

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112, Dep.
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP
- 3 OKT 2006
Ark
Avd.

Vår saksbehandler:
Vigdís Olsen

Kopi til

Vår dato
29.09.2006

Vår referanse
2005/00067

Deres referanse
06/1118-1 DV

Høring - lokaldemokratikommisjonens andre utredning - NOU 2006:7

Det vises til høringsbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 28. april 2006, hvor Unio er invitert til å avgi høringsuttalelse om Lokaldemokratikommisjonens andre utredning. Nedenfor følger Unios høringsuttalelse, men vi vil også vise til vårt høringsbrev til den første utredningen NOU 2005:6, datert 01.11.2005.

Unio deler kommisjonens syn på at det lokale selvstyret er viktig for det norske demokratiet. Det er derfor gledelig at utredningen viser at innbyggerne har tillit til lokaldemokratiet, i motstrid til synspunkt fra maktutredningens rapport. Tillit er viktig og som kommisjonen selv sier, et mål på kvaliteten til lokaldemokratiet. Vi stiller oss derfor positive til kommisjonens forslag om at staten og KS i samarbeid skal sørge for økt forskning som gir kunnskap om hvilke faktorer som påvirker innbyggernes tillit til lokaldemokratiet.

Til tross for at vi deler kommisjonens syn på viktigheten av et levende lokaldemokrati, stiller vi oss kritiske til det vi oppfatter som et nærmest ufravikelig prinsipp fra kommisjonens side; at det som er best for det lokale selvstyret, samtidig er best for kommunene og innbyggerne i landet. I forbindelse med høringen til kommisjonens første utredning NOU 2005:6 Samspill og tillit, uttalte vi oss blant annet kritisk til innføring av fri kommunal beskatningsrett fordi det vil gi uheldige fordelingspolitiske konsekvenser.

Det representative lokaldemokratiet

Kommisjonen redegjør i utredningen for ulike tiltak som kan tenkes å fremme økt valgdeltakelse. Unio støtter kommisjonen når den avviser tiltak som stemmeplikt og/eller straff av velgere som ikke møter opp på valgdagen, eller ulike former for belønning av dem som faktisk stemmer.

I kommisjonens drøftelse av rekruttering til og representativitet i fylkesting og kommunestyre foreslår kommisjonen å endre reglene for lokale lister som ønsker å stille til valg. Unio støtter flertallet i kommisjonen som ønsker å videreføre de gjeldende reglene, men med den endringen at dersom en lokal liste som ikke tilknyttet et registrert parti blir representert i kommunestyret, faller kravet om underskrifter bort ved neste valg.

Unio gir sin tilslutning til kommisjonens skepsis til en utvikling mot økt bruk av gjennomgående representasjon i kommunene og stadig færre personer involvert. Økonomiske innsparinger bør

ikke være et argument for å redusere antallet folkevalgte. Det er uheldig om lokalpolitikken i stadig større grad blir profesjonalisert, ved at de samme personene sitter i stadig flere verv, og at posisjonene forbeholdes til de folkevalgte. Politisk aktive som ikke er folkevalgte bør også gis verv.

Unio støtter kommisjonen når den ber departementet legge til rette for at studenter som påtar seg politiske verv ikke mister rett til studielån/stipend som følge av honorering av vervene.

Alternative former for deltakelse

Kommisjonen framhever enkelte prinsipper som bør legges til grunn når innbyggerne blir trukket med i den politiske prosessen. For det første at en ikke bør innføre tiltak som røkter ved kommunestyret sin politiske autoritet. Det skal ikke være tvil om at det er de folkevalgte sin oppgave å gjøre politiske prioriteringer. For det andre ha fokus på tiltak som får i tale de som har vanskeligheter med å bli hørt i demokratiske prosesser. Dette er etter vårt syn gode prinsipper.

Kommisjonen påpeker en svekket oppslutning om det representative systemet oppveies av økt politisk engasjement i form av mer individbaserte former for deltakelse. Kommisjonen finner ikke en motsetning mellom individuelt saksorientert politisk engasjement og politisk arbeid innenfor rammene av det representative lokaldemokratiet. Dette kan forstås å være motsetning til de konklusjonene Makt- og demokratiutredningen trakk i sine analyser. I makt- og demokratiutredningen ble det pekt på at balansen mellom ulike former for deltakelse er endret i så stor grad at det får negative konsekvenser for viktige representative verdier. Unio deler Makt- og demokratiutredningens bekymring for en forvitring av det representative lokaldemokratiet.

Likevel vil Unio påpeke at det er positivt at det vokser fram flere kanaler for politisk deltakelse, og at disse blir styrket. Vi tror at dette igjen kan svinge tilbake og styrke de kollektive deltakelsesformene, ved at de som først er politisk aktive vil søke etter flere påvirkningskanaler. Det er også et behov for å ta innover seg at flere ønsker å opptre som selvstendige politiske aktører, og at det er positivt at mange unge viser engasjement denne veien.

Ny teknologi og lokaldemokrati

Bruk av internett i lokaldemokratiet gir muligheter, samtidig som det innebærer utfordringer. Det kan bidra til å utvikle nye former for deltakelse, ved at det blir enklere og raskere å foreta meningsmålinger i befolkningen, og kartlegge befolkningens behov og ønsker. En forutsetning for å anvende elektronisk stemmegiving vil være gode sikkerhetsløsninger. Myndighetenes satsing på PKI/elektroniske signaturer bør kunne gi tilfredsstillende tekniske løsninger. Med utviklingen både av "Min side" og PKI, vil det være behov for å vurdere hvordan dette kan bidra til å forsterke lokaldemokratiet og folkelig engasjement.

Lokale folkeavstemninger

Kommisjonen har drøftet bruken av lokale folkeavstemninger. Unio støtter flertallet i kommisjonen sitt syn om at det er det representative demokratiet som er fundamentet for det lokale folkestyret, at bindende folkeavstemninger vil bryte med dette synet og at det derfor ikke er ønskelig å endre på den eksisterende ordningen med rådgivende folkeavstemninger.

Opplæring om demokrati

Unio støtter kommisjonens forslag for å fremme deltakelsen blant de unge. Kommisjonen peker på at skolen bør ta et større ansvar for demokratiopplæringa blant de unge. Internasjonale undersøkelser viser at norske skolebarn er blant de fremste i verden når det gjelder demokratikunnskap. Demokratiopplæring i skolen videreføres i den nye læreplanen som trer i kraft i forbindelse med iverksettelsen av Kunnskapsløftet. Der inngår demokratiopplæringa som et av formålene i samfunnsfag. For elever som er ferdige med første år i videregående opplæring er et av kompetansemålene: "å gjøre greie for korleis ein sjølv kan vere med i og påverke det politiske systemet og diskutere kva som kan truge demokratiet".

Unio støtter kommisjonens forslag om at kommunen kan utarbeide et opplæringstilbud som gir de unge kunnskap om hvordan kommunen og det politiske arbeidet fungerer.

Råd for eldre og for funksjonshemmede

Kommisjonen har diskutert om det er riktig å ha lovfestet en representasjonsordning for eldre og for funksjonshemmede, slik tilfellet er i dag. Unio støtter kommisjonens mindretall (Røssland og Steen), som ikke ønsker å utvikle elderråd og en representasjonsordning for funksjonshemmede som lovfestede organ og la det være opp til kommunene å avgjøre om de ønsker en slik ordning eller ikke.

En videreføring av dagens lovpålagte ordning mener vi er i tråd med kommisjonens eget prinsipp om å "få i tale de som har vanskeligheter med å bli hørt i demokratiske prosesser".

Kommunal organisering, selskapsdanning og frivillige organisasjoner

Kommisjonen viser til at kommunene stadig iverksetter omorganiseringsprosesser. Disse har i større grad vært styringsreformer enn demokratireformer. Kommisjonen finner det positivt at det eksisterer et mangfold av organisasjonsmodeller. De peker allikevel på at hvis kommunenes frihet til å organisere seg som de vil skal få større verdi, bør den brukes til å styrke lokaldemokratiet.

Mange kommuner framstiller seg selv først og fremst som tjenesteprodusenter, eller enda mer ekstremt som "bestillere" av tjenester. Kommunen har blitt en produsent av goder, et leveringssystem av tjenester på lik linje med enhver annen tjenesteleverandør. Kommunenes rolle som arena for offentlig debatt, for utvikling av politikk og for kollektiv oppgaveløsning blir på denne måten "modernisert" vekk. Mentaliteten har dreid seg bort fra hva vi skal gjøre i fellesskap for å løse samfunnsoppgaver til å dreie seg om hva den enkelte får igjen. En konsekvens av dette kan være at de individuelle forventningene bli for høye, forståelsen for at andres behov må prioriteres framfor egne svekkes og misnøyen med for eksempel velferdspolitikken øker. Da er det nærliggende å tro at tilliten til lokalpolitikkerne også svekkes. Interessen for å delta i lokalpolitikken likeså.

Etter Unios vurdering har New Public Management blitt anvendt for ukritisk som styringsideologi for offentlige tjenester. Offentlig sektor er ulik, og skal være det, sammenliknet med privat sektor. Ei heller vil den samme styringsfilosofi og verktøy passe de to områdene. Alltfor ofte er styringsverktøy fra privat sektor ukritisk blitt overført til offentlig sektor. Både mål og resultater er mer komplekse i offentlig sektor, er vanskeligere å telle og gir ofte ulike svar.

Videre har NPM bidratt til utviklingen av et demokratisk underskudd, og skapt en mer innholdsløs politikerrolle. Særlig for mange kommunepolitikere har det blitt utilfredsstillende at største del av det politiske arbeidet er med overordnede plan- og strategidokumenter. For mye rammestyring tar vekk motivasjon og engasjement fra de politisk folkevalgte. I mange kommuner er det behov for endring for igjen å gi lokalpolitikken et fornuftig innhold, og at de demokratiske organer styrkes på bekostning av administrasjon. Det kan også være behov for klarere skiller mellom politikk og administrasjon.

Med dette som utgangspunkt finner Unio det svært merkelig at flertallet i kommisjonen ikke stiller seg kritiske til den store veksten vi har av kommunale aksjeselskap, kommunale foretak og interkommunale selskap. Etter vårt syn innebærer den økte selskapsdanningen at politisk ledelse mister makt, men de sitter likevel med ansvaret. Markedsrettede selskaper får derimot tilført makt, men de sier fra seg ansvar. Dermed er rollefordelingen mellom politikk og forvaltning blitt mer

uklar. Utøvelse av politisk skjønn er trukket vekk fra de folkevalgte og over til forvaltning, etatsledelse, fristilte selskaper, uavhengige styringsorganer og kommunal og statlige tilsyn.

Unio støtter derfor mindretallet i kommisjonen som: "Vurderer den kommunale selskapsdanninga som problematisk sett i høve til dei demokratiske prosessane. Desse medlemmane meiner den auka bruken svekker den politiske styringa og kontrollen. Vidare vil det føre til auka fragmentering, utdyggjering av ansvar og unødvendig byråkratisering".

Unio støtter kommisjonens forslag om å få kartlagt hva slags ansvar og myndighet lokalpolitikerne står tilbake med som en konsekvens av økende selskapsdanning, og hvordan politikerne selv opplever den økende selskapsdannelsen lokalt.

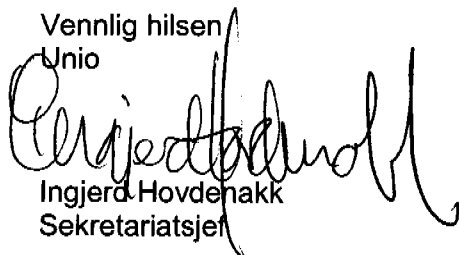
De ansatte og tillitsvalgte som demokratisk ressurs

Omorganiseringen fra sektororienterte kommuner, til tonivåkommuner, der hver kommune har selvstendige resultatenheter som rapporterer direkte til rådmannen, har gått på bekostning både av faglige vurderinger og av folkevalgt innflytelse. Unio vil understreke at faglig ledelse med et helhetlig perspektiv er viktig.

Det pågår i dag et omfattende samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner i mange kommuner. Dette er i hovedsak et samarbeid mellom administrasjonen og de ansattes organisasjoner. Unio mener det bør prøves ut et tettere samarbeid mellom det politiske nivået og de ansattes organisasjoner. Et tettere samarbeid mellom politikere og representanter for de ansatte vil styrke grunnlaget for politiske beslutninger ved at politikere kommer i direkte inngrep med de ansatte og deres kompetanse. Da vil de ansatte i større grad kunne bruke sin kompetanse til å sikre gode løsninger for kommunen og dens innbyggere. To stikkord står sentralt – bedre beslutningsgrunnlag og bedre kvalitet.

Nye og utvidede arenaer for politisk arbeid kan bidra til styrke lokaldemokratiet. Politikere bør få anledning til å komme i en tettere og mer forpliktende dialog med ansatte og brukere. Vi mener at en slik direkte dialog vil kunne bidra til at politiske vedtak får en langt bedre forankring i befolkningen. Utfordringen er å trygge og utvikle det representative demokratiet, samtidig som en gir de ansatte og brukerne reell innflytelse. Dette perspektivet må legges til grunn for det lokale prosjektarbeidet.

Vennlig hilsen
Unio


Ingjerd Hovdenakk
Sekretariatsjef


Vigdis Merete Olsen
Seniorrådgiver