyremøtet 13. september ; Terje Kollbotn (RV), Elisabeth Hauge (SV), Olaug Taklo (UA), Vibeke Hagen (SV) og Lise Ullensvang (A)

Utvalet inviterer til innspel frå innbyggjarane.

UTGREIING FRÅ UTVALET ;

Arbeidsutvalet sitt arbeid:

Bakgrunnen for utvalet sitt arbeid er NOU 2006:7 og dei problemstillingane om lokaldemokratiet som blir drøfta der. Utvalet har hatt to møter før innstillinga er avgitt den 4.september 2006.

Utvalet har og invitert innbyggjarane til å kome med innspel til kommunestyret gjennom to avisinnlegg i Hardanger Folkeblad og eit ope høyringsmøte på Meieriet Kulturhus kl. 19.00 den 6.september.



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

ODDA KOMMUNE Journalenhet Fellesarkivet	
Saksnr. 2005000580	Dok.nr. 8
11 MAI 2006	
Ark kode 024613	
Avdeling SEKR	Saksbeh. +JØ
Jnr. 06/5478	Gradering

Høringsinstansane etter liste

kopi: TMI, FKR, RMD

Dykkar ref

Vår ref
06/1118-1 DV

Dato 28 APR 2006

Høyring - Lokaldemokratikommisjonen si andre utgreiing - NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring. Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken

Lokaldemokratikommisjonen blei oppnemnt og gitt mandat ved Kronprinsregenten sin resolusjon av 12. mars 2004. Kommisjonen leverte si andre (og siste) delutgreiing *NOU 2007:7 Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken* 4. april 2006.

Utgreiinga omhandlar situasjonen for lokaldemokratiet. Sentrale tema er:

- Valdeltakinga ved lokalval. Kommisjonen omtalar den fallande valdeltakinga ved lokalval og vurderer kva denne utviklinga betyr for lokaldemokratiet.
- Ulike tiltak for å få opp valdeltakinga ved lokalval.
- Situasjonen for dei politiske partia i lokalpolitikken.
- Rekruttering og representativitet i lokalpolitikken.
- Ulike deltakingsformer utanom det representative lokaldemokratiet.
- Kommunal organisering og lokaldemokrati.
- Frivillige organisasjonar og lokaldemokratiet.

Kommisjonen si andre utgreiing vert med dette sendt ut på høyring.

Vi ber om at høyringsinstansane som står på lista som ligg ved dette brevet vidareformidlar brevet til underliggjande instansar eller andre organ/organisasjonar som ikkje står på lista, men som vil kunne ha synspunkt på forhold som vert behandla i utgreiinga.

Utgreiinga kan lastast ned over Internett på følgjande adresse: www.lokaldemokrati.no

Postadresse:
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Kontoradresse:
Akersg. 59

Telefon:
22 24 90 90 /
Org. nr.:
972 417 858

Kommunalavdelinga
Telefaks:


Saksbehandlar:
Dag Vestrheim
22 24 72 23

Fleire eksemplar av den trykte utgåva kan bestillast. Offentlege institusjonar kan bestille hjå Departementenes servicesenter ved Kopi- og distribusjonsservice på www.publikasjoner.dep.no eller e-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no. Bestillingar frå andre skal gå til Akademika. Bestilling frå Akademika kan gjerast på tlf. 22 18 81 00 el 800 80 960 (grønt nummer) , e-post: offpubl@akademika.no, eller ved å gå inn på www.akademika.no.

Fristen for å gi høyringssvar er 1. oktober 2006.

Med helsing

Anne Nafstad Lyftingsmo
Anne Nafstad Lyftingsmo (e.f.)
ekspedisjonssjef


Christine Hjortland
avdelingsdirektør

Saksbehandlar: Seniorrådgjevar Dag Vestrheim tlf. 22 24 72 23, e-post:
dag.vestrheim@krd.dep.no

Fp. 2005000580-8

Sak 74/06

VEDLEGG NR.:

1a

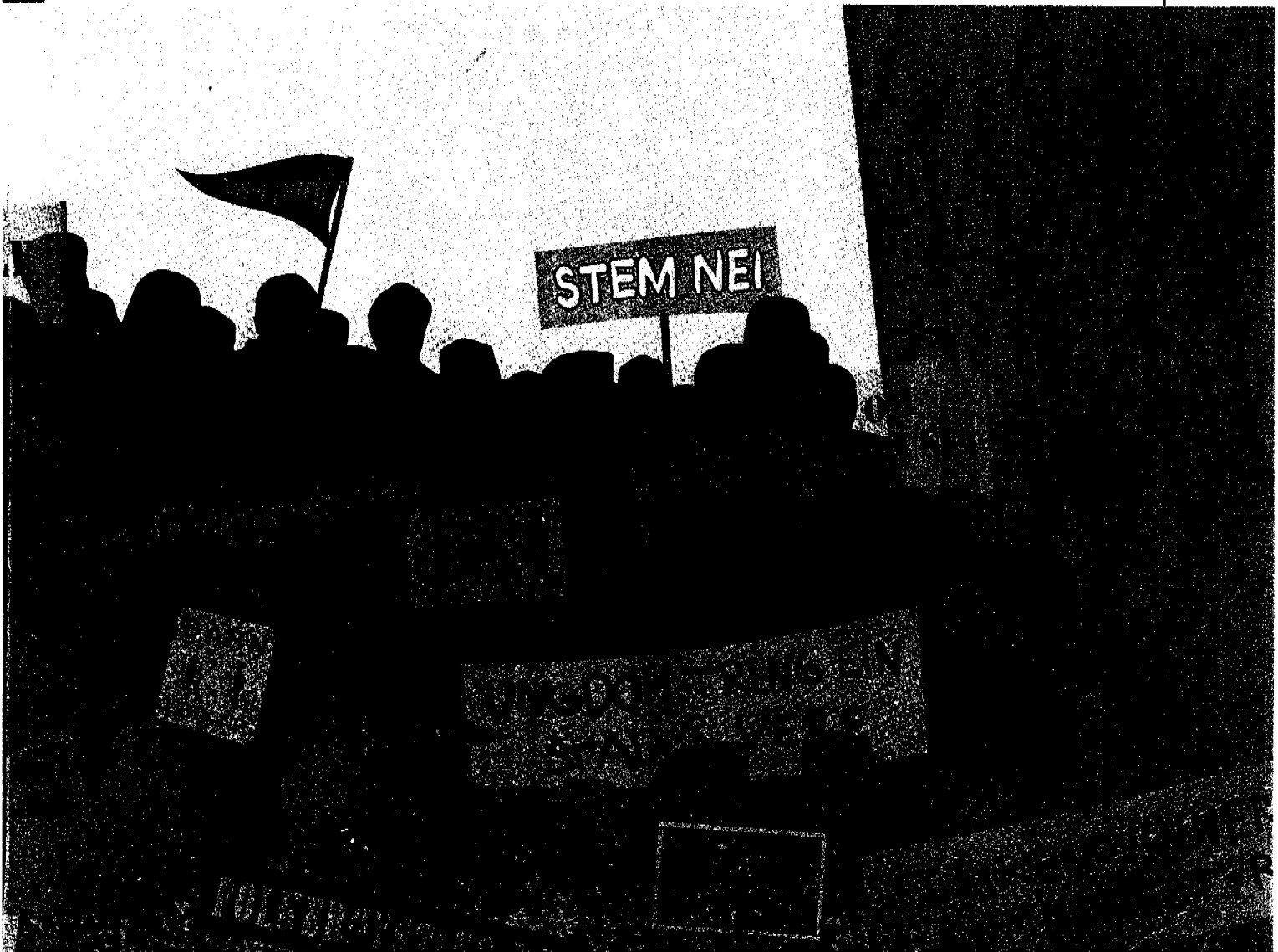
000237

NOU

Noregs offentlege utgreiingar 2006:7

Det lokale folkestyret i endring?

Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken



000238

Kapittel 1

Hovudkonklusjonar, mandat, samansetjing og arbeidet¹

1.1 Innleiing

Lokaldemokratikommisjonen har hatt i oppdrag å analysere og vurdere vilkåra for og utforminga av lokaldemokratiet (kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004). Kommisjonen har lagt eit overordna omsyn til grunn for arbeidet: *Å auke deltakinga og engasjementet i lokalpolitikken*. I arbeidet har kommisjonen tatt utgangspunkt i både mandatet og den pågåande debatten om lokaldemokratiet. Mandatet er todelt og arbeidet er presentert i form av to offentlege utgreiingar. Den første delen av mandatet er å gjere greie for og drøfte kva konsekvensar utviklinga av forholdet mellom staten og kommunane har å seie for eit levande lokaldemokrati. Ei viktig problemstilling er dette forholdet sin innverknad for lokalpolitisk deltaking og engasjement. I kommisjonen si første utgreiing – *NOU 2005:6 Samspill og tillit* – viser kommisjonen til at eit godt samspel mellom styringsnivå og eit omfattande og tydeleg lokalt spelerom er viktige føresetnader for å auke deltakinga og engasjementet i lokalpolitikken. I NOU 2005:6 føreslår kommisjonen fleire tiltak for å nå målet om auka deltaking og engasjement i lokalpolitikken:

- Grunnlovsfesting av det kommunale sjølvstyret.
- Større fridom for kommunane i skattepolitikken.
- Tiltak for å styrke samspelet mellom kommunesektoren og staten.

Denne utgreiinga presenterer resultatet av kommisjonen sitt arbeid med den andre delen av mandatet. Temaet er måten lokaldemokratiet kjem til uttrykk på i dei enkelte lokalsamfunna. Kommisjonen sine framlegg og vurderingar er å finne i fire kapittel:

- I kapittel 2, *Eit lokaldemokrati under press?*, kjem kommisjonen med tiltak for å medverke til å stanse den negative utviklinga i valdeltakinga.

- I kapittel 3, *Politiske parti, lokalpolitisk rekruttering og representativitet* - drøftar kommisjonen situasjonen for dei politiske partia, dei lokale listene si rolle i lokaldemokratiet og kva som skal til for å sikre god rekruttering til kommunestyra/fylkestinga.
- I kapittel 4, *Innverknad mellom val*, vurderer kommisjonen forholdet mellom deltaking innanfor det representative lokaldemokratiet og alternative deltakingsformer.
- I kapittel 5, *Kommunal organisering, kommunal selskapsdanning og frivillige organisasjonar*, drøftar kommisjonen konsekvensar av ulike omorganiseringstiltak i kommunane, kva rolle kommunale selskap spelar i høve til lokaldemokratiet og korleis samspelet mellom kommunane og frivillige organisasjonar kan styrke lokaldemokratiet.

Den overordna budskapet frå kommisjonen, dei to utgreiinga sett under eitt, er at staten og kommunane har eit felles ansvar for å medverke til eit levande og deltakingsorientert lokaldemokrati. Denne instillinga (og den andre delen av kommisjonen sitt mandat) er delt inn i tre hovudbolkar: 1) Spørsmålet om situasjonen for det representative lokaldemokratiet, 2) spørsmålet om kva rolle alternative deltakingskanalar kan og bør spele i lokaldemokratiet, og 3) spørsmål knytt til kommunane som politiske institusjonar. Dette kapitlet oppsummerar kommisjonen sine vurderingar og forslag med bakgrunn i desse tre punkta.

1.2 Situasjonen for det representative lokaldemokratiet

Kommisjonen sitt mandat rører ved ei rekke utfordringar for det representative lokaldemokratiet. Kommisjonen skal mellom anna:

«Gjøre rede for utviklingen i valgdeltakelsen og mulige forklaringar på hvorfor den er gått tilbake. Kommisjonen skal i denne forbindelse drøfte hvor viktig nivået på valgdeltakelsen er som mål på oppslutningen om og tilliten til lokaldemokratiet. Hva kan gjøres for å styrke

¹ I innstillinga dekkjer kommuneomgrepet både kommunane og fylkeskommunane der ikkje anna er spesifisert.

valgdeltakelsen på kortere og lengre sikt? - Kommisjonen skal redegjøre for legitimitetsgrunnlaget for lokaldemokratiet - Partiene lokalt har mistet medlemsoppslutning. Har da partienes evne til å mobilisere velgerne blitt svekket? - Kommisjonen skal redegjøre for innslaget av lokale lister og drøfte betydningen disse har både for valgdeltakelsen og for innholdet i kommunens politikk. - Fortsatt er mange samfunnsgrupper svakere representert i lokale folkevalgte organer enn det deres andel av befolkningen skulle tilsi. Dette gjelder for eksempel kvinner, de yngre velgerne, eldre, funksjonshemmede og etniske minoriteter. Hva er de mulige årsakene til denne skjevheten? Hva betyr denne situasjonen for hvor godt lokaldemokratiet fungerer? Hva gjøres for å rekruttere underrepresenterte grupper i lokalpolitikken? Hvordan ivaretas minoritetene og mindretallets rettigheter i det kommunale flertallsdemokratiet? - Det meste av rekrutteringa til kommunestyrene og fylkestingene foregår gjennom partiene. Samtidig er det mange som kan tenke seg å delta i lokalpolitikken uten å melde seg inn i et politisk parti. Representerer denne situasjonen et problem for lokaldemokratiet?

(kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004)

Mandatet uttrykker ei viss uro for det representative demokratiet si framtid. I den offentlege debatten er spesielt den reduserte valdeltakinga og den sviktande oppslutnaden om partia som medlemsorganisasjonar stadig tilbakevendande tema. At desse kjerneinstitusjonane i det norske representative demokratiet har ein svakare folkeleg forankring enn før har ført til ein fagleg og politisk debatt om vilkåra for eit velfungerande folkestyre. Ikkje minst har Makt- og demokratiutgreiinga peikt på at utviklinga har medverka til at utøvinga av folkevalt mynde er svekka i alle ledd. Kommisjonen har følgeleg lagt stor vekt på å diskutere situasjonen, og premissane, for det representative lokaldemokratiet. Spesielt gjeld det spørsmål om innbyggjarane sitt forhold til lokaldemokratiet - det sviktande frammøtet ved lokalval - og vilkåra for rekruttering til kommunestyre og fylkesting.

Valdeltakinga

Kapittel 2 i innstillinga gjer greie for utviklinga i valdeltaking i Noreg og i ein del andre land. Det vert stilt spørsmål om kva som kan forklare den negative trenden, og kva konsekvensar det kan ha. Kapitlet vurderer fleire tiltak som kan påverke valdeltakinga i positiv retning. Kommisjonen meiner

det sviktande frammøtet i lokalvala representerer ei spesiell utfordring.

Deltakinga ved norske kommuneval er gjennomgåande lågare enn ved stortingsval. Valdeltakinga ved kommuneval er redusert frå 81 prosent i 1963 til 59 prosent i 2003. Ved fylkestingsvalet i 2003 deltok berre 55,6 prosent av veljarane. Ein må heilt attende til 1922 for å finne ei lågare valdeltaking. Heimesitjarpartiet har auka sin oppslutnad i sju lokalval på rad. Samanlikna med andre land ligg den norske valdeltakinga midt på treet, men den er markert lågare i Noreg enn i dei to andre skandinaviske landa både ved nasjonale og lokale val. Danmark skil seg ut med høg og stabil valdeltaking både ved nasjonale og lokale val. Den høge deltakinga i svenske lokalval kan bli forklart med at desse vert haldne samtidig med val på nasjonalforsamlinga.

Talmateriale gjev likevel ikkje eit eintydig negativt bilede av norsk valdeltaking. Trass i at valdeltakinga var rekordlåg ved kommunevala i 1995 og 1999, var det berre 12 prosent av veljarane som sat heime ved begge vala. I tillegg viser ei studie kommisjonen har fått utført at variasjonen i frammøte kommunane imellom frå 1949 til i dag ser ut til å bli større (sjå vedlegg 4). Det inneber at trass i at det lokaldemokratiske engasjementet (i form av valdeltaking) er fallande, er det samtidig meir variert. Kommunalar som like etter andre verdskrig hadde låg valdeltaking har mobilisert sterkare enn kommunalar som i utgangspunktet hadde høg valdeltaking. Eksempelvis kan Fedje kommune vise til ein auke i valdeltakinga på heile 51,8 prosentpoeng frå 1947 til 2003. Faktisk har valdeltakinga auka i ei rekkje av dei små kommunane når etterkrigstida vert sett under eitt. Frå 1980-talet har valdeltaking ved kommuneval, i motsetnad til stortingsval, vore prega av større variasjon. Variasjonen kommunane imellom er størst ved fylkestingsval, noko som inneber at også desse har eit lokalt preg. Denne variasjonen tyder på at det lokalpolitiske spelar ei rolle for deltakinga.

Kva er så den negative trenden i valdeltakinga eit uttrykk for? Høg deltaking vert gjerne sett på som eit teikn på eit vitalt og levande lokaldemokrati. Motsett vert låg deltaking vurdert som eit uttrykk for at lokaldemokratiet har låg legitimitet og at det representative styresettet i kommunane står svakt. Til dette er det å seie at lokaldemokratiundersøkingane eintydig viser at lokaldemokratiet har massiv og stabil støtte i befolkninga. Ikkje berre det, dei same undersøkingane viser at det også er positive utviklingstrekk. Det direkte politiske engasjementet i form av deltaking i demonstrasjonar, boikottar og underskriftskampanjar har

auka over tid. I faglitteraturen blir dette tolka slik at det skjer ei utvikling frå eit kollektivt til eit meir individuelt retta politisk engasjement, og frå fokus på saker med kollektive siktemål til saker som meir snevert gjeld meg og mine.

Med bakgrunn i denne diskusjonen har *kommisjonen* vurdert kor viktig valdeltakinga er for lokaldemokratiet, og diskutert tiltak som kan auke valdeltakinga på kortare eller lengre sikt. *Kommisjonen* registrerer at borgarane er nøgde både med lokaldemokratiet og med dei tenestene kommunane leverer. Borgarane sitt samfunnsengasjement har heller ikkje blitt mindre, snarare tvert imot. Dette er med på å moderere det relativt dystre perspektivet som pregar debatten om situasjonen for lokaldemokratiet.

Innbyggjarane har tillit til lokaldemokratiet. Tillit til lokalt sjølvstyre og sentrale organ som kommunestyre og fylkesting er eit mål på kvaliteten til lokaldemokratiet. Eit vilkår for å ivareta og vidareutvikle lokaldemokratiet er systematisk kunnskap om tillit og legitimitet. Korleis kan tillit og legitimitet haldast ved like og betrast? Det veit vi for lite om. Slik kunnskap bør ikkje berre gjelde for kommunesektoren i gjennomsnitt, men for den enskilde kommune og fylkeskommune. Etter kommisjonen si meining er det avgjerande viktig å få fram slik kunnskap. Kommisjonen oppmodar derfor staten og KS til å få fram slik kunnskap. Data om tillit og legitimitet bør samlast inn med jamne mellomrom slik at ein kan følgje utviklinga over tid. Kommisjonen foreslår derfor at:

- Staten og kommunesektoren sørgjer for forskning som gir kunnskap om kva faktorar som påverkar innbyggjarane sin tillit til lokaldemokratiet. Kommisjonen ber om at det vert utgreidd om det kan bli etablert ein database for heile landet om innbyggjarane sitt syn på lokaldemokrati i eigen kommune. Denne må utformast slik at kommunar kan samanlikne seg i forhold til situasjonen for lokaldemokratiet

At det folkelege engasjementet ser ut til å finne andre kanalar enn gjennom val er ikkje uproblematisk. Kommisjonen meiner det er negativt for lokaldemokratiet at valdeltakinga fell, og at skilnaden i deltakingsnivået mellom lokale og nasjonale val er blitt større. Kommisjonen er spesielt uroleg for at dette kan føre med seg større sosiale forskjellar i den politiske deltakinga. Kommisjonen har sett det som ei viktig oppgåve å medverke til å snu den negative trenden i valdeltakinga.

Kommisjonen meiner det er positivt at det ser ut til at det er politikken sjølv, og ikkje rammene rundt, som har mest å seie for frammøte ved val. Er

lokalpolitikken viktig nok vil borgarane møte fram. Her kan både staten og kommunane sjølv medverke aktivt til at lokalvala vert opplevde som viktige nok av borgarane.

- Staten kan gjennom utstrakt desentralisering av makt og ansvar og tydeleg oppgåve- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivå, synleggjere at kommunane og lokalvala er sentrale i det norske politiske systemet. Kommisjonen har i si første ugreiing peikt på grunnlovsfesting av det kommunale sjølvstyre og større friedom til kommunane i skattepolitikken som viktige tiltak.
- *Fleirtalet* i kommisjonen vil understreke at kommunane og lokalpolitikarane har eit ansvar for å setje saker på dagsorden som opptek folk, og for å tydeleggjere dei lokale politiske alternativa. Slik tydeleggjering kan eksempelvis skje ved at dei lokale partia i forkant av lokalvala gjer det klart for veljarane kva styringsalternativ dei har å velje mellom. Dette er spesielt viktig i ein situasjon der valkampar med manglande alternativ og lite spenning viser seg å trekkje i retning av låg valdeltaking. Er alternativa tydelege og sakene viktige nok så vil det også skjerpe veljarane si interesse for å delta i valet.
- Eit *mindretal* (medlemne Brosvik og Stegane) vil her understreke at kommunane og lokalpolitikarane har eit ansvar i å setje saker som opptek folk på dagsorden og tydeleggjere politiske skilnader. Partia går til val på eigen politikk og eigne ordførarkandidatar. Det kan vere skilnader i korleis ein ønskjer konkrete saker løyste og korleis ein vil søkje fleirtal for å få dette til. Somme stader kan det vere naturleg at ein på førehand klargjer kva parti ein ønskjer å samarbeide med etter valet. Andre stader er det tradisjon for å klargjere standpunkt og å finne fram til styringsdyktige alternativ i etterkant av valet. Då er det viktig at ein ovafor veljarane gjer det klart at ein etter valet vil forhandle om best mogleg gjennomslag for eigen politikk, og at dette er avgjerande for kva parti ein vil samarbeide med i valperioden. Dette gjeld både for val av ordførar og val av politisk styringsalternativ.
- Kommisjonen meiner det er mogleg å gjere noko med dei administrative prosedyrane knytt til valavviklinga. Sjølv om det neppe er vanskeleg å få stemt slik vallova er utforma i dag, vil effekten av nye tiltak for å lette tilgjenge til vallokala ha positiv effekt. Innanfor rammene av dagens vallov har kommunane eit stort spelerom. Dette spelerommet bør kommunane bruke aktivt og til å tenkje nytt. Det ser mellom anna ut til at val på

ein kviledag kan gje positiv effekt på frammøtet, og kommisjonen vil derfor oppforde kommunane til å halde vallokala opne søndagen.

- Kommisjonen ser det også som vesentleg at det også vert informert om at veljarane har høve til å stemme blankt. Det å stemme blankt kan også vere ei medviten valhandling. I valstatistikken bør det gå klårt fram kva som er blanke stemmer og kva stemmer som er forkasta.
- Kommisjonen meiner vallova bør ta som utgangspunkt at alle menneske skal ha lik rett til å utøve sine demokratiske rettar. Menneske med funksjonsnedsettingar utgjer ein høvesvis stor del av innbyggjarane og kommisjonen meiner det er eit demokratisk problem om det ikkje vert tilrettelagt godt nok for denne gruppa. Kommisjonen meiner vallokala skal vere tilgjengelege for alle, og at alle skal ha same rett til å utøve stemmeretten. Kommisjonen registrerer at kommunane, departementet og dei funksjonshemma sine organisasjonar i samarbeid har utvikla retningslinjer som tilfredsstiller kravet om universell utforming. Kommisjonen ser det som vesentleg å sikre at desse retningslinjene vert følgde opp lokalt.
- Kommisjonen vil understreke at det bør bli sat- sa sterkt på å utvikle elektroniske valløysningar som kan garantere tilfredstillande tryggleik for veljarane. Det langsiktige målet med dette arbeidet bør vere at elektronisk stemmegjeving kan bli gjennomført utanfor rammene av eit vallokale. Kommisjonen meiner at staten i samarbeid med kommunane må spele ei aktiv rolle på dette området med sikte på å utvikle sikre og brukarvennlege valteknologiske løysingar. Det inneber at ein raskt bør komme i gang med utprøving og testing av elektronisk stemmegjeving både for enkelte veljargrupper (t.d. funksjonshemma), i samband med førehandsrøysinga og i avviklinga av lokale rådgjevande folkeavstemmingar. Ei arbeidsgruppe nedsett av Kommunal- og Regionaldepartementet har skissert eit opplegg for planmessig og systematisk evaluering av forsøk med elektronisk stemmegjeving. Kommisjonen støttar dette opplegget, og meiner det er viktig å komme i gang med dette arbeidet.

Utover dette er det lansert ei rekkje enkelttiltak for å auke valdeltakinga. Diskusjonen i kommisjonen kring desse tiltaka har avdekka at det ikkje er lett å vedta konkrete institusjonelle endringar som umiddelbart vil snu utviklinga i positiv retning utan at det samstundes kan gje uheldige utslag. Fleire av tiltaka reiser prinsipielle spørsmål som går

utover omsynet til valdeltakinga åleine, noko som gjer at det er ulike syn i kommisjonen med omsyn til kva grep som er naudsynte å ta.

Enkelte har tatt til orde for å innføre *stemmeplikt*, med påfølgjande bøter for veljarar som ikkje møter opp. Som eit alternativ til stemmeplikt som eit straffeelement i vallova, er det *føreslått premiering* ved eksempelvis eit særskilt skattefrådrag for dei som faktisk stemmer.

- Kommisjonen er samd i at slike verkemiddel ikkje er ein farbar veg. Lokaldemokratiet blir ikkje meir vitalt og levande gjennom påbod og lokkemidlar. Kommisjonen meiner stemmeplikt er spesielt problematisk fordi det set variasjonen i valdeltaking ut av funksjon som ein viktig indikator på demokratiet sin legitimitet. Endringar i deltakinga gjer at det vert ført ein kontinuerleg debatt om situasjonen for lokaldemokratiet. Når det gjeld premiering til innbyggjarar som deltek i val, har kommunane i dag full fridom til å nytte seg av slike verkemiddel. Kommisjonen vil ikkje innskrenke kommunane sitt handlingsrom på dette området.

Kommisjonen har drøfta spørsmålet om vala si innbyrdes plassering.

Fleirtalet i kommisjonen

- går inn for at gjeldande ordning med felles valdag for kommunestyreval og fylkestingsval vert vidareført. Desse medlemmane legg avgjerande vekt på at dei lokale sakene bør stå i fokus i eit lokalval, og meiner ein felles valdag for alle val vil medføre ei ytterlegare nasjonalisering av lokalpolitikken. Ved stortingsval er det dei nasjonale sakene og spesielt regjeringsspørsmålet som vil vere sentrale. For veljarane vil det ha den konsekvens at det vert endå vanskelegare å stille lokalpolitikarane til ansvar ved valet. Fleirtalet meiner også at ein felles valdag vil representere ei kunstig oppblåsing av valdeltakinga, og slik sett fungere som ein dårleg indikator for dei reelle vilkåra for det norske lokaldemokratiet. Endeleg vil ordninga med felles valdag medføre at den gjennomsnittlege stemmerettsalderen aukar. Fleirtalet går vidare inn for at kommunane i større grad bør få fridom til sjølve å fastsetje sin eigen valdag i valåret.

Eit *mindretal* i kommisjonen (medlemmane Sørheim, Røssland, Steen, Kvaløy og Skard)

- går inn for felles valdag for stortings-, fylkestings- og kommunestyreval. Felles valdag er eitt av få tiltak som vil auke valdeltakinga. Mindretalet meiner også at felles valdag kan vere eit viktig tiltak for å auke den politiske interessa

og for å sikre at heilskapsperspektivet på politikken kjem betre fram. Kommunane utfører i stor grad oppgåver innanfor rammer sett av staten. Det er difor avgjerande for lokalpolitikken korleis den nasjonale politikken blir utforma. Stortingsfleirtalet og Regjeringa vil i stor grad ha innverknad på korleis kommunane skal og kan løyse oppgåvene sine. Kommunale oppgåver er i fokus og vert i stor grad avgjerande for valresultatet også ved Stortingsval, t.d. eldreomsorg, skolepolitikk og barnehagepolitikk. Det er også rikspolitikarane som i stor grad dominerer valkampen både ved lokalval og stortingsval. Ein felles valdag vil tydeleggjere ansvaret mellom dei ulike styringsnivåa, disiplinere politikarane og skape ein felles debatt og forståing rundt viktige problemstillingar som må løysast i samarbeid mellom forvaltningsnivåa. Mindretalet meiner at felles val vil auke tilliten mellom stat og kommunar og tilliten til dei folkevalde og dei politiske partia på alle nivå. Mindretalet meiner dette ikkje vil svekke høvet til samtidig å få fokus på lokale saker og lokale kandidatar. Det vil bli lettare med politisk ansvarsutkrevjing både sentralt og lokalt enn no. I dag kan ein få regjeringsskifte og fullstendig endring av politikk ovafor kommunane midt i ein kommunestyreperiode.

Eit anna *mindretal* (medlem Ramberg)

- går inn for felles valdag for stortingsval og fylkes-/regionval. Kommunestyrevala vert haldne etter dagens ordning. Dette medlem legg avgjerande vekt på at dei lokale sakene bør ha eige fokus i eige val. Medlemet har lagt stor vekt på at det lokale sjølvstyre, det lokale handlingsrommet og lokale prioriteringar blir respektert betre ved å halde eige lokalval enn dagens ordning og eventuelt ny ordning med felles val. Dette medlem har også lagt vekt på at ved lokalval fokuserer borgarane meir på personar enn på parti, at lokale lister kan vere demokratifremmande og at direkte val på ordførarar lettare kan la seg gjennomføre ved å innføre eit eige kommuneval. Dette medlem har merka seg Soria Moria erklæringa, som uttrykker sterke ambisjonar i å flytte makt og mynde til det fylkesvise/regionale nivået. Ved å slå saman fylkes-/regionval og stortingsval, vil ansvaret mellom fylkes-/region og stortingsnivået tydeleggjerast samtidig som desse nivåa blir sett i samanheng.

Kommisjonen har vurdert spørsmålet om stemmerettsalderen ved lokalval bør bli sett ned frå 18 år til 16 år.

Fleirtalet i kommisjonen går

- inn for å halde på gjeldande stemmerettsalder. Fleirtalet legg avgjerande vekt på at stemmerettsalderen bør fylgje myndigheitsalderen, som i dag er 18 år.

Mindretalet (medlemene Stegane, Ramberg, Berg, Sevland og Tysdal Moe)

- går inn for at stemmerettsalderen bør bli sett til 16 år ved lokalval. Desse medlemene legg avgjerande vekt på at stemmeretten er ein demokratisk rett, og at stemmerett for 16 åringar kan medverke til større politisk engasjement blant ungdom.

Parti, rekruttering og representativitet

Partia har vore og er framleis ein av dei viktigaste aktørane i lokaldemokratiet. Dei har nærast monopol på rekrutteringa til folkevalde organ og har som ei sentral oppgåve å vere bindeledd mellom innbyggjarane og det politiske systemet. Situasjonsrapporten er likevel at partia på mange vis slit på lokalplanet. Dette kjem til uttrykk gjennom stadig lågare medlemstal, færre aktive og stor arbeidsbyrde på dei som er att. Dette representerar ei utfordring for partia som organisasjonar, for rekrutteringa til lokalpolitikken og for representativiteten i folkevalde organ. Partia har sjølve gjort tiltak for å auke deltakinga og engasjementet, men synest ikkje å ha lukkast. Tek ein derimot utgangspunkt i at vurderingane av dagens parti ofte baserer seg på samanlikning med unike periodar i partihistoria då partilivet blomstra, eller med ein situasjon ein trur har vore, ser det ikkje like dystert ut. Og, samanlikna med andre land er talet på partimedlemmer framleis rimeleg høgt i Noreg. Vidare er det også teikn som tyder på at den negative utviklinga er i ferd med å flate ut ved at medlemstala er i ferd med å stabilisere seg. Også rekrutteringsarbeidet i partia ser ut til å ha blitt noko enklare. Ved sist kommuneval var det få parti som rapporterte om at dei hadde problem med å stille liste. Men, årsaka til dette finn ein ikkje i partia sitt rekrutteringsarbeid, men heller i det at kravet til talet på listekandidatar er redusert samtidig som er det blitt færre offentlege verv å fylle.

I Noreg, som i dei fleste andre land, er det eit ideal om at folkevalde organ skal vere sosialt representative. Trass i at det i partia sitt rekrutteringsarbeid er eit sterkt fokus på å få representert ulike grupper i kommunestyra og fylkesting, er resultatet framleis at desse organa ikkje er sosialt representative. Den typiske representant er mann, i 40-50 åra, har høg inntekt og betre utdanning enn

gjennomsnittet. Likevel har kvinnerepresentasjonen i fylkestinga og kommunestyra auka meir eller mindre kontinuerleg over tid. I perioden 1963-2003 har talet på kvinner i norske kommunestyre gått frå 6,3 prosent til 35,8 prosent. Ein slik positiv tendens er også mogleg å spore når det gjeld den politiske integreringa av innvandrargruppene. Sjølv om innvandrarar er noko underrepresenterte samla sett, viser det seg at i kommunar med mange innvandrarar vert desse godt representerte i folkevalde organ. Dette gjeld særleg kommunane Drammen og Oslo. Det er fleire grunnar til at det er barrierar for representasjon av ulike sosiale grupper. Ein grunn finn ein i partia sitt rekrutteringsarbeid, ein annan i at enkelte grupper er mindre villige til å stille til val enn andre. Den overordna utfordringa for partia er å unngå å miste fleire medlemmar og i tillegg rekruttere nye. Om ikkje vil deira problem med å rekruttere kandidatar frå eit breitt spekter av samfunnslivet bli større.

I lokalpolitikken vert dei etablerte politiske partia supplerte av *lokale lister*. Dei lokale listene utgjør eit stabilt element i norsk lokalpolitikk og stiller til val i meir enn 40 % av kommunane. I dei aller fleste tilfelle endar det med at dei vert representerte i kommunestyret. Lokaldemokratikommisjonen har fått gjennomført ei eiga undersøking blant kandidatar på lokale lister ved kommunevalet i 2003, og denne undersøkinga viser mellom anna at ei rekke av listene er etablerte fordi ein ikkje er nøgd med dei politiske partia i lokalpolitikken. Blant eit utval av listekandidatar på desse listene svarte 75 % at ein svært viktig grunn til å stille lister var misnøye med dei etablerte partia.

For *kommisjonen* utgjør dei politiske partia grunnpilarane i det representative demokratiet. Dei står mellom anna for rekrutteringa til lokalpolitikken, utforminga av partia sin politikk og er både eit koplingspunkt mellom veljarane og dei valde, og mellom politikarar på ulike nivå. *Kommisjonen* er uroa over utviklinga med fallande medlemstal og mindre engasjement i dei politiske partia. Dei politiske partia har ei klar eigeninteresse i å ta desse utviklingstrekkja alvorleg. Kva tiltak som konkret skal setjast inn må vere opp til dei enkelte partia å avgjere. Sjølv om partia er grunnleggjande for vårt politiske system, må dei fritt kunne velje arbeidsmåte og organisasjonsform. Denne fridomen er fundamental for dei politiske partia, og dermed er lovregulering ikkje eit eigna verkemiddel. *Kommisjonen* vil likevel utfordre dei politiske partia til å ta eit endå større ansvar for å engasjere innbyggjarane i partiarbeid. Dette for å sikre det representative demokratiet også i framtida. Større økonomiske ressursar for å fremje det lokalpoli-

tiske arbeidet er eit nødvendig verkemiddel, til dømes gjennom auka stemmestøtte til lokale lister og politiske parti.

Eit *mindretal*, (medlemene Kvaløy og Sørheim), har framlegg om eit konkret verkemiddel som kan hjelpe på rekrutteringsarbeidet:

- Det vert innført skattefrådrag for medlemskontingent i politiske parti, slik det t.d. er for fagforeiningskontingent.

Eit anna *mindretal*, (Berg og Ramberg), meiner at det bør jobbast meir aktivt for å hindre at medlemstala i partiorganisasjonane fell ytterlegare og fremjar følgjande framlegg:

- Regjeringa vert oppfordra til å setje ned ei arbeidsgruppe som skal foreslå tiltak som kan motverke fallande medlemstal i politiske parti.

Eit viktig supplement i lokalpolitikken er dei lokale listene. *Kommisjonen* finn det vanskeleg å forsvare dei høge krav som er sett for å stille lister ved lokalval. På det grunnlag ønskjer *kommisjonen* å foreslå endringar i reglane for at slike lister skal stille til val.

Fleirtalet støttar følgjande framlegg:

- Dei gjeldande reglane for å stille liste vert videreførde, men med den endring at dersom ei liste som ikkje er knytt til eit registrert parti vert representert i kommunestyret fell krava om underskrifter bort ved neste val. Ei lokal liste som har vore representert vil dermed kunne stille til val ved neste val ut frå dei same reglane som gjeld for dei registrerte politiske partia i kommunen.

Eit *mindretal*, (medlemene Berg, Brosvik, Stegane, Sørheim og Øgård), støttar fleirtalet, men ønskjer å gå noko lenger i å redusere krava for å kunne stille liste ved lokalval. Desse medlemene meiner at dei gjeldande reglane gjer terskelen for å stille til val for lokale lister for høg og ønskjer dermed at kravet til underskrifter for å få godkjent ei liste vert redusert. Desse medlemene støttar følgjande framlegg:

- Kravet til underskrifter for å kunne stille liste ved lokalval vert redusert frå 2 til 1 % av dei røysteføre.

Kommisjonen er ikkje nøgd med den sosiale representativiteten i lokale folkevalde organ. Tiltak overfor partia sine nominasjonar eller listeforslag er likevel ikkje aktuelt av omsyn til den frie nominasjonsretten. Likevel har partia eit stort ansvar, då 95 % av alle folkevalde ved førre kommuneval vart valde frå partilister. Her vil *kommisjonen* peike på

at legitimiteten til dei folkevalde organ mellom anna er avhengig av at alle grupper tek del i politisk arbeid. Det er i dag ingen reglar for korleis partia skal nominere kandidatar til val. Rekrutterings- og nominasjonsprosessar med brei og omfattande deltaking er difor svært ønskeleg.

Kommisjonen er skeptisk til utviklinga mot stadig færre offentlege verv og at gjennomgåande representasjon har breidd om seg i kommunane. Det kan etter kommisjonen si mening ikkje vere eit argument for å redusere talet på folkevalde at det gir økonomiske innsparingar. Dei demokratiske kostnadane, i form av at kretsen av medborgarar med lokalpolitisk erfaring vert mindre, ved at det vert vanskelegare å oppnå god representativitet, ved at dei mindre partia får problem med å bli representerte og at breidda i syn og haldningar vert redusert, er større enn dei økonomiske innsparingane ein måtte oppnå. Å ha mange lokale folkevalde er ein styrke for lokaldemokratiet. Den gjennomgåande representasjonen reduserer på same måte omfanget av deltakinga i lokalpolitikken. Når dei same personane sit i stadig fleire verv, fører det til at andre politisk aktive som ikkje er folkevalde, i mindre grad vert dregne inn i politisk arbeid. Lokalpolitikken vert i større grad profesjonalisert. Færre av aspirantane til framtidige folkevalde verv får høve til å ta på seg verv som kan fungere som opplæring, medan dei som allereie er folkevalde blir sitjande med ein stor arbeidsbyrde i form av mange verv. *Kommisjonen* vil åtvare mot denne utviklinga.

Kommisjonen meiner difor at kommunestyra må ta ein grundig debatt om korleis lokaldemokratiet kan fungere på best mogleg måte i sin kommune, inkludert spørsmål om kva saker som skal delegerast til administrasjonen og korleis den politiske organiseringa best mogleg sikrar høg deltaking og høg representativitet.

Kommisjonen meiner det er viktig at det vert lagt til rette, både praktisk og økonomisk, for at alle kan delta. Det er viktig at ordningane om honorar for folkevalde verv ikkje ekskluderer til dømes trygdemottakarar, studentar og førtidspensjonistar frå å kunne takke ja til folkevalde verv. Folkevalde bør få dekt utgifter til reise, til nødvendig barnepass eller andre omsorgsoppgåver, tapt arbeidsforteneste, møtegodtgjersle osv. Møtegodtgjeringa bør halde eit nivå som samsvarar med den tidsbruken møtet og førebuing til møte representerer. Demokratiet er viktig for heile samfunnet og kostnaden skal ikkje dekkjast av den enkelte. *Kommisjonen* ber departementet forsikre seg om at det vert lagt til rette for at studentar kan ta på seg politiske verv, mellom anna ved at studentar som inne-

har politiske verv ikkje mister rett til studielån som følgje av honorering av verva.

Eit *mindretal* (Berg og Stegane) uttrykkjer bekymring over at sjølvstendig næringsdrivande ofte kjem dårleg ut m.o.t. tapt arbeidsforteneste. Dette gjeld særleg for småbedriftseigarar og gründerar.

1.3 Alternative deltakingkanalar og lokaldemokrati

I kapittel 4 - *Innverknad mellom val* - vert det vist til at det norske politiske deltakingsmønsteret er i endring. Deltaking i val og parti vert supplert/erstatta med andre og meir individbaserte deltakingformer. Innbyggjarane er ikkje lenger passive støttetroppar innanfor ulike kollektiv, men ser på seg sjølve som sjølvstendige politiske aktørar. Den norske Makt- og Demokratiutgreiinga meiner dette representerar ei utvikling i negativ retning. Det vert slått fast at balansen mellom ulike deltakingformer er endra i ein slik grad at det kan få negative konsekvensar for viktige representative verdier. Dette har skapt ein debatt om kva dei nye utviklingstrekk i det norske demokratiet kan ha av konsekvensar. Dette spenningsforholdet mellom ulike deltakingformer er tydeleg også i lokaldemokratikommisjonen sitt mandat:

«Kommisjonen bør drøfte hvordan andre deltakelsesformer enn valgdeltakelse, på den ene siden, kan bidra til å supplere den representative kanalen og dermed utdype lokaldemokratiet og på den andre siden kan komme i strid med og dermed virke utfordrende på sentrale verdier ved det representative systemet. Mange kommuner og fylkeskommuner har etter hvert tatt i bruk flere virkemidler for å trekke innbyggerne inn i kommunenes beslutningsprosesser. Blant slike tiltak er folkemøter, folkeavstemninger, innbyggerhøringer og debatter på internett arrangert av kommunen. Kommisjonen skal redegjøre for denne type deltakelsesformer og vurdere konsekvensene ved bruk av dem. Kommisjonen skal vurdere bruken av informasjons- og kommunikasjonsteknologien i kontakten mellom kommune og innbygger og som virkemiddel i utviklinga av demokratiet»

(kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004).

Kommisjonen ser det som positivt at innbyggjarane sitt politiske engasjement har auka. Kommisjonen meiner det ikkje nødvendigvis er ein motsetnad mellom individuelt saksorientert politisk engasjement og politisk arbeid innanfor rammene

av det representative lokaldemokratiet. Utviklinga inneber likevel ei utfordring for kommunane med omsyn til å kanalisere innbyggjarane sitt engasjement inn i dei representative vedtaksprosessane. Kapittel 4 i innstillinga vurderer alternative deltakingskanalar på lokalnivået og desse sitt forhold til det representative demokratiet. Kapitlet gjer greie for ulike demokratitiltak både i Noreg og i andre land. Hovudutfordringa for kommisjonen har vore å vurdere kva tiltak som kan medverke til å utvikle og fornye lokaldemokratiet i positiv retning. Kapitlet vurderer: bruken av ulike typar lokale folkerøystingar – den nye teknologien si rolle i lokaldemokratiet – ulike forsøk retta mot å auke innbyggjarane sin innverknad i lokale avgjerdsprosessar – og den tiltakande brukarstyringa av offentleg sektor og kva konsekvensar dette kan ha for lokaldemokratiet.

Lokale folkerøystingar

Kommunelova seier ingenting om *folkerøystingar* kan eller må haldast. I følgje lova kan kommunane ikkje arrangere bindande folkerøystingar i kommunale/fylkeskommunale saker utan at det ligg særskilt lovheimel til grunn. Dette hindrar likevel ikkje kommunane/fylkeskommunane i å ha rådgjevande folkerøystingar før avgjerder blir fatta i representative organ. Kommunane/fylkeskommunane gjennomfører ofte ulike typar opinionsundersøkingar, som til ein viss grad er formalisert i lovverket. Det gjeld mellom anna Plan- og bygningslova, der det blir lagt stort vekt på informasjon og at innbyggjarane skal kunne uttale seg om eventuelle planforslag. Tilsvarende står det i inndelingslova at kommunestyret bør sørge for å få fram synspunkta til innbyggjarane om endring av kommunegrensene. Og vidare, at ei slik høyring kan ta form av ei folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking eller liknande. Endeleg vart det i 2003 innført ein forslagsrett i Kommunelova. Regelen pliktar kommunestyret/fylkestinget til å ta stilling til forslag som gjeld kommunal verksemd, om minst 2 prosent av innbyggjarane eller 300 personar i kommunen krev det. Kommisjonen har fått utført ei undersøking av enkelte erfaringar med innbyggjarinitiativordninga (sjå vedlegg 2). Departementet har gått ut frå at denne regelen også kan bli brukt til å krevje at kommunestyret tek spørsmålet om å halde ei folkerøysting opp til vurdering, men at fleirtalet i kommunestyret i så fall står fritt til å avgjere om det skal haldast folkerøysting eller ikkje. I dag er det berre spørsmålet om målform i skulen som er omfatta av innbyggjarane sin rett til å krevje folkerøysting.

Folkerøystingsinstituttet har vore eit viktig innslag i det norske lokaldemokratiet. I perioden 1970-2000 har det blitt arrangert heile 514 folkerøystingar rundt om i kommunane. Tilsvarende tal for dei nordiske nabolanda Danmark, Sverige og Finland er under 50 innanfor nokolunde same tidsperiode. Det er spesielt i alkohol- og språkpolitikken at den norske særlovgevinga tidlegare har medført at folkemeininga har spelt ei avgjerande rolle for politikktviklinga. Kommuneinndeling har vore eit anna viktig tema for lokale folkerøystingar. Totalt sett har nesten halvparten av kommunane i landet erfaring med lokale folkerøystingar.

Ny teknologi og lokaldemokrati

Internett og ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) var ukjende ord for dei fleste av oss for berre nokre tiår sidan. I dag er dette sentrale tema både i media, i regjeringar sine handlingsplanar og i den offentlege debatten. Styresmaktene i vestlege demokrati ser i dag på data-nettverk som eit sentralt virkemiddel for å utforme og levere tenester. Spesielt blir Internett vurdert som eit stadig viktigare kommunikasjonsverktøy i forhold til innbyggjarane, næringsliv og mellom ulike delar av offentleg sektor. Resultatet er at omgrepa *elektronisk forvaltning* og *elektronisk demokrati* er blitt nøkkelord i moderne demokrati- og forvaltningsdebatt. For forvaltninga skal IKT bli ein viktig reiskap for å effektivisera og vidareutvikla det offentlege tenestetilbodet. På demokratisida ser mange teknologientusiastar på den nye teknologien som sjølve nøkkelen til ein ny demokratisk gullalder. Det er med andre ord ei sterk tru på at ny teknologi, spesielt Internett, vil ha stor innverknad på måten forvaltning, demokrati, og samfunn utviklar seg. Lokaldemokratikommisjonen er beden om å sjå på måten kommunane brukar den nye teknologien til å kommunisere med innbyggjarane.

Bruk av Internett i lokaldemokratiet kan bli sett både frå innbyggjarane og politikarane sine ståsteder. For innbyggjarane kan ei kommunal heimeside opne for å føre politiske samtalar, setje saker på dagsorden, presentere forslag eller kommentere politikarane sine, krevje endringar i politiske vedtak eller søke informasjon og faktakunnskap. Internett kan også gje lokalpolitikarane fleire kanalar å spele på. Politikarane kan nå direkte heim til folk med sin politiske budskap utan å gå vegen om lokale media. Politikarane kan presentere bakgrunnen for sine standpunkt, eller debattere med innbyggjarane om kva politikk som bør førast eller kva utvikling som bør etterstrevast. Media sitt

monopol på informasjon forsvinn når innbyggjarane kan søkje faktakunnskap på kommunane sine heimesider, og når politikarane kan gå i direkte debatt og dialog med innbyggjarane. Døme på slike dialogar er e-postlister, diskusjonar via elektronisk post, eller nettavrøstingar. Omfanget av slike nettdebattar er stort. Dagspressa sine nettstader er t.d. typisk kopla opp mot diskusjonsgrupper av typen – *'sei di meining ved å trykke her'*. Tilsvarende kan kommunane, om dei vil, stimulere til offentleg debatt og gje innbyggjarane nye kanalar for politisk innverknad. Bodskapen frå forskarane er likevel at det største demokratiproblemet knytt til bruk av IKT i kommunepolitikken, er at ein stor del av befolkninga enno er avskorne frå slik deltaking.

Når det gjeld innhaldet på kommunane sine heimesider, vil ei vurdering av dette sjølvstøtt vere avhengig av forventningane. Enkelte har vurdert resultatet som nedslåande med bakgrunn i dei moglegheitene nettet gjev for å utvikle nye deltakingsformer. Heimesidene kan knapt karakteriserast som ein alternativ deltakingskanal, men som ei støtte for det representative demokratiet. Det er enkelte innslag av medverknadsdemokrati på nettsidene, men dei er ikkje framtrudende. Reduserer ein forventningane noko kan tilbodet frå kommunane si side bli vurdert som nokså godt, spesielt gjeld det informasjonsretta tiltak. I tillegg har kommunepolitikarane teke i bruk IKT som ein arbeidsreiskap. Det faktum at teknologien slik medverkar til å forenkla, effektivisere og stø opp under det representative demokratiet er i seg sjølv ei vinning. Tek ein i tillegg omsyn til kor nytt Internett eigentleg er, har det skjedd mykje sidan den første kommunale heimesida vart etablert for ti år sidan.

Andre lokale demokratiltak

I mange norske kommunar er fornyinga av lokaldemokratiet sett på dagsorden. Trass i at 1990-talet har vore prega av dystre perspektiv med omsyn til framtida for lokaldemokratiet, er det veksande interesse for forsøk retta mot å mobilisera innbyggjarane. Det viser at lokaldemokratiet har ein sterk posisjon i norsk politikk.

Kapittel 4 viser at det er stor variasjon i demokratiarbeidet kommunane imellom. Enkelte kommunar gjer mykje, andre er meir passive. Det er ikkje noko som tyder på at kommunar med spesielle utfordringar på demokratisida driv eit meir aktivt demokratiarbeid enn kommunar utan slike utfordringar. Verken låg valdeltaking eller deltakingsutviklinga over tid ser ut til å ha effekt på den enkelte kommune sin demokratinnsetning. Derimot

er kommunestorleik ein viktig faktor. Større kommunar gjennomfører fleire demokratiltak enn dei små. Ei tolking av dette kan vere at avstanden mellom dei som styrer og dei styrte er større i stor-kommunane. Kommuneforskninga viser at partipolitikken spelar ei større rolle i store kommunar enn i dei små, som på si side kan vise til at befolkninga er meir nøgde med måten lokaldemokratiet fungerer på. Ei anna tolking er at storleik fangar opp ressursvariasjonen mellom kommunane. Større kommunar har fleire administrative resursar å setje inn for å utvikle nye demokratiltak. Det som likevel ser ut til å ha størst forklaringskraft for variasjonen, er den enkelte kommune sin generelle moderniseringsiver. Kommunar som har gjennomført målstyring, marknadstilpassing og er endringsvillige, gjennomfører fleire demokratifornyande tiltak. Norske kommunar er dermed nokså aktive på demokratisida, men denne aktiviteten ser ikkje ut til å ha bakgrunn i ein gjennomtenkt demokratipolitikk.

Brukardemokrati

Involvering av brukarane av offentlege tenester er ikkje noko nytt verken i kommunal eller statleg samanheng. Historisk har kommunane lange tradisjonar for å trekke brukarane med i kommunale vedtaksprosessar og i utforminga av kommunale tenester. Tilsvarende har organiserte brukarrepresentantar vore med i arbeidet med å utvikle nye nasjonale velferdstenester. På begge nivå har brukarinvolvering gjeve viktige innspel og korrektiv til utviklinga av offentleg sektor. Kommisjonen er beden om å vurdere kva ulike typar brukardemokrati har å seie for lokaldemokratiet.

Kapittel 4 vurderer brukarinvolvering som demokrati-verktøy. Spørsmål som vert diskutert er: Kva fordeler og ulemper kan brukardemokratiet ha? Kva er brukardemokrati? På kva måte bidreg brukarinvolvering til å utvikle lokaldemokratiet? Korleis kan brukarinteressene kome i konflikt med heilskapen i lokaldemokratiet? Korleis kan dei folkevalde organa greie å avvege mellom brukarinteressene og avgjerder som tener heilskapen best? Det ligg også føre ein eigen forskingsrapport der temaet er handsama (sjå vedlegg 1).

Kommisjonen sine vurderingar og tiltak

Kapitel 4 har tatt opp ei rekkje tiltak som kan legges til rett for at innbyggjarane kan delta i lokaldemokratiet også mellom vala. Det er gjort greie for bruken av ulike typar folkerøstingar både i Noreg og i andre land. Kommunane sin bruk av ny teknologi

i forvaltninga generelt og i lokaldemokratiet spesielt er diskutert, og det same gjeld ulike forsøk retta mot å auke innbyggjarane sin innverknad i lokale avgjerdsprosessar. Endeleg har kommisjonen vurdert brukarstyringa i offentleg sektor og moglege konsekvensar for lokaldemokratiet. Med utgangspunkt i dette trekker kommisjonen opp sine konklusjonar.

Folkerøystingar si rolle i lokaldemokratiet

Kommisjonen har diskutert fire spørsmål knytt til utforming og bruk av folkerøystingsinstituttet. For det første gjeld det spørsmålet om det er trong for lovregulering av den eksisterande praksisen med rådgjevande lokale folkerøystingar. For det andre om det bør opnast for bindande folkerøystingar i kommunane. For det tredje om innbyggjarane gjennom ein initiativrett skal kunne setje saker på dagsorden eller etterprøve dei folkevalde si utforming av politikken. Og, for det fjerde, om det politiske mindretalet i kommunestyra/fylkestinga også skal kunne krevje folkerøystinga i ei sak.

Fleirtalet i kommisjonen

- ser på det representative demokratiet som fundamentet for det lokale folkestyret. Bindande folkerøystingar/folkeinitiativ vil representere eit brot med dette prinsippet, og gjere det vanskelegare å utforme ein heilskapleg lokalpolitikk. Fleirtalet meiner at den eksisterande ordninga med rådgjevande folkerøystingar fungerer tilfredsstillande og gir kommunane fleksibilitet med omsyn til å gjennomføre folkerøystingar. Fleirtalet går heller ikkje inn for ei ordning der mindretalet i kommunestyra/fylkestinga får høve til å krevje folkerøysting i saker som desse organa handsamar.

Mindretalet (medlemene Røssland, Ramberg og Stegane)

- meiner det er trong for lovregulering på dette feltet. Desse medlemene meiner det ofte kjem opp saker som kommunestyra/fylkestinga kan ha problem med å avgjere og ta ansvar for. Det kan vere saker der motsetnadane går på tvers av dei partipolitiske skiljelinene, eller saker som vert sett på dagsorden utan å ha vore tema i ein valkamp. I slike saker er det rimeleg at politikarane kan overlata vedtaksansvaret til veljarane. Mindretalet går difor inn for at kommunar som ønskjer det skal få høve til å gjennomføre bindande folkerøystingar. Med bakgrunn i same argument bør det også bli innført ein initiativrett for innbyggjarane der dei får høve både til setje nye saker på dagsorden og til å et-

terprøve dei folkevalde si utforming av politikken. Når det gjeld initiativretten, bør terskelen for å utløyse ei folkerøysting vere høg. Ei løysing er å setje underskriftskravet til 10 prosent av dei røysteføre, eller å regulere underskriftskravet med bakgrunn i kommunestorleiken. Eit krav på 10 prosent vil gjere det vanskelegare å kvalifisere eit initiativ i store byar som Oslo og Bergen, enn i mindre kommunar. Mindretalet meiner at lovverket bør utformast slik at verken bindande folkerøystingar eller folkerøystingar initierte av innbyggjarane skal kunne nyttast i spørsmål som gjeld minoritetar sine levkår eller i spørsmål som kan ha konsekvensar for grunnleggjande menneskerettar.

Kommisjonen har også vurdert den nye regelen om innbyggjarinitiativet i kommunelova, som trådte i kraft 1. juli 2003. Kommisjonen vil understreke at

- initiativretten er ein ny og viktig kanal også for dei unge. Det er ikkje eit krav i lova om at dei som eventuelt står bak eit initiativ har stemmerett. Det betyr at også personar under 18 år kan fremje forslag. Kommisjonen meiner at det ikkje bør innførast høgare tersklar for innbyggjarinitiativ enn det som gjeld i dag. Det er også viktig at kommunestyra klargjer for innbyggjarane kva som kan bli oppnådd med eit initiativ, kva type saker initiativretten ikkje gjeld for, og korleis initiativ vert handsama (kor lang tid det tek før saka kjem opp). Kommisjonen meiner det hadde vore ein fordel om kommunane fekk større fridom til å delegere handsaminga av innbyggjarinitiativa til det organet dei sjølve meiner bør vurdere saka.

Ny teknologi og lokaldemokrati

Kommisjonen meiner kommunale nettsider er ein viktig reiskap for kommunane både med omsyn til det å levere gode tenester og til å komme i dialog med borgarane. Kommunale nettsider er ein sentral kanal for innsyn og informasjon i lokalpolitikken. Kommisjonen ser det som vesentleg at Internett i større grad enn i dag vert brukt til å synleggjere det politiske ved kommunane og til tovegskommunikasjon med borgarane. Det inneber at det folkevalde aspektet på nettsidene bør bli betre, og at lokalpolitikarane bør bli meir tilgjengelege for innbyggjarane via nettet. Kommisjonen meiner at den nye teknologien er eit viktig arbeidsverktøy for lokalpolitikarane, og at satsing på dette feltet vil vere ein viktig reiskap i arbeidet med å betre arbeidsvilkåra for dei folkevalde.

Kommisjonen vil peike på den nye teknologien som eit viktig verkemiddel for å sikre opne prosessar i kommunane. På dette punkt vil kommisjonen generelt gje uttrykk for at grunnlaget for innsyn, deltaking og eit levande demokrati er at politisk verksemd i folkevalde organ går føre seg for opne dører med mindre lov eller føresegner seier noko anna. Kommisjonen vil oppfordre kommunane om å bruke meir offentlegheitsprinsippet i sakshandsaminga og sørgje for at alle tilsette får tilbod om ein gjennomgang av dei krava offentlegheitslova set til open sakshandsaming. Døme på tiltak for å fremje mest mogleg opne prosessar i kommunane kan vere å innføre ein openheitsplakat som skal henge på alle kommunale kontor, slik t.d. Buskerud fylkeskommune har gjort.

Kommisjonen meiner at bruk av IKT i lokalføvaltninga kan medverke til å betre den kommunale servicen. Mellom anna opnar teknologien for at innbyggjarane kan få raskare tilbakemelding frå eigen kommune i sakshandsaminga. Kommisjonen meiner at det generelt sett er nødvendig å betre kommunal service ved å ha klare rutinar når det gjeld å gi innbyggjarane svar på spørsmål. Kommunane bør som eit minstekrav leggje seg på ei svarrutine som følgjer forvaltningslova sine reglar, og, i det minste, gi eit førebels svar innan 14 dagar.

Kommisjonen vil peike på enkelte konkrete IKT-baserte tiltak som gjer det lettare for innbyggjarane å følgje med i den lokalpolitiske debatten. Eit viktig verktøy er overføring av kommunestyremøte via lyd eller bilete. Det er ein klar fordel om dette ikkje berre skjer direkte, men at den enkelte sjølv får høve til å høyre/sjå når det er ønskjeleg. Ei løysing med overføring av kommunestyremøte kan lett bli kombinert med at innbyggjarane også får høve til å stille spørsmål til lokalpolitikarane og få dette kommentert i løpet av debatten. Eit anna tiltak er å synleggjere partipolitikken si rolle i lokaldemokratiet via heimesidene i større grad enn det som er tilfelle i dag. Eit godt døme i så måte er Hole kommune, der det er ein link frå kommunen sin nettstad til ei politisk debattside styrt av dei politiske partia.

Lokale demokratitiltak

Kommisjonen meiner det er eit positivt trekk ved lokaldemokratiet at engasjementet er stort blant borgarane. Lokaldemokratiet har mykje å vinne på å dra nytte av dette engasjementet. I dette kapitlet er det vist til fleire demokratitiltak som kommunane/fylkeskommunane kan hente inspirasjon frå. Kommisjonen går derimot ikkje inn for lovregule-

ring på dette feltet. Til det er dei demokratiske utfordringane, behova og deltakingsmønsteret for ulikt frå kommune til kommune. Enkelte av dei tiltaka som er skisserte her, kan fungere godt i nokre kommunar, men ikkje i andre. I kapitlet er det også vist til tiltak som langt frå er veldokumenterte med tanke på om dei har ein positiv eller negativ effekt på deltakinga. Likevel kan dette vere tiltak som kan danne grunnlag for forsøk eller skape debatt om utforminga av lokaldemokratiet.

Kommisjonen vil likevel signalisere enkelte prinsipp som bør bli lagde til grunn når innbyggjarane vert trekte inn i den politiske prosessen. For det første meiner kommisjonen at ein ikkje bør innføre tiltak som rokkar ved kommunestyret sin politiske autoritet. Det skal ikkje vere tvil om at det er dei folkevalde si oppgåve å gjere politiske prioriteringar. For det andre er det viktig å ha fokus på tiltak som får i tale dei som har vanskar med å bli høyrd i demokratiske prosessar, og ikkje nødvendigvis dei som ropar høgast. Dette er eit sentralt prinsipp ved det representative demokratiet som styreform. For det tredje bør kommunane/fylkeskommunane ha tenkt gjennom at det å høyre innbyggjarane også krev at det vert gjeve tilbakemelding. Tiltak som vert innført utan ein gjennomtenkt strategi på kva dialogen skal brukast til, fungerer som regel dårleg. Dette kapitlet har peika på ulike metodar kommunane kan ta i bruk for å bevisstgjere seg sjølve i demokratiarbeidet.

Kommisjonen meiner det er positivt at kommunar evaluerer og synleggjer situasjonen for lokaldemokratiet i kommunen. Både CLEAR-metoden til Europarådet og demokratirevisjon kan vere aktuelle metodar for kommunar som ønskjer å drive demokratievaluering og -utvikling. Det er viktig at kommunen både lærer av eigne erfaringar når det gjeld kor godt lokaldemokratiet fungerer og av erfaringar frå andre kommunar. Her ber kommisjonen, som nemnt, om

- at det vert utgreidd om det kan bli etablert ein database for heile landet om innbyggjarane sitt syn på lokaldemokrati i eigen kommune. Denne må utformast slik at kommunar kan samanlikne seg i forhold til situasjonen for lokaldemokratiet.

Kommisjonen ser på deltakinga blant dei unge som ei spesiell utfordring.

- Kommisjonen vil peike på at når kommunane først vel å ta i bruk ordninga med ungdomsråd, bør dei formalisere dette i større grad enn kva som er tilfelle i dag. For det første bør deltakinga avgrensast til dei under 18 år, som er gjeldande stemmerettsalder. For det andre bør

- kommunane sørgje for at det følgjer ressursar med ordninga. Her handlar det om å ta ungdommen sitt engasjement på alvor.
- Kommisjonen vil også peike på at det ikkje er noko til hinder i lovverket for å velje ungdom under 18 år som medlemmar av kommunale nemnder og utval. Det som i dag stengjer for dette i mange kommunar er at kommunane i stor grad har vedteke ei eller anna form for gjennomgåande representasjon. Kommisjonen vil be kommunane om å vurdere dette særskilt når ein drøftar kommunal organisering.
 - Kommisjonen meiner også at skulen bør ta større ansvar for demokratiopplæringa blant dei unge. Kommisjonen meiner dette kan skje i eit samarbeid med kommunane. Kommunane kan utarbeide eit opplæringstilbod som gir dei unge kunnskap om korleis kommunen (demokratiet) og det politiske arbeidet fungerer. Kommisjonen vil understreke at også dei politiske partia har eit særleg ansvar for opplæring i demokratiske verdiar og handlemåtar blant dei unge.
 - Kommisjonen vil igjen vise til innbyggjarinitiativordninga som ein viktig ny kanal for politisk deltaking også for dei unge.

Brukarinnverknad i lokaldemokratiet

Kommisjonen konstaterer at kommunane har eit rikt innslag av verkemiddel for å trekke brukarane av kommunale tenester inn i utforminga av tenestetilbodet. Mest utbreidd er kommunane sin bruk av brukarundersøkingar. Desse viser at brukarane jamt over er nøgde med det kommunane leverer av tenester.

Brukardemokratiske verkemiddel kan vere eit viktig element for at det vesle demokratiet skal fungere. Mange spørsmål som gjeld den daglege drifta i kommunen kan avgjerast under medverknad frå brukarane av tenestene. Dette er spørsmål som sjeldan kjem opp på den politiske dagsorden i kommunen sine representative organ. Med dagens ordningar vil dette kunne vere spørsmål som det er administrasjonen og tenesteutøvarane som med bakgrunn i profesjonell kompetanse og skjønn tek stilling til. Difor er det her heller snakk om å gje brukarane større innverknad på det som profesjonelle aktørar tradisjonelt har teke stilling til, enn å ta makt frå dei folkevalde. Brukarmedverknad og -styring gir fleire lekfolk høve til å delta i kommunal verksemd. Dette trur kommisjonen kan vere med å styrke forholdet mellom kommunen og innbyggjarane samt stimulere engasjementet for politisk deltaking i kommunen.

Kommisjonen vil understreke lokalpolitikarane si ombodsrolle. Det er viktig at innbyggjarane som brukarar av kommunale tenester får høve til å gi uttrykk for si meining om kommunen sin tenesteproduksjon til dei folkevalde. Det bør vere eit krav til dei folkevalde at dei skaffar seg informasjon om kva innbyggjarane meiner om det kommunale tenestetilbodet. Ei sterk vektlegging av dialog med innbyggjarane som brukarar av offentlege tenester, bør vere ei sentral oppgåve for dei folkevalde. Ei styrking av ombodsrolla styrker dei folkevalde organa sin legitimitet og kan sikre at vedtak i folkevalde organ i større grad er i samsvar med innbyggjarane sine forventningar.

Kommisjonen ser at ulike former for brukardemokrati kan kome på tvers av det tradisjonelle representative demokratiet. Mange spørsmål er av slik karakter at det må vere samfunnskollektivet ved dei folkevalde, som må ta stilling til dei. Difor er det viktig at det vert etablert formelle rammer for brukarane sin medverknad. I den grad kommunane legg opp til å trekkje brukarane med i styringsorgan og til og med gje dei styringsfullmakter, må innhaldet i fullmaktene og grensene for innverknad vere tydelege. Kommisjonen vil av den grunn understreke at kommunestyret framleis har den overordna rolla i styring og tilrettelegging av rammene for verksemda ved kommunale velferdsinstitusjonar, sjølv om det vert lagt til rette for brukarstyring innafor enkeltinstitusjonar.

Kommisjonen vil åtvare mot at kommunane tek i bruk brukardemokratiske verkemiddel som symboltiltak. Dette vil vere tilfelle når det vert sett i verk medverknadsordningar der brukarane vert trekte inn, men der det systematisk ikkje vert teke omsyn til deira syn. Dette vil kunne redusere tilliten til demokratiet og kommunen.

Kommisjonen ser at fritt brukarval kan vere eit verkemiddel for å oppnå brukarinnverknad i kommunane. Gjennom å kunne velje bort tenesteleverandørar kjem det også signal om potensielle til å utvikle seg for vedkomande leverandør. Dette er ei form for styring der brukarane har eit sterkt verkemiddel for å gje uttrykk for tilfredsheit med tenesta. Ulemper med brukarval er at brukaren må bruke ressursar på å skaffe seg informasjon om ulike leverandørar. Det er ikkje sikkert at det er innbyggjargrunnlag nok i kommunen til etablering av alternative tilbydarar og det kan oppstå ulikskapar i tilbodet fordi den beste leverandøren ikkje kan levere til alle som etterspør tenesta hjå han. Kommisjonen vil understreke at det er opp til kvar enkelt kommune om dei vil ta i bruk fritt brukarval. Kommisjonen ser ikkje behov for endring i den nasjonale

reguleringa i forhold til om kommunane skal kunne ta i bruk fritt brukarval.

Kommisjonen vil peike på at kommunane etter kommunelova har spelerom for å utpeike driftsstyre for velferdsinstitusjonar med innslag av, eller fleirtal av, brukarrepresentantar. Kommunane kan utnytte dette spelerommet, prøve ut ordningar med brukarstyring og evaluere verknadene av denne type tiltak. *Kommisjonen* vil her peike på at det er nødvendig at ansvarsområdet til driftsstyra vert tydeleg i forhold til dei folkevalde sitt ansvar.

Kommunane har i dag ei rekkje ordningar for å trekkje brukarane med i utforminga av kommunale tenester. Folkemøte, brukarråd, brukarpanel, brukarundersøkingar er døme på det. *Kommisjonen* ser at kommunane har stor nytte av denne type ordningar til dømes som premissleverandørar før avgjerder i kommunestyre og andre folkevalde organ. Også her er det avgjerande at ordningane blir utforma innan ei ramme der det ikkje er tvil om at det er dei folkevalde som har det overordna ansvaret i kommunen. Det er også ein fordel at ordningane er utforma slik at alle, eller eit representativt utsnitt av innbyggjarane, får sjanse til å kome med sitt syn.

Både eldrerådet og ei representasjonsordning for funksjonshemma er lovfesta organ.

Fleirtalet i kommisjonen meiner

- at det må vere opp til kommunane sjølve om dei ønskjer å etablere slike råd. *Kommisjonen* føreslår dermed at desse ikkje lenger blir lovfesta. Dagens lovpålagde ordning med eldreråd/representasjonsordning for funksjonshemma kan gje eit uheldig signal om at desse gruppene ikkje bør nominerast eller delta på lik linje med andre i det representative systemet, og kan såleis vere med å legitimere at dei trekker seg frå politisk virke. Dessutan bør kommunane til ei kvar tid vere frie til å opprette råd for grupper som dei ser er underrepresenterte og som treng ekstra moglegheiter til å kunne påverke. Dette kan endre seg frå kommune til kommune og over tid.

Eit *mindretal* (medlem Myrvold)

- deler fleirtalet sitt syn når det gjeld eldreråd, men vil framleis at ei eiga representasjonsordning for dei funksjonshemma skal vere lovfesta. Dei funksjonshemma utgjer ei mindre gruppe, og har gjerne færre kanalar inn i den politiske prosessen enn det dei eldre har.

Eit *anna mindretal* (Røssland og Steen)

- støtter ikkje forslaget om å avvike eldreråd og ei eiga representasjonsordning for funksjons-

hemma som lovfesta organ og let det vere opp til kommunane å avgjere om dei ønskjer slike råd eller ikkje. Desse medlemmane meiner det framleis er viktig at desse organa er lovmessig sentralt forankra.

Kommisjonen har ikkje handsama lojalitetsplikt og ytringsfridom for tilsette. Dette er ei aktuell problemstilling når det gjeld kontakten mellom tilsette som fagpersonar og folkevalde i ombudsrolla og når det gjeld dei tilsette sine rettar m.o.t. å delta i samfunnsdebatten. Likevel vil *kommisjonen* oppfordre kommunane til å vere atterhaldne med å gje instruksar eller utarbeide reglement for dei tilsette som set skrankar for ytringsfridomen og krav til lojalitetsplikta. Slike reglement er uheldige både for dei folkevalde i ombudsrolla, som skal halde seg orientert om kommunalt servicenivå, og for dei tilsette som innbyggjarar og borgarar. Når det gjeld høvet til å uttale seg til pressa, har kommunen sjølv sagt full styringsrett på kven som kan uttale seg på vegne av kommunen.

1.4 Kommunal organisering, selskapsdanning og frivillige organisasjonar

I *kommisjonen* sitt mandat blir det peikt på ei rekke problemstillingar ved den kommunale organiseringa som *kommisjonen* skal vurdere:

For det første:

«Fører den økende interesse for innføring av parlamentarisme som styringsform til at det skapes tydeligere politiske alternativer og dermed større interesse for lokalpolitikk?» For det andre blir det pekt på «en tiltakende tendens til at viktige beslutningar trekkes ut av kommunestyret og inn i organer som ikke er direkte folkevalgte. I faglitteraturen omtales dette som fragmentering. Eksempel på fragmentering er bruk av foretak/selskaper, interkommunale organer og bruk av andre aktører enn kommunen til å utføre kommunale oppgaver. *Kommisjonen* skal drøfte hvilken betydning disse utviklingstrekkene kan ha for det lokale demokratiet». Og for det tredje at «Kommunene kan også inngå i samarbeidsrelasjoner med private parter og interesser i rollen som samfunnsutvikler. Det kan bidra til mobilisering av ressurser og at viktige aktører trekkes inn i beslutningsprosesser. Er dette en utvikling som gagner demokratiet? Risikerer man at kommunestyrets rolle og interessen for dette svekkes?».

(kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004).

ansvarleg ved val fordi styra i desse selskapa vert haldne ansvarleg av politikarane og ikkje innbyggjarane. Dette reiser interessante problemstillingar både i høve demokratisk kontroll og innsyn, og i forhold til kva mynde som på denne måten blir flytta ut av dei folkevalde organa. Kva ansvar sit kommunestyra tilbake med sett i lys av den aukande selskapsdanninga i kommunane?

Kommisjonen meiner

- det er viktig at kommunane har fridom i spørsmålet om kommunal organisering og at dette også omfattar ulike kommunale selskapsformer.

Mindretalet, (medlemane Berg, Kvaløy, Stegane og Ramberg),

- vurderer den kommunale selskapsdanninga som problematisk sett i høve til dei demokratiske prosessane. Desse medlemane meiner den auka bruken svekker den politiske styringa og kontrollen. Vidare vil det føre til auka fragmentering, utdleggjering av ansvar og unødvendig byråkratisering.

Kommisjonen meiner det er knytt utfordringar til den store veksten i fristilte selskap som kommunane engasjerer seg i. Bakgrunnen for dette er at kunnskapsgrunnlaget til no berre seier noko om veksten i kommunale selskap, men ikkje særleg mykje om kva ansvar og mynde kommunane og lokalpolitikarane etter kvart står tilbake med. *Kommisjonen* ønskjer

- å få kartlagt dette og ikkje minst korleis lokalpolitikarane sjølve opplever den aukande selskapsdanninga lokalt.

Når kommunar først har valt å ta i bruk ulike selskapsformer, er *kommisjonen* oppteken av at kommunane tek rolla si som eigar på alvor. For å sikre demokratisk styring, kontroll og innsyn er det avgjerande at kommunane er medvitne sitt ansvar som eigar av selskapa. Her kan kommunane både ta i bruk dei styringsmekanismane som er innebygde i dei ulike styringsformene, men kan i tillegg utvikle eigne styringsmekanismer som allereie er tekne i bruk i enkelte kommunar. Som døme ønskjer *kommisjonen* å peike på at kommunane kan utvikle ein eigen eigarstrategi, leggje fram eigar melding for politisk handsaming, arrangere eigar møte mellom kommunen og ulike selskap og klargjere politikarane si rolle overfor selskapa.

Frivillige organisasjonar

Når det gjeld samarbeidsrelasjonar, er det mellom anna utvikla overfor dei frivillige organisasjonane i

kommunane. Her har utviklinga vist ei styrking av frivillige organisasjonar med sterk lokalt fotfeste, medan dei nasjonale organisasjonane sitt grep om den frivillige innsatsen lokalt er redusert. Same kva type frivillige organisasjonar ein finn lokalt, yter dei eit viktig bidrag til kommunane og lokaldemokratiet. Dei er arenaer for trening i demokrati og utgjer ein viktig ressurs ikkje minst som rekrutteringsbase til folkevalde organ.

Kommisjonen er oppteken av det skal vere kanalar mellom kommune og det sivile samfunnet. Det frivillige organisasjonslivet er ein viktig kanal for slik kontakt og *kommisjonen* ønskjer at kommunane skal leggje til rette for eit levande organisasjonsliv lokalt. At innbyggjarane aktiviserer seg saman med andre for å skape eit godt lokalsamfunn er til det beste for lokaldemokratiet. Frivillige organisasjonar har ein demokratisk verdi i den grad medlemane gjennom si deltaking der blir kjende med kvarandre og lærer å praktisere demokrati og ved at det frivillige organisasjonslivet bidreg til tillit mellom innbyggjarane. Frivillige organisasjonar er viktige demokratiske aktørar som fremjar ulike interesser og verdiar og sikrar eit større mangfald i demokratiet.

Kommunane har eit ansvar for ein aktiv frivillig sektor. Difor er det viktig at kommunane på ulike måtar legg til rette for frivillig verksemd. Det kan gjerast gjennom å gje støtte i form av pengar og ved tilrettelegging, til dømes ved at kommunen vederlagsfritt eller til kostpris kan tilby lokale som organisasjonane kan nytte seg av.

Frivillige organisasjonar spelar ei sentral rolle i forhold til vidareutvikling av lokalsamfunna. Organisasjonar kan fungere som verkstader for nye idear og utvikling av dei. Organisasjonsdanning rundt nye oppgåver og aktivitetar er eit resultat av den organisasjonsfridomen demokratiet gir oss. Dette skjer gjerne lokalt og er med å gjere lokalsamfunna rikare og meir attraktive å leve i. Også i eit slikt perspektiv er det viktig at kommunane legg til rette for frivillige organisasjonar. Samspel mellom kommune og organisasjonar kan gje ekstra resultat både i forhold til samfunnsutvikling og utvikling av kommunen sin velferdsproduksjon.

For dei frivillige organisasjonane viser det seg at organisasjonslivet lokalt er i vekst, men då for dei organisasjonane som har ingen eller berre svak tilknytning til ein nasjonal organisasjon. Vidare har det vore ein nedgang i det lokale organisasjonslivet med ei sterk nasjonal forankring. *Kommisjonen* meiner at denne utviklinga ikkje har svekka grunnlaget for å trekke organisasjonar med i utviklinga av lokaldemokratiet. Veksten i lag og foreiningar

Desse sidene ved lokaldemokratiet er nærare drøfta i kapittel 5.

I høve den kommunale organiseringa er det i kapitlet lagt særleg vekt på spenninga mellom konsensusorienterte og konfliktorienterte organisasjonsmodellar. I dei snart 15 åra som er gått sidan vi fekk den gjeldande kommunelova, har det i kommunane skjedd store omorganiseringsprosessar der det mellom anna har vore målsettingar knytt til å styrke den lokale deltakinga og engasjementet. Eit overordna spørsmål er knytt til i kva grad desse ulike omorganiseringstiltaka har hatt innverknad på lokaldemokratiet. Her blir formannskapsmodellen, komitéorganisering og lokal parlamentarisme drøfta. Vidare vert direkteval av ordførar drøfta, som er eit av få tiltak som har hatt som mål å auke valdeltakinga ved kommuneval. Hovudtema er dermed endringar i den politiske organiseringa av kommunane.

I andre del av kapitlet blir kommunal selskapsdanning drøfta særskilt. Også utviklinga på dette området kan til ein viss grad sjåast i samheng med kommunane sin fridom i organisasjonsspørsmål. Her har kommisjonen fått gjennomført ei analyse av selskapsorganiseringa i to kommunar der spørsmålet om politisk styring og kontroll var hovudfokus (sjå vedlegg 3). Hovudproblemstillingane er knytte til omfanget av selskapsdanningar i Noreg, om kommunane gjennom selskapsdanning gir frå seg handlingsrom og til slutt om politikarane framleis har høve til å styre sjølve om ulike verksemdar vert organiserte som eigne selskap. For kommunar som står overfor ulike alternativ i val av organisasjonsform vil ei viktig vurdering vere knytt til kva kommunepolitikarane skal ha direkte kontroll med og område som der det vil vere tilstrekkeleg med indirekte kontroll.

Siste del av kapitlet omhandlar frivillige organisasjonar. Frivillige organisasjonar er ikkje ein del av kommisjonen sitt mandat, men kommisjonen oppfattar dei frivillige organisasjonane som ein viktig del av lokaldemokratiet. Spørsmål som vert drøfta gjeld særleg utviklinga for frivillig sektor i kommunane og ikkje minst kva forhold kommunane har til denne delen av sivilsamfunnet. Også på dette feltet har det skjedd store endringar dei siste 10 åra som også har konsekvensar for det lokaldemokratiske engasjementet.

Kommunal organisering

Eit ofte nytta verkemiddel i kommunane for å oppnå ulike effektar er ulike former for omorganisering. På dette området viser det seg at det kan vere vanskeleg å spore effektar av desse prosessane når det

gjeld lokalpolitisk engasjement og deltaking. Mykje tyder på at omorganiseringsprosessane i liten grad har hatt eit styrka lokaldemokrati i form av høgare aktivitet som eit overordna mål. Dei har meir vore styringsreformer framfor demokratireformer.

Når det gjeld spørsmålet om kommunal organisering meiner *kommisjonen* at det er viktig med eit mangfald av organisasjonsmodellar tilpassa kommunale føresetnader og utfordringar. *Kommisjonen* vil i tråd med si første innstilling, NOU 2005:6, peike på at omorganiseringstiltaka i større grad må ha som mål å auke det politiske engasjementet mot innbyggjarane og i mindre grad vere omorganiseringsprosessar til innvortes bruk for administratorar og politikarar. Skal fridomen kommunane har til å organisere seg som dei vil få større verdi, bør den nyttast som eit bidrag til å styrke lokaldemokratiet. Omorganiseringstiltak som legg betre til rette for politisk engasjement og deltaking vil kunne vere positive bidrag i retning av demokrati-reformer i lokalpolitikken.

I spørsmålet om direkteval av ordførar er *fleirtalet* i kommisjonen

- positiv til ordninga og ønskjer at kommunane sjølve kan velje om dei vil ha direkteval av ordførar eller ikkje. *Fleirtalet* meiner likevel at det er ein føresetnad for ordninga at den direktevalde ordføraren vert tildelt meir mynde enn det han har i dag.

Eit *mindretal*, (medlem Røssland),

- er også positiv til direkteval av ordførar, men at det skal vere opp til kommunane sjølve å avgjere kor stor mynde den enkelte ordførar skal få.

Eit anna *mindretal*, (medlemene Kvaløy, Steen og Sørheim),

- er prinsipielt motstandar av direktevald ordførar. Desse medlemene meiner at ei ordning med direktevald ordførar vil ytterlegare utydeleggje ansvarsforholda i lokalpolitikken. Direkte ordførarval fører til stort personfokus, makt-konsentrasjon og svekkar det representative demokratiet og partia/dei lokale listene si rolle.

Kommunal selskapsdanning

Eit resultat av kommunale omorganiseringsprosessar er at kommunane i stor grad etablerer ulike selskap på sida av den tradisjonelle kommunale organisasjonen. Veksten for kommunale aksjeselskap, interkommunale selskap og kommunale føretak har vore enorm dei siste åra. Denne utviklinga representerer eit avvik frå den tradisjonelle modellen der veljarane kan halde politikarane

som har nabolaget som arbeidsområde, gir nettopp ein sjanse til utvikling av nærdemokratiet i kommunen.

Utviklinga stiller derimot staten overfor nye utfordringar når det gjeld å gje støtte til frivillige organisasjonar. Det lokale organisasjonslivet som har svak eller ingen tilknytning til ein nasjonal organisasjon, bør i større grad nytte godt av statlege ressursar som i dag kjem det frivillige organisasjonslivet med sterk nasjonal forankring til gode. I dag skjer store delar av fordelinga på sentralt hald gjennom det sentrale leddet i dei frivillige organisasjonane. Dette kan gje eit dårleg samsvar mellom lokale behov og faktisk tildeling. KS sitt velferdsutval hadde i KOU 2003:3 «Velferd, virkelighet og visjoner» eit framlegg om at kommunane i større grad enn i dag skulle stå for fordelinga av statlege midlar til lokale organisasjonar (KS, 2003).

- Kommisjonen sluttar seg til ei slik løysing som også vil bidra til ei samordning av tilskotsordningane.

Kommisjonen er oppteken av at det i stor grad må vere opp til kommunane å vurdere korleis dei skal trekke vekslar på lokale organisasjonar i utviklinga av lokaldemokratiet. For mange kommunar vil frivillige organisasjonar og lag fungere som bindeledd mellom kommunen og det sivile samfunn og det vil vere naturleg å trekke dei inn i den kommunale høyringsstrukturen. I utvikling av kommunedemokratiet kan det leggjast opp til meir eller mindre formelle ordningar med lokalutval. Her kan lokale frivillige organisasjonar på kommunedelnivå bli trekt inn eller utgjere basisen i lokalutvalet.

Dersom ein kommune gjer eit val i forhold til demokratiutvikling basert på å stimulere til frivillig aktivitet og bruk av frivillige organisasjonar, er det viktig at det vert lagt til rette for det gjennom formelle strukturar og økonomiske stimuli. Dei formelle strukturane kan vere faste møteplassar mellom dei frivillige organisasjonane i kommunen og kommunen. Ein formell struktur vil også innehalde reglar og prosedyrar for arbeidsdeling og plikter og rettar for dei som deltek på ein slik arena.

Kommisjonen er oppteken av at kommunar som vektlegg samhandling med frivillige organisasjonar har ein medviten politikk på korleis dette forholdet skal organiserast og formaliserast. Det bør klargjerast korleis dei pengane kommunen skyter inn for å støtte frivillig innsats, skal nyttast. Eksempelvis gjennom ein plan for korleis støtta skal brukast og som ein kan vurdere bruken av midlane mot.

1.5 Oppnemning og samansetjing

Forslaget om oppretting av ein lokaldemokratikommisjon vart fremja i Dokument nr. 8:4 (2003-2004). Forslaget blei behandla i Stortinget 10. februar og fekk der samrøystes tilslutning. Lokaldemokratikommisjonen blei oppnemnt ved kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004. Kommisjonen vart nedsett med ein representant frå kvart av dei politiske partia som sit på Stortinget, fire representantar frå kommunesektoren samt to uavhengige representantar. Kommisjonen fekk følgjande samansetjing.

- Ordfører Leif Johan Sevland, Stavanger (leder for kommisjonen)
- Kommunalråd Anne-Grete Strøm-Erichsen, Bergen
- Ordfører Trude Brosvik, Gulen
- Ordfører Kristin Marie Sørheim, Tingvoll
- Organisasjonssjef Runolv Stegane, Sigdal
- Kommunalråd Liv Røssland, Bergen
- Rektor Ivar Ramberg, Sandefjord
- Kontorsjef Dag Hagen Berg, Hadsel
- Styreleiar i KS Halvdan Skard, Bærum
- Fylkespolitikar Anne Tingelstad Wøien, Gran
- Rådgevar Bjørg Wallevik, Kristiansand
- Varaordfører Bjørg Tysdal Moe, Stavanger
- Førsteamanuensis Morten Øgård, Kristiansand
- Forskar Trine Monica Myrvold, Oslo

I oktober 2005 gjekk medlemmene Anne-Grete Strøm-Erichsen og Anne Tingelstad Wøien ut av kommisjonen og vart erstatta av fylkesråd Sonja Alice Steen, Sortland og nestleiar i KS Odd Arild Kvaløy, Stavanger.

Kommisjonen sitt sekretariat har vore samansett av forskar dr. philos Dag Arne Christensen, Rokkansenteret ved Universitet i Bergen, forskar dr. polit. Hans-Erik Ringkjøb, Rokkansenteret ved Universitet i Bergen, og seniorrådgjevar cand. polit. Dag Vestrheim, Kommunal- og regionaldepartementet

1.6 Lokaldemokratikommisjonen sitt mandat

Lokaldemokratikommisjonen vart ved resolusjon 12. mars 2004 gitt følgjande mandat:

A. Analysere og vurdere lokaldemokratiets vilkår og utvikling

Kommisjonen skal med utgangspunkt i a) trekk ved forholdet mellom staten og kommunesektoren

og b) egenskaper ved kommunene og fylkeskommunene, samt øvrige relevante nasjonale og lokale samfunnsforhold analysere den aktuelle situasjonen for lokaldemokratiet. I denne analysen skal kommisjonen redegjøre for og diskutere:

1. *Redegjøre for verdigrunnlag, hovedfunksjoner og legitimitetsgrunnlag for lokaldemokratiet.*

Et levende lokaldemokrati er avhengig av å ha oppslutning og tillit. Dette kan trolig best oppnås ved at kommunene og fylkeskommunene på en god måte oppfyller sine funksjoner knyttet til produksjon av tjenester og lokal/regional samfunnsutvikling samt legger til rette for bred deltakelse og innflytelse fra lokalbefolkningen. Kommisjonen skal vurdere sammenhengen mellom hvordan kommunene/fylkeskommunene ivaretar hovedfunksjonene sine og legitimiteten de oppnår. Hvor viktig er det for legitimiteten at kommunene legger opp til bred befolkningsdeltakelse i forhold til hvilke resultater som oppnås ved tjenesteproduksjon og lokalsamfunnsutvikling? Kan bred deltakelse bidra til at det skapes bedre forståelse for utfallet av en sak?

2. *Redegjøre for og drøfte hvilke konsekvenser utviklingen av forholdet mellom staten og kommunene har for et levende lokaldemokrati.*

Redegjørelsen og diskusjonen bør inneholde:

- En gjennomgang av hovedtrekkene for hvordan utviklingen av forholdet mellom staten og kommunene har vært siden 1975.
- Diskusjon om hvordan utviklingen i forholdet mellom staten og kommunesektoren har påvirket lokaldemokratiet. Hva betyr statlig styring for vilkårene for lokaldemokratiet? Hva skjer med borgerne og lokalpolitikkerne når staten innskrenker rammene for det kommunale handlingsrom?
- Drøfting av forholdet mellom uttalte nasjonale mål for lokaldemokratiet og den løpende politikken som nasjonale styresmakter fører overfor kommunesektoren. Drøfting av forholdet mellom trekk ved oppgaveporteføljen i kommunene og lokaldemokratiet. Hvor stort er omfanget av oppgaver hvor lokalt spillerom er fraværende eller sterkt innskrenket, jf. bl.a. debatten om utvikling i rettighetslovgivningen? Hvor er det lokale spillerommet stort?
- Drøfting av hvordan den politisk dynamikk som gjør seg gjeldene sentralt, bidrar til å påvirke lokaldemokratiet. Hvilken rolle spiller de ulike aktørene på nasjonalt nivå i beslutningsprosesser som har konsekvenser for kommunesektoren? Diskusjonen her

knyttes til organisering av beslutningsprosesser i staten som påfører kommunesektoren nye plikter, regler og oppgaver.

- Redegjøre for og drøfte samhandlingsforholdet mellom staten og kommunene/fylkeskommunene. Hvordan er samhandlingen organisert og hvordan foregår den? I hvor stor grad foregår samhandlingen som en dialog som bidrar til gjensidig tillit mellom forvaltningsnivåene? I hvor stor grad preges samhandlingen som en hierarkisk relasjon hvor staten vektlegger ensidig å fortelle hva kommunene skal gjøre og hvordan de skal gjøre det? Er den nasjonale politiske retorikken på lokaldemokratiets side?
 - Vurdere virkningen av fordeling av økonomiske ressurser mellom lokalt og sentralt nivå, og mulighet og begrensninger i å skaffe egne inntekter.
 - Belyse hvordan endringene i de statlige styringssystemer i retning av markedsprinsipper og formell fristilling på den ene siden, og nye kontrollorganer og tilsyn på den andre siden, virker inn på lokaldemokratiet.
 - Redegjøre kortfattet for hvordan lokaldemokratiet påvirkes av internasjonale avtaler.
3. *Gjøre rede for utviklingen i valgdeltakelsen og mulige forklaringer på hvorfor den er gått tilbake.*

I denne forbindelse kan det være grunn til å peke på andre utviklingstrekk som kan relateres til utviklingen i valgdeltakelsen. Partiene lokalt har mistet medlemsoppslutning. Har da partienes evne til å mobilisere velgerne blitt svekket? Et annet forhold knytter seg til utvikling av borgerplikten. Er denne på tilbakeveg som drivkraft for at innbyggerne avgir stemme? Hvordan forholder den yngre generasjon seg til borgerplikten? Hvordan bidrar skolen til å skape bevissthet om hvor viktig det er å delta i demokratiet? Kommisjonen skal redegjøre for innslaget av lokale lister og drøfte betydningen disse har både for valgdeltakelsen og for innholdet i kommunens politikk (sak/helhet).

Kommisjonen skal i denne forbindelsen også drøfte hvor viktig nivået på valgdeltakelsen er som mål på oppslutningen om og tilliten til lokaldemokratiet.

4. *Gjøre rede for de folkevalgtes organers representativitet, rolle og organisering, de folkevalgtes arbeidsvilkår og rekruttering til folkevalgte organer.*

Det har vært en tendens at antallet direkte og indirekte valgte politikere har blitt redusert. Hva betyr denne utviklingen for den demokratiske styringen av kommunene? Hva betyr den for kontakten mellom innbyggerne og folkevalgte?

Fortsatt er mange samfunnsgrupper svakere representert i lokale folkevalgte organer enn det deres andel av befolkningen skulle tilsi. Dette gjelder for eksempel kvinner, de yngre velgerne, eldre, funksjonshemmede og etniske minoriteter. Hva er de mulige årsakene til denne skjevheten? Hva betyr denne situasjonen for hvor godt lokaldemokratiet fungerer? Hva gjøres for å rekruttere underrepresenterte grupper i lokalpolitikken? Hvordan ivaretas minoritetene og mindretallets rettigheter i det kommunale flertallsdemokratiet?

Det meste av rekrutteringen til kommunestyrene og fylkestingene foregår gjennom partiene. Samtidig er det mange som kan tenke seg å delta i lokalpolitikken uten å melde seg inn et politisk parti. Representerer denne situasjonen et problem for lokaldemokratiet?

En vesentlig andel av de folkevalgte blir skiftet ut fra valg til valg. Har dette betydning for virkemåten til lokaldemokratiet?

Mange tiltak kan settes i verk for å styrke rekrutteringen til lokalt folkevalgte organer.

Hvordan tilrettelegges det for deltakelse i lokalpolitikken, for eksempel gjennom økonomiske insentiver, tilrettelegging av møtene og utforming av sakspapirene?

5. *Redegjøre for utviklingen av andre former for deltakelse enn valgdeltakelse.*

Kommisjonen bør drøfte hvordan andre deltakelsesformer enn valgdeltakelse, på den ene siden, kan bidra til å supplere den representative kanalen og dermed utdype lokaldemokratiet og på den andre siden kan komme i strid med og dermed virke utfordrende på sentrale verdier ved det representative systemet.

Mange kommuner og fylkeskommuner har etter hvert tatt i bruk flere virkemidler for å trekke innbyggerne inn i kommunens beslutningsprosesser. Blant slike tiltak er folkemøter, folkeavstemninger, innbyggerhøringer og debatter på Internett arrangert av kommunen. Kommisjonen skal redegjøre for denne type deltakelsesformer og vurdere konsekvensene ved bruk av dem.

Kommisjonen skal vurdere om graden av åpenhet i kommunene overfor innbyggerne er av betydning for legitimiteten for og styrken til lokaldemokratiet.

Kommisjonen skal vurdere bruken av informasjons- og kommunikasjonsteknologien i kontakten mellom kommune og innbygger og som virkemiddel i utviklingen av demokratiet.

Kommisjonen skal gjøre rede for utviklingen i innbyggerrollen, med særlig vekt på borger- og brukerrollen, og drøfte hvilke konsekvenser det kan for lokaldemokratiet at brukerrollen synes mer vektlagt.

6. *Redegjøre for og drøfte hva organiseringen av kommunene og fylkeskommunene betyr for lokaldemokratiet.*

Det kan reises en rekke spørsmål ved hvordan kommunal organisering kan ha betydning for lokaldemokratiet:

Fører den økende interesse for innføring av parlamentarisme som styringsform til at det skapes tydeligere politiske alternativer og dermed større interesse for lokalpolitikk?

Vi ser en tiltakende tendens til at viktige beslutninger trekkes ut av kommunestyret og inn i organer som ikke er direkte folkevalgte. I faglitteraturen omtales dette som fragmentering. Eksempel på fragmentering er bruk av foretak/selskaper, interkommunale organer og bruk av andre aktører enn kommunen til å utføre kommunale oppgaver. Kommisjonen skal drøfte hvilken betydning disse utviklingstrekkene kan ha for det lokale demokratiet.

Kommunene kan også inngå i samarbeidsrelasjoner med private parter og interesser i rollen som samfunnsutvikler. Det kan bidra til mobilisering av ressurser og at viktige aktører trekkes inn i beslutningsprosesser. Er dette en utvikling som gagnar demokratiet? Risikerer man at kommunestyrets rolle og interessen for dette svekkes?

Mange kommuner legger vekt på å trekke brukerne med i utformingen av kommunal tjenesteyting. Eksempler er innføring av brukerstyring ved at brukerne trekkes med i styringen av enkeltinstitusjoner. Brukermedvirkning skjer også gjennom møter mellom institusjoner og brukerne eller gjennom brukerundersøkelser. Hva betyr denne form for deltakelse for demokratiet?

Mange kommuner lar representanter for de kommunalt ansatte delta i kommunale organer. Hva betyr arbeidstakemedvirkning for lokaldemokratiet?

Mange kommuner legger også til rette for at det opprettes særskilte organer for enkeltgrupper av innbyggerne. Eksempler er opprettelse av barnas kommunestyre og ungdomsråd i

mange kommuner. Hva betyr denne form for tiltak for lokaldemokratiet?

Det er en aktuell problemstilling for mange kommuner å slå seg sammen med nabokommunen(e). Det er ulike oppfatninger om hva dette betyr for lokaldemokratiet, fra dem som hevder at lokaldemokratiet fungerer best i mindre enheter til dem som hevder at det må en viss størrelse til for at kommunene skal være reelle prioriteringsorganer. Hva er forholdet mellom kommunestørrelse og lokaldemokrati?

7. *Diskutere medias rolle i forhold til lokaldemokratiet.*

Både riksmedias og lokale medias rolle i forhold til lokaldemokratiet skal synliggjøres.

8. *Utviklingen i lokaldemokratiet i andre land.*

Hva er likheter og ulikheter i forhold til Norge som kan ha betydning for lokaldemokratiets funksjonsmåte? Se på erfaringer fra andre land med sterke innslag av desentralisert demokrati.

B. Foreslå tiltak

På bakgrunn av analysene rundt situasjonen for lokaldemokratiet skal kommisjonen komme med anbefalinger og forslag til tiltak som kan bidra til å styrke lokaldemokratiet. Disse kan knyttes til:

Hvordan tilrettelegge for god samhandling mellom staten og kommunene/fylkeskommunene?

Hva kan gjøres for å styrke valgdeltakelsen på kortere og lengre sikt?

Tiltak mellom valgene med sikte på å styrke lokalt engasjement og deltakelse.

Tiltak for å få til en mer omfattende deltakelse i det lokale folkestyret.

Tiltak som gjør at hensynet til det kommunale selvstyret og lokaldemokratiet bedre ivaretas i nasjonale beslutningsprosesser.

Fremme forslag til hvordan lærdommer fra andre land kan nyttiggjøres i Norge.

C. Tilrettelegge for debatt og formidle gode eksempler

Lokaldemokratikommisjonen skal i sin funksjonsperiode bidra til samfunnsdebatt på ulike arenaer med sikte på en bevisstgjøring rundt lokaldemokratiets vilkår og virkemåte. Kommisjonen skal bidra til å formidle gode eksempler på kommuner som legger til rette for utvikling av lokaldemokratiet.

D. Utredninger og tidsramme

Det forutsettes at kommisjonen legger fram en egen delutredning vedrørende forholdet mellom

staten og kommunene i form av en NOU 1. april 2005 og en endelig NOU ved utgangen av kommisjonens funksjonstid etter to år.

E. Kunnskapsmateriale

Kommisjonen bygger på tidligere forskning og utviklingsarbeide, bl.a. Makt- og demokratiutredningen. I tillegg skal kommisjonen innenfor gitte økonomiske rammer hente inn eksterne utredninger og forskning.

F. Eventuell endring i mandat og sammensetning

Kommunal- og regionalministeren kan gjøre endringer i mandatet og kommisjonens sammensetning dersom dette anses nødvendig jf. kgl. res. av 28. januar 2000.

1.7 Arbeidet i kommisjonen

Kommisjonen har konsentrert arbeidet sitt om to utgreiingar. Den første utgreiinga NOU 2005:6 *Samspill og tillit – Om staten og lokaldemokratiet* vart lagt fram for Kommunal- og regionaldepartementet 18. april 2005.

I arbeidet med den andre utgreiinga har kommisjonen hatt seks møte. Eitt av møta vart halde i Berlin som del av ein studietur. Kommisjonen har på fleire av møta hatt vitjing av både fagekspertise og lokalpolitikarar. Forskar Jo Saglie, Institutt for samfunnsforskning og professor Tor Bjørklund, Institutt for statsvitskap, Universitet i Oslo har innleia om hovudfunna frå Lokalvalundersøkinga 2003. Ordførar Anders B. Werp frå Øvre Eiker kommune har gjort greie for KS-prosjektet den Samfunnsaktive kommunen. Forskar Jacob Aars, og forskar Hans Erik Ringkjøb har innleia om notatet *Kommunale selskapsformer i vekst – Eit demokratisk problem?* Forskar Jan Erling Klausen Norsk Institutt for by- og regionforskning har gjort greie for notatet *Innbyggerinitiativ og lokaldemokrati*. Professor Bernt Aardal har presentert rapporten *Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter* utarbeidd av ei arbeidsgruppe nedsett av Kommunal- og regionaldepartementet.

I samband med kommisjonen sin studietur til Berlin innleia Franz-Reinhard Habel, sprecher des Deutschen Städte und Gemeindebundes om deltaking og lokaldemokrati i Tyskland. Dr. Ursula Hoffmann-Lange, Professor für Politikwissenschaft, Universität Bamberg, presenterte forskning på erfaringane med 16-års røysterettsalder i enkelte tyske delstatar. Carsten Herzberg, Centre

Marc Bloch (Berlin) gjorde greie for open budsjettering i europeiske kommunar generelt og tyske kommunar spesielt.

Til kommisjonens arbeid har det etter oppdrag blitt levert følgjande skriftlege bidrag:

- Marit Helgesen, Institutt for by- og regionforskning: *Brukermedvirkning; realiteter og idealer. Om brukeres medvirkning på systemnivå i kommunene*
- Jan Erling Klausen, Norsk Institutt for By- og regionforskning og Dag Arne Christensen, Rokkansenteret: *Innbyggerinitiativ og lokaldemokrati*
- Hans-Erik Ringkjøb, Rokkansenteret, Signy Vabø, Høgskolen i Oslo, og Jacob Aars, Rokkansenteret: *Kommunale selskapsformer i vekst - Eit demokratisk problem?*
- Tor Midtbø, Universitetet i Bergen: *Valgdeltakelsen ved kommunevalg: Bedre enn sitt rykte?*

Bidraga er trykte som vedlegg til innstillinga.

Kommisjonen gjennomførte konferansen *Lokaldemokrati i endring* i Stavanger 3. november 2005. Tema for konferansen var ulike former for medverknad frå innbyggjarane si side i lokaldemokratiet. Følgjande innlegg var presenterte på konferansen:

- *Utfordringer for lokaldemokratiet* v/ordfører Leif Johan Sevland, leder av Lokaldemokratikommisjonen
- *Lokaldemokrati i endring. Mer deltakerdemokrati eller et annerledes representativt demokrati?* v/ professor Mikael Gilljam, Gøteborgs Universitet.
- *Media og lokaldemokrati - hva gjør lokalpolitikk til interessant mediastoff?* v/ Magni Øvrebotten,

leiar Nynorsk mediesenter, Førde og Kommun råd Odd Anders With, Trondheim kommune

- *Partiene lokalt - i ferd med å gå ut på dato?* v/ forsker Hans-Erik Ringkjøb, Rokkansenteret og Harald Victor Hove, bystyrerepresentant i Bergen og nestleder i Unge Høyre
- *Ungdom og lokaldemokrati eller demokrati uten ungdom?* v/forsker Guro Ødegård, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring og medlem av ungdomsrådet i Tingvoll, elev Oda Simahaug
- *Brukerdemokrati - økt medvirkning eller?* v/ forsker Marit Helgesen, Norsk Institutt for by- og regionforskning og ordfører Per Arne Olsen, Tønsberg kommune
- *Hvilke muligheter gir IKT lokaldemokratiet?* v/ førstemanuensis Morten Øgård, Høgskolen i Agder og medlem av Lokaldemokratikommisjonen og Informasjonsleder Per Aa Mandt, Hole kommune
- *Frivillige organisasjoners rolle i lokalpolitikken. Kan frivillige bidra til et sterkere lokaldemokrati?* v/forsker Dag Wollebek og Lars Skjoldal, leder Velforeningenes Fellesutvalg i Haugesund
- *Lokalbefolkningen som ressurs* v/forsker Jacob Aars, Rokkansenteret
- *Kontakten mellom politikerne og innbyggerne kan utvikles* v/ordfører Trygve Westgård, Askim kommune

Innlegga frå konferansen er tilgjengelege på kommisjonen sine nettsider (<http://www.odin.dep.no/krd/lokaldemokrati/bn.html>).

Eldrerådet.

NOU 2006 : 7.

" Det lokale folkestyret i endring."

ODDA KOMMUNE	
Journalenhet Fellesarkivet	
S	2002001720
De	84
31 AUG. 2006	
Arkiv	033 F 214
AVDEL	RAR
Jnr	06/19324
	Gradering

Uttalelse.

Det foreligger en rapport fra et offentlig utvalg satt ned av Kommunal og regionaldepartementet som omhandler det lokale folkestyret.

I rapporten oppfordres politikerne (stortinget) til å fjerne den lovfestede retten om eldreråd i kommunene.

Norsk Pensjonistforbund sa i pressemelding før ferien :

"Vi ser svært alvorlig alvorlig på dette forslaget. Det er allerede vanskelig nok for eldre å bli hørt i Norge i dag. Om dette forslaget blir tatt til følge, er vi redde for at svært mange kommuner vil velge bort eldrerådet.

Eldrerådene, både lokalt og fylkeskommunalt er blant de viktigste organene som finnes for å påvirke saker om de eldres levekår."

Kommunestyret valgte i møtet i juni et utvalg som skulle avgi en høringsuttalelse til kommunestyremøtet 13. september.

Eldrerådet sin uttalelse går til dette utvalget med kopi til kommunestyret.

Loven om eldreråd blei vedtatt av stortinget i 1991, og trådte i kraft fra kommunestyrevalget i 1992.

I Odda kommune blei eldreråd opprettet i 1987, 4 år før loven blei vedtatt.

For kort tid siden vedtok Stortinget at også rådet for funksjonshemma skulle være et lovfestet organ.

Et flertall i kommisjonen mener at begge disse organene ikke skal være lovfestet lenger, men at må være opp til kommunene sjøl om de vil etablere disse.

Den eldre del av befolkningen er en forholdsvis stor del av innbyggerne i Norge, og flere vil det bli i framtiden.

I Odda kommune er eldre over 67 år mellom 19 og 20 % av kommunens innbyggere. Tar vi med innbyggerne mellom 62 og 67 år blir andelen atskillig større.

På landsbasis er det vanskelig for de eldre å oppnå plass på listene til kommunestyrevalget. I Odda har partiene opp gjennom årene også nominert eldre kandidater på sine lister. Men nåløyet kan være trangt for å oppnå plass i kommunestyret. Især i dag når kommunestyret har 27 medlemmer.

Eldrerådet driver eldrepolitikk, ikke partipolitikk

Eldrerådet er et organ som fremmer de eldre sine interesser i saker som omhandler de eldre sine levekår.

Eldrerådet tror vi har hatt et godt forhold til kommunestyret, og håper at dette har vært gjensidig.

Vi har også fått god respons i mange av uttalelsene vi har fremmet. Vi håper også at vår deltagelse har vært positiv for kommunestyret.

Norsk Pensjonistforbund og Statens Seniorråd har gått sterkt imot kommisjonens forslag.

Eldrerådet har tillit til at det kommunestyrevalgte utvalget og kommunestyret ønsker at eldrerådet og rådet for funksjonshemmede skal opprettholdes som lovfestede organ, og ber utvalget framføre dette i sin uttalelse.

Eldrerådet ber også utvalget vurdere om disse organene bør få lovfestet møte, tale og forslagsrett i kommunestyret i saker som gjelder levekårene for disse gruppene, kanskje også vedtaksrett i enkelte kurrante saker.

Møte onsdag 30. august. uttalelsen vedtatt: Enstemmig.