



Innst. S. nr. 163

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

St.meld. nr. 33 (2007–2008)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om eit sterkt lokaldemokrati

Til Stortinget

1. DERFOR TRENG VI KOMMUNANE

1.1 Sammendrag

Kommunal- og regionaldepartementet gjev i meldinga dels eit bilete av utviklingstrekk og stoda til lokaldemokratiet, dels peikepinnar om korleis og i kva retning innbyggjarane, folkevalde og kommunane i stort kan utvikla lokaldemokratiet vidare og gjera det endå betre, meir legitimt og framtidsretta.

I meldinga vert det vist til at eit levande og desentralisert demokrati med brei deltaking er grunnleggjande for å kunna møte samfunnsutfordringane på ein god måte. For å leggja til rette for dette skal det vera tre folkevalde forvaltningsnivå i Noreg.

Lokaldemokratiet er ein fundamental del av eit godt fungerande demokrati. Eit sterkt lokaldemokrati er både grunnsteinen i folkestyret og ein føresetnad for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Med kommunar og fylkeskommunar som ramme gjev lokaldemokratiet innbyggjarane gode høve til deltaking og engasjement i det offentlege livet.

Det lokale folkestyret syter for maktspreiing ved at politisk avgjerdsrett vert desentralisert til lokale organ utover landet. Kommunar og fylkeskommunar er viktige distrikts- og regionalpolitiske aktørar i kraft av den velferdspolitiske rolla deira og funksjonen som utviklingsaktør. Slik pregar og formar dei mykje av arbeidet med å skapa trygge og framtidsretta lokalmiljø i alle delar av landet. Regjeringa går inn for å styrkja fylkeskommunen som utviklingsak-

tør endå meir, mellom anna gjennom forvaltningsreforma.

Meldinga peikar på at vi står overfor store samfunnsutfordringar, og det er trong for ein aktiv innsats for å tryggja og vidareutvikla det norske velferdsamfunnet. Regjeringa ønskjer eit samfunn bygt på demokratiske verdiar som legg til rette for brei deltaking, rettvis fordeling, tryggleik gjennom fellesskapsløysningar og medverknad for den einskilde. Regjeringa ønskjer å satsa vidare på dei kvalitetane som heng saman med spreidd busetnad. Ein sterk og effektiv offentlig sektor er òg viktig for å auka verdiskapinga i næringslivet. Desse utfordringane kan etter Regjeringa sitt syn best løysast gjennom å vidareføra dagens kommunesystem med ein kommunesektor som har ei brei samfunnsmessig tyding i alle delar av landet.

Meldinga slår fast at vi treng kommunar til å gjera demokratisk grunnfesta prioriteringar av offentlege ressursar. Vi treng kommunar til å prioritera på tvers av sektorar og slik sikra heilskapen i styringa av lokalsamfunn. Vi treng kommunar som kan tilpassa tenestene til innbyggjarane sine behov, og ikkje minst vega desse opp mot einannan på eit samanhengande vis.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Tore Hagebakken, Saera Khan, Silvia K. Kosmo, Inger Løite og Arild Stokkan-Grande, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thomsen, fra Høyre, Bent Høie og Torbjørn Røe Isaksen, fra Sosialistisk Venstreparti, Rolf Reikvam, fra Kristelig Folkeparti, Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet,

Anna Ceselie Brustad Moe, og fra Venstre, Vera Lysklætt, viser til at St.meld. nr. 33 (2007–2008) Eit sterkt lokaldemokrati omhandler en gjennomgang av utviklingstrekkene og tilstanden i lokaldemokratiet, samt forslag til tiltak for styrking av lokaldemokratiet. Komiteen viser til at komiteen avholdt åpen høring om meldingen den 27. november 2008.

Komiteen mener at i et demokratisk samfunn må beslutningene tas nærmest mulig dem de gjelder. En god dialog med innbyggerne og best mulig lokal kunnskap er av avgjørende betydning for et godt beslutningsgrunnlag. Et velfungerende lokaldemokrati er derfor svært viktig. For å sikre demokratiet er vi avhengig av bred deltakelse både i valg og gjennom aktiviseringer, involvering og representasjon i politiske organer.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener derfor at staten skal styre mest mulig gjennom rammer slik at kommunenes handlingsfrihet øker og lokaldemokratiet styrkes.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener lokaldemokratiet har tapt under denne regjeringen, blant annet på grunn av ny planlov, regionreformen og nytt inntektsystem. Disse medlemmer mener plandelen av plan- og bygningsloven, som ble vedtatt i 2008, begrenser lokaldemokratiets innflytelse på en rekke områder. Reglene om byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen strammes for eksempel inn på en svært upraktisk måte for kystkommuner med mange små øyer. Kommunenes innflytelse svekkes av at regionale planer gjøres juridisk bindende, ved såkalte hensynssoner som begrenser arealbruk, og forbud mot kjøpesentre over 3 000 kvadratmeter. Disse medlemmer vil videre vise til at den rød-grønne regjeringen har stanset arbeidet daværende kommunalminister Erna Solberg igangsatte, med å gi kommunene økt økonomisk og politisk selvstyre, som for eksempel Bergens ansvar for kollektivtransport og Trondheims ansvar for barnevernet.

Disse medlemmer konstaterer at veksten i kommuneøkonomien, ifølge Teknisk beregningsutvalg (TBU) er omtrent den samme som under den forrige regjeringen. De siste tallene fra KS viser også at kommunene er langt unna målet om netto driftsresultat på 3 pst., som er den tydeligste indikatoren på kommunenes handlingsrom.

Disse medlemmer mener lokalt selvstyre er en forutsetning for et levende demokrati. Lokalt selv-

styre gir også bedre løsninger som er tilpasset det enkelte lokalmiljø.

Komiteens medlemmer fra Høyre ønsker å verne om det lokale selvstyret ved at kommunene i størst mulig grad får råde over egne inntekter, og at kun strengt nødvendige velferdsoppgaver er lovpålagte.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener fylkeskommunen mangler tilstrekkelig folkelig oppslutning til å kunne bidra til et mer utviklet lokaldemokrati, noe som blant annet vises ved at valgdeltagelsen er lavere ved fylkestingsvalg enn ved lokalvalg. Disse medlemmer mener tre forvaltningsnivåer bidrar til et dårligere tjenestetilbud for innbyggerne fordi unødige store ressurser går med til administrasjon og byråkrati samtidig som mange kommuner mangler tilstrekkelige tyngde til å bygge kompetansemiljøer.

Disse medlemmer ønsker færre og mer robuste kommuner og å nedlegge fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå.

Disse medlemmer vil understreke at hvor folk ønsker å bosette seg, er et privat valg som ikke bør styres politisk. Målet om spredt bosetting kan kun gjennomføres ved at det legges til rette for god samferdsel, arbeidsplasser og velferd over hele landet. Disse medlemmer mener ethvert statlig mål om å opprettholde bosettingsmønsteret i bestemte kommuner både er urealistisk og vil representere et grovt inngrep i den enkeltes frihet dersom det skulle praktiseres.

Disse medlemmer er tilhenger av en sterk og effektiv offentlig sektor, men mener at offentlig sektors størrelse ikke må innebære en urimelig høy belastning for enkeltpersoner og bedrifter i form av skatter og avgifter, da dette i sum vil bety et velferdstap for samfunnet.

Komiteens medlem fra Venstre viser til at det er et styrende prinsipp for Venstre at avgjørelser skal tas, og oppgaver løses, nærmest mulig den som avgjørelsen gjelder. Dette medlem mener derfor at det må foretas en gjennomgang av statens oppgaver med det for øye at oppgaver som i dag ligger til sentrale myndigheter, desentraliseres. Venstre har sans for den avgrensning som Folketinget i Danmark gjorde ved å avgrense statens andel av offentlig sektor til maksimalt 30 pst. I lys av dette vil Venstre ha tre folkevalgte nivåer og bruke folkevalgte til å prioritere ressursbruken og være ombud for innbyggerne. Venstre vil grunnlovsfeste det lokale selvstyret.

2. LOKALDEMOKRATIKOMMISSJONEN

2.1 Sammendrag

I proposisjonen vert det gjort greie for bakgrunnen for opprettinga av Lokaldemokratikommisjonen, som vart oppnemnt 12. mars 2004, og for hovudtrekka i kommisjonen sine utgreiingar i NOU 2005: Samspill og tillit og i NOU 2006:7 Det lokale folkestyre i endring.

Kommisjonen la dette overordna omsynet til grunn for arbeidet sitt: Å auka deltakinga og engasjementet i lokalpolitikken.

I proposisjonen vert det også kort gjort greie for høyringsfråsegnene.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader.

3. RAMMENE FOR LOKALDEMOKRATIET

3.1 Kommunesektoren sitt handlingsrom

3.1.1 Sammendrag

I proposisjonen vert det peika på at kommunene trengst som arenaer for lokalt demokrati, som leverandørar av lokale velferdstenester og som myndighetsorgan. I tillegg har kommunane viktige roller som lokale utviklingsaktørar. Dei set ut i livet tiltak som aukar trivselen og vekstevna i lokalsamfunna.

Kommunane lyt ha handlingsrom for å kunna utøva desse rollene og gje dei meining. Det er beint fram ein avgjerande føresetnad for eit aktivt, levande og sterkt lokaldemokrati.

I utgangspunktet har kommunane eit vidt handlingsrom av di det kommunale sjølvstyret er negativt avgrensa. Samstundes er handlingsmoglegheitene til kommunane i røynda avgrensa av både økonomiske og juridiske årsaker.

Kommunane og fylkeskommunane si handlings-evne handlar om i kva grad dei maktar å utnytta det handlingsrommet dei faktisk har, til dømes kor mykje dei får ut av dei økonomiske ressursane dei rår over.

Regjeringa har arbeidd aktivt for å utvida det økonomiske handlingsrommet til kommunesektoren.

Regjeringa har klare forventningar om at kommunesektoren skal kunna levera fleire og betre tenester til innbyggjarane i åra framover, og legg derfor opp til at ein vesentleg del av dei auka inntektene kjem som frie inntekter.

Ein føresetnad for betre kommunale tenester er ein kommunesektor i økonomisk balanse. For å halda balansen i økonomien på sikt må det vera samsvar mellom oppgåver og ressursar.

Det er Regjeringa sitt ansvar å sikra samsvar mellom kommunesektoren sine oppgåver og økonomiske rammer.

Regjeringa deler likevel Lokaldemokratikommisjonen si vurdering av at debatten om handlingsrommet til kommunane ikkje einseitig må fokusera på kommunane sine økonomiske rammevilkår. Både oppgåveansvaret og den kommunale handlingsevna må stå i fokus når ein tek stilling til kor stor fridom eller kor stort handlingsrom kommunane generelt kan eller bør ha, og når ein på dei ulike tenesteområda gjer konkrete vurderingar av tilhøvet mellom omsynet til lokal fridom og statleg trong for styring.

3.1.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, støtter Regjeringens vurderinger i proposisjonen.

Flertallet viser til at kommunenes samlede inntekter har økt betydelig i inneværende stortingsperiode. Som et resultat av dette har kommunesektoren blitt satt i stand til å ansette 45 600 flere fra 3. kvartal 2005 til 3. kvartal 2008. Under regjeringen Bondevik II var tallet betydelig lavere, jf. svar fra kommunal- og regionalministeren på skriftlig spørsmål fra Bent Høie. Flertallet mener det er en sammenheng mellom antall ansatte i barnehager, skoler og pleie og omsorg, og kvalitet og omfang på de kommunale velferdstjenestene.

I tillegg vil flertallet peke på at regjeringen Bondevik IIs økonomiske opplegg for kommunene ble vesentlig styrket av Stortinget både i 2003, 2004 og 2005. Flertallet frykter at etterslepet forrige regjering etterlot seg på det kommunale velferdsområdet, ville vært betydelig større hvis ikke Stortingets budsjettbehandlinger hadde resultert i bedre økonomiske opplegg for kommunene.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener at øremerking av statlige overføringer til kommunene må begrenses mest mulig. Dette flertallet vil påpeke at øremerking kan være nødvendig i enkelte tilfeller, særlig når det gjelder nye og nasjonale satsinger.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at bevilgningene til kommunesektoren var like store under regjeringen Bondevik II som under den rødgrønne regjeringen. Disse medlemmer konstaterer også at veksten i kommunenes inntekter var lavere i både 2007 og 2008 enn det den var i 2004 og 2005. Disse medlemmer ønsker at størst mulig andel av statens overføringer skal komme i form av frie inntekter.

Disse medlemmer er kjent med at økningen i de frie inntektene de siste tre årene har vært mindre enn økningen under forrige regjering. Ifølge Nasjonalbudsjettet for 2008 anslås de frie inntektene reelt redusert med 0,8 mrd. kroner eller 0,4 pst. regnet i forhold til anslag på regnskap for 2007. Nasjonalbudsjettet for 2009 anslår en reell nedgang i de frie inntektene på i underkant av 0,2 mrd. kroner eller 0,1 pst.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil påpeke at det er en klar tendens til at kommunene får flere lovpålagte oppgaver uten at det følger tilstrekkelige midler med. Flere lovpålagte oppgaver er med på å underminere lokaldemokratiet fordi flere prioriteringer flyttes fra det enkelte kommunestyre og over til Stortinget.

For å sikre at det lokale selvstyret har mulighet til å prege samfunnsutviklinga mener komiteens medlem fra Venstre at kommunene må få reell økonomisk frihet. Den må innebære fritak fra statlige pålegg og reformer, og kommunene må selv i større grad få bestemme over egne inntekter og størrelsen på disse. Dette medlem mener at kommuner som ønsker det, skal få alle overføringer fra staten uten øremerking. I tillegg må det åpnes for økt mulighet for å påvirke det lokale skattøret, økt adgang for lokal ressursbeskatning og at kommunene får en andel av statlig pålagte miljøskatter. På samme måten som enkeltmennesket skal slippe å bli umyndiggjort, vil dette medlem at kommunene skal bli frigjort fra statlig formynderi. Norge består ikke av ett lokalsamfunn, men av mange. Stortingets mange nasjonale reformer og krav om minstestandarder vil kunne gjøre Norge likt, men samtidig fattig. Den statlige kontroll over lokalsamfunnene må begrenses. Dette er et ansvar som i stor grad må tas av Stortinget. Venstre vil motarbeide at kommunene ender opp som gisler for nasjonal detaljplanlegging. I dag regulerer nær 7 000 lovparagrafer kommunal sektor, og det øker med et snitt på 1,5 paragrafer pr. dag.

3.2 Kommunane og fylkeskommunane si rolle i det nasjonale styringssystemet

3.2.1 Sammen drag

Lokalt folkestyre handlar om nærleik mellom innbyggjarane og politiske avgjerder som gjeld lokale tilhøve.

Kommunane representerer nærleik, tilhørsle og identitet, og gjev innbyggjarane gode høve til innverknad på rammene for liva sine. Derfor er det viktig at kommunane har ansvar for eit breitt spekter av oppgåver. Nærleiken fører òg til redusert politisk framandgjering og auka interessa for politisk delta-

king. For innbyggjarane kan dagens generalistkommune vera eit vern mot aukande fragmentering av offentleg sektor. Dette kan gje større oversikt og betre føresetnader for å stilla folkevalde til ansvar.

Regjeringa legg generalistkommunesystemet til grunn for organiseringa av kommunesektoren. Det tyder at alle kommunar og regionar i utgangspunktet skal ha ansvar for dei same lovpålagde oppgåvene. Oppgåvedifferensiering på einskilde, avgrensa område kan likevel vera eit tillegg til dette systemet. Moglege differensierte løysingar må vurderast innanfor den einskilde sektoren, men det er ikkje aktuelt å gje kommunane ulikt oppgåveansvar i særleg omfang. Det er òg eit viktig prinsipp at kommunar og fylkeskommunar er jamstelte politiske og forvaltningsmessige organ.

Kommunane har i dag eit breitt ansvar for offentlege velferdstenester. Til grunn for dette ligg prinsippet om at oppgåvene bør løysast så nær innbyggjarane som råd er.

Meldinga peikar på at ei utvikling med større grad av konkurranseutsetjing der kommunestyret gjev frå seg ein stor del av kontrollen med tenestetilboda, vil kunna truga stabiliteten og kvaliteten på velferda slik ho er i dag. Kommunen vil i mindre grad identifiserast som garantist for tilgang til offentlege velferdstenester. Regjeringa ser på konkurranseutsetjing innanfor velferdstenestene som ei lite ønskjelig utvikling. Det er også viktig med fleksibilitet i tenesteytinga. Særleg gjeld dette i omsorgssektoren, der behova til den einskilde endrar seg raskt. Regjeringa meiner at omsynet til fleksibilitet, stabilitet, kvalitet og føreseielegheit best vert ivareteke dersom kommunane sjølve utfører desse tenestene.

Kommunane skal sikra at innbyggjarane får gode moglegheiter for reell deltaking og påverknad i lokalpolitikken.

I fleire samanhengar er kommunane òg myndighetsutøvarar, til dømes i saker etter sosial- og helselovgjevinga, plan- og bygningslova og tilskotsforvaltning til friviljuge lag og organisasjonar. Slike oppgåver er lagde til kommunane fordi dei ofte krev lokalt skjønn, anten politisk eller administrativt.

I tillegg til rollene som demokratisk aktør, tenesteytar og myndighetsutøvar, har kommunane òg ein viktig funksjon knytt til utvikling av lokalsamfunnet. Rolla som samfunnsutviklar inneber at kommunane skal medverka til å utvikla lokalsamfunn og gjera det attraktivt å leva og bu der.

Dei fire funksjonane til kommunane utfyller kvarandre, og fører til at det lokale folkestyret har eit heilskapleg ansvar, innan rammer trekte opp av staten, for utviklinga av lokalsamfunn.

Regjeringa er einig med Lokaldemokratikommisjonen i at det ligg eit stort potensial denne i samfunnsutviklarrolla, og at det er opp til kommunar og

fylkeskommunar sjølve å ta utfordringa som ligg i utviklarrolla. Regjeringa meiner det er trong for at mindre distriktskommunar får høve til å setja inn ein aktiv innsats for ei positiv samfunns- og næringsutvikling. Små distriktskommunar har utfordringar knytte både til kapasitet og kompetanse i oppgåveløysinga, og har ofte eit ein-sidig næringsgrunnlag.

Regjeringa vil oppfordra kommunane, friviljug sektor og næringslivet til å utnytta det rommet som ligg i samhandling med kvarandre. Likeeins vil ein oppfordra til auka samhandling med, og til auka bruk av kompetansen hjå andre aktuelle aktørar som Innovasjon Noreg, SIVA og fylkeskommunane. Dette kan skapa eit nytt og spennande rom for ei heilskapleg utvikling av lokalsamfunnet.

3.2.2 *Komiteens merknader*

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har ingen merknader.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er enig i at kommunen skal og må ha ansvaret for at befolkningen har tilgang til et godt tjenestetilbud. Kommunen har også ansvar for å betale for tilbudet samt sikre kvaliteten. Disse medlemmer mener det er uvesentlig hvem som leverer en slik tjeneste, det være seg frivillige organisasjoner eller private leverandører, så lenge kommunen betaler og sikrer kvaliteten. Større grad av konkurranseutsetting og fritt brukervalg vil gi bedre tjenester for innbyggerne samtidig som det styrker kommunens mulighet til å drive god kvalitetskontroll. Disse medlemmer vil understreke det problematiske i at kommunen i flere tilfeller er både kontrollør og tilbyder av tjenestetilbud.

Disse medlemmer viser til at Regjeringen legger generalistkommunesystemet til grunn for organiseringen av kommunesektoren, uten at den samtidig har noen strategi for at de samme kommunene skal settes i stand til å utføre de oppgaver de blir pålagt på en tilfredsstillende måte. Disse medlemmer mener noen av hovedutfordringene som knytter seg til generalistkommunesystemet er at forskjellene i lokalt ressursgrunnlag øker. Til tross for statlig utjevningsspolitikk vil den lokale kompetansen og kapasiteten til å løse oppgaver i tråd med overordnede mål være forskjellig. Disse medlemmer mener derfor det dermed vil oppstå grunnleggende ubalanser mellom oppgaver og lokale ressurser som medfører uønskede ulikheter i velferdsnivå, store kostnadsforskjeller eller andre typer avvik fra sentrale samfunnsmessige mål. Evnen til å rekruttere kompetente fagfolk er for eksempel også ofte betinget av at det er et fagmiljø å rekruttere til. Mange

kommuner vil følgelig ha store utfordringer med å innfri dette.

Disse medlemmer mener at generalistkommunen i dag er mer et begrep enn en realitet. Komplexiteten i oppgavene og kommunenes ulike størrelse gjør at alle kommuner ikke kan gjøre alt de har ansvar for og heller ikke med lik kvalitet. Overfor innbyggerne gjelder begrepets innhold – kommunene har ansvar for at tilbudet eksisterer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet legger til grunn at kommunene skal ha et generalistansvar overfor innbyggerne. Det innebærer at det formelle ansvaret deles mellom stat og kommuner. Generalistansvaret må imidlertid også innebære at kommunene har et ansvar for å samarbeide når det er nødvendig for å løse oppgavene. I særlovgivningen kan det på enkelte områder legges inn krav om at oppgaver løses av samarbeidende kommuner og ordninger med vertskommuner.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener dagens politikk gir liten oppmuntring for kommunene til å satse på næringsutvikling. Selskapskatten bør derfor føres tilbake til kommunene.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener at det er hensynet til den enkelte bruker og kvaliteten på tjenestetilbudet som må stå i fokus. Dette medlem vil peke på at større konkurranseutsetting og bruk av anbudsordninger ikke alltid gir det beste tjenestetilbudet til brukerne. Dette medlem sikter da spesielt til situasjonen for de ideelle og frivillige organisasjonene som har måttet legge ned sin virksomhet innenfor rusomsorg, barnevern og rehabilitering på grunn av Regjeringens offensive anbudspolitikk.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ønsker at beslutninger skal fattes så nær landets innbyggere som mulig, og dette innebærer en betydelig desentralisering av makt der innbyggerne får større påvirkningsmulighet over sin egen tilværelse enn i dag. Kommunene skal ikke bare administrere statlige ordninger, men ha reell innflytelse over politikken på områder som angår kommunens innbyggere. Kommunene bestemmer allerede i dag over skjenkebevillinger, åpningstider og til en viss grad også over alkoholutsalg. Inntektene til de frivillige organisasjonene må ivaretas. En slik modell må ikke basere seg på et ensidig statlig ansvar for disse inntektene. Disse medlemmer ønsker å utvide lokalpolitikken virkeområde slik at også politikk i forbindelse med spilleautomater og andre pen-

gespill bør bestemmes lokalt, og viser til at Fremskrittspartiet fremmet forslag om dette i Innst. S. nr. 17 (2006–2007).

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede og fremme en sak for Stortinget, der det legges opp til at politikk knyttet til pengespill og spilleautomater bestemmes av kommunene. Saken må ta hensyn til inntektene til de frivillige organisasjonene."

Disse medlemmer er genuint opptatt av å utvikle det kommunale selvstyret, og mener lokaldemokratiet skal bestå av mer enn å administrere budsjetter. Kommune-Norge må derfor til stadighet slippe å la lokale, demokratiske vedtak overprøves av fylkesmannen. Samtidig må det selvsagt ikke være slik at enhver kommune skal kunne pulverisere norsk lov ved å kunne vise til det lokale skjønn. Kommunene må ha en utbredt anledning til å bruke skjønn, men det skjønn må ligge innenfor lovens rammer.

Disse medlemmer er opptatt av nærhetsprinsippet, og mener kommunen i størst mulig grad må kunne bestemme over hvordan kommunens arealer forvaltes. Dette inkluderer politikk med hensyn til strandsonen, vindmølleparker, nasjonalparker, sjøarealforvaltning og verneområder.

Disse medlemmer mener at det er kun i helt spesielle tilfeller, for eksempel der det skal bygges en europavei gjennom kommunen, at kommunen ikke helt fritt skal kunne disponere egne arealer. I slike tilfeller vil Samferdselsdepartementet ha rett til å båndlegge arealer.

Disse medlemmer mener det er behov for å utvikle en modell for hvordan lokalpolitisk styring i større grad kan ha påvirkning på planprosessene hos Statens vegvesen. Dagens system skaper konflikter mellom Vegvesenet og kommunene.

Disse medlemmer vil ved gjennomføring av disse partienes modell foreta en gjennomgang av statusen til fylkesveiene.

Standard og bruksfrekvens for den enkelte veistrekning bør avgjøre plasseringen, enten til staten eller primærkommunene.

Disse medlemmer viser til at fylkeskommunene har organisert bestilleransvaret for kollektivtransport i ulike former for egne selskaper. Disse medlemmer mener at eierskapet i disse selskapene skal overtas av kommunene i fylket. I enkelte områder, som for eksempel i tilknytning til de store byene – eller i andre regioner – vil disse medlemmer at det utvikles særorgan som gjør at disse organene også kan overta bestilleransvaret for lokale jernbaneruter, riksvegferger og regional flytransport.

Disse medlemmer viser til at kollektivtrafikk som hittil har sortert under fylkeskommunen, herunder buss-, båt- og fergetrafikk, bør organiseres gjennom anbudsprinsippet for å opprettholde tilbud og kvalitet i tjenesten. Negativt anbud tas i bruk for å sikre tilbud i spredtbygde strøk med lavt trafikkgrunnlag, der dette er politisk ønskelig. Dagens fylkeskommunalt eide buss-, båt- og fergeselskaper bør etter disse medlemmers mening avhendes til private interesser.

Disse medlemmer er skeptiske til statlig detaljregulering av næringsvirksomhet, og mener at kommunene bør ha ansvaret for drosjekonsesjoner i den grad man i det hele tatt skal ha en konsesjonsordning. Hvis én kommune har en restriktiv holdning med tanke på drosjekonsesjoner, bør dette kunne oppveies av at nabokommunen gjør det motsatte. Et fritt marked forutsetter fri nyetablering, og unødvendige og byråkratiske barrierer mot økt kapasitet på tilbudssiden bør, etter disse medlemmers mening, reduseres til et minimum.

Disse medlemmer er av den oppfatning at kommunene bør ha ansvaret for førstelinjeoppgaver innenfor nærings- og bygdeutvikling rettet mot nyetablerere og småbedrifter.

Disse medlemmer mener det er viktig med godt samarbeid mellom det statlige næringspolitiske virkemiddelapparatet og kommunene. Kommunene har en viktig rolle som tilrettelegger og medspiller for lokal næringsutvikling.

Det er over tid bygget opp en betydelig virkemiddelstruktur i fylkeskommunene. For 2006 bevilges det omtrent like mye til regional utvikling og nyskaping til kommunene og fylkeskommunene som til det statlige virkemiddelapparatet. Dette betyr at det er bygget opp en parallell virkemiddelstruktur. Disse medlemmer er skeptiske til om dette er en riktig bruk av midler. Disse medlemmer mener formålet med virkemiddelapparatet er å få mest mulig nyskaping og næringsutvikling ut av pengene. Disse medlemmers utgangspunkt er at sysselsetting er grunnlaget for bosetting uansett landsdel eller distrikt, og at all privat næringsvirksomhet er profittdrevet. Det er generelt behov for et godt og forutsigbart virkemiddelapparat over hele landet. Virkemiddelapparatet må være oversiktlig og serviceinnstilt. Virkemiddelapparatet må være offensivt i å markedsføre sine tjenester.

Derfor mener disse medlemmer at fylkeskommunens strategiske midler til næringsutvikling må overtas av kommunene, mens alle bedriftsrettede virkemidler forvaltes av Innovasjon Norge. SIVAs organisering opprettholdes som i dag. Det må etableres gode samarbeidsløsninger lokalt for at Innovasjon Norges bruk av bedriftsrettede tiltak henger sammen med kommunenes regionale næringsplaner

og prioriteringer. Fylkeskommunens eierskap i næringshager og innovasjonsselskaper overtas av kommunene.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede og fremme forslag om å overføre fylkeskommunenes strategiske midler til næringsutvikling til kommunene."

Disse medlemmer mener at det er behov for stor grad av fleksibilitet når det gjelder prioritering av nasjonale midler til regionale kulturformål. Disse medlemmer mener at en overføring til regionalt nivå vil kunne svekke dette. Det er ofte et behov for å gjøre prioriteringer mellom ulike store nasjonale kultursatsinger. Et regionalt beslutningsnivå vil kunne virke begrensende på en slik helhetlig gjennomgang og prioritering. Disse medlemmer viser til at fylkene har ingen lovpålagte oppgaver på kulturområdet, men fylkene har allikevel tatt på seg enkelte kulturoppgaver og bygget opp et byråkrati for å kunne håndtere disse oppgavene. Hva slags oppgaver dette er varierer fra fylke til fylke, men stort sett dreier det seg om fordeling av midler. Det finnes også eksempler på fylkeskommunale museer og andre fylkeskommunale institusjoner. Disse medlemmer er av den oppfatning at kommunene, enkeltvis eller i samarbeid med andre, kan overta samtlige kulturoppgaver fylkeskommunene har tatt på seg. Erfaringen viser uansett at de organisasjonene som i dag mottar midler fra fylkene, også mottar midler fra staten.

Disse medlemmer mener at kommunene skal ha samlet finansielt ansvar for kulturpolitikken på kommunalt nivå. Det betyr at kommunene i tillegg til dagens fylkeskommunale oppgaver skal ha ansvaret for forvaltningen av nåværende statlige tilskuddsordninger til lokale kulturtilbud. Disse medlemmer mener videre at dette innbefatter finansieringen av tilskudd til kulturvirksomhet på lokalt nivå som i dag skjer blant annet over Kultur- og kirkedepartementets budsjett, Norsk kulturråd og Norsk kulturfond, og lokalkulturelle oppgaver og funksjoner som i dag er tillagt statlige institusjoner, for eksempel Riksteatret, Rikskonsertene, Riksutstillingene, ABM utvikling (arkiv, bibliotek, museer) med flere, samt økonomiske ressurser til lokale kulturbygg og anlegg som i dag er en del av Kultur- og kirkedepartementets budsjett. I tillegg mener disse medlemmer at kommunene skal ha ansvaret for spillemidler som går til lokale tiltak.

Disse medlemmer ønsker å overføre finansieringsansvaret for grunnskolen til staten, og likestille private og offentlige utdanningsinstitusjoner lovmessig og økonomisk. Dette vil medføre økt konkurranse mellom institusjonene, og et økt fokus på

kvalitet i utdanningsinstitusjonene. Disse medlemmer vil understreke betydningen av å få på plass et kvalitetssikringsorgan for grunnopplæringen. Dette kan organiseres gjennom NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet for grunnopplæringen) eller et nytt særskilt kvalitetsorgan for grunnopplæringen.

Disse medlemmer mener kommunene skal overta ansvaret for videregående opplæring. Det vil bli lettere å se det 13-årige utdanningsløpet i sin helhet. Overgangen mellom ungdomsskolen og videregående kan bygges ned, rådgiverne kan på en enklere måte følge elevene fra det ene skoleslaget til det andre og elever med spesielle utfordringer kan få bedre oppfølging. Det vil bli enklere å gi ungdomsskoleelever tilbud fra videregåendes pensum. Derksom vi ønsker å realisere en 1–13-skole, som kan være en god idé bl.a. for å skape gode fagmiljø i distrikter, vil det være en åpenbar fordel at kommunen har ansvaret for begge skoleslagene.

Disse medlemmer mener at utfordringen med å la kommunene overta ansvaret for videregående opplæring er at mange kommuner er for små. Svaret på det er vertskommuneløsninger og interkommunalt samarbeid.

Når det gjelder opptak til videregående opplæring, lærlingtilbudet og tilbudsstrukturen innenfor videregående, er imidlertid ikke interkommunalt samarbeid hele svaret.

Innenfor et avgrenset geografisk område skal alle elever kunne velge blant et fullstendig tilbud av utdanningsprogram. Her blir kommunene for små, men bo- og arbeidsregioner utgjør en grei geografisk avgrensning. Disse medlemmer mener at disse må ha ansvaret for at det finnes et fullverdig tilbud for elevene å velge mellom, og at elevene får oppfylt sin lovfestede rett til å få innfridd ett av tre programønsker.

Disse medlemmer mener at kommunene skal etablere samarbeid som skal representere et område som skal ha tilbud om videregående opplæring og fagopplæring som dekker det generelle tilbudet. Dette vil også representere inntaksområdet. De videregående skolene (og deres eiere) overtar de fylkesvise inntakskontorene og fagopplæringskontorene for disse områdene. Her vil det mange steder være naturlig å endre og dele opp med hensyn til dagens fylkesgrenser. Skoledirektøren har ansvar for å kontrollere at inntaksområdene har et fullverdig utdanningstilbud og at det foreligger nødvendige planer for utvikling og utbygging av tilbudet.

Disse medlemmer mener det er en kompliserende faktor at hvert fylke i dag vedtar et inntaksreglement, noe som betyr at noen fylker har fritt skolevalg, mens andre ikke har det. Derfor går disse medlemmer inn for å lovfeste elevenes rett til å velge videregående skole. Retten innebærer å få

velge skole i hele landet, men rett til å få plass innenfor eget opptaksområde. Ingen skal måtte reise ut av eget område for å få videregående utdanning. Unntatt for dette er linjer som ikke eksisterer i alle skolefylkene, slik som i dag.

Disse medlemmer mener de samme betraktningene om størrelse på et geografisk område gjør seg gjeldende i forhold til fagopplæring og lærlingplasser, men her er det viktig at man tar hensyn til lokale næringslivsstrukturer, også når de går på tvers av fylkesgrenser. Fagopplæringsnemndenes ansvar for dette videreføres, mens fylkeskommunens representasjon overtas av de samarbeidende kommunene.

Disse medlemmer vil understreke at disse medlemmer først og fremst ønsker selvstyrte skoler. Det vil si at disse medlemmer ikke bryr seg om det er kommunene som eier skolen, eller om det er et privat firma som for eksempel Sonans. For det andre er disse medlemmer opptatt av å få på plass et nasjonalt kvalitetssystem f.eks. lik NOKUT som må sette krav, og ikke minst følge opp skolene, slik at vi kan være sikre på at kvaliteten på hver enkelt skole er god nok. For det tredje ønsker disse medlemmer en stykkprisfinansiering i den videregående skole. For det fjerde ønsker disse medlemmer å opprettholde en lovfestet rett til videregående utdanning uten at dette betyr at en kommune nødvendigvis skal eie eller drive en videregående skole, snarere heller at hver enkelt kommune må sørge for at innbyggerne har et reelt tilbud om videregående utdanning.

Disse medlemmer er av den oppfatning at tannhelsetjenesten bør overtas av kommunene. Fylkestannlegen kan videreføres som interkommunalt selskap eller settes ut på anbud til private. Disse medlemmer vil i den forbindelse påpeke at kommunene allerede har ansvar for fastlegeordningen.

Disse medlemmer ønsker at ansvaret for det fylkeskommunale kulturminnevernet overføres til de enkelte kommunene. Det er imidlertid viktig at enkeltkommuner ikke ender opp med det finansielle ansvaret for å ivareta viktige kulturminner av historisk og nasjonal betydning.

Disse medlemmer påpeker at markedet for kraftproduksjon i dag ikke kan sies å være et fritt marked, fordi politisk handlingslammelse i forhold til nybygging av kraftverk fører til en stadig skjev balanse mellom tilbud og etterspørsel. Disse medlemmer viser til at dette for Norges del betyr stadig økende import av kraft fra andre land, ofte fra sterkt forurensende kullkraftverk EU ønsker å fase ut. Disse medlemmer er av den oppfatning at kommunene selv bør få rett til å gi utbyggingstillatelse til mikro- og minikraftverk, og har tro på at dette vil kunne gi en sunnere dynamikk mellom tilbud og etterspørsel i kraftmarkedet.

Disse medlemmer mener at dette også bør gjelde småkraftverk og alle former for vindkraftverk.

Disse medlemmer mener at der hvor fylkene i dag har konsesjonskraft, bør dette overføres til den enkelte kraftkommune.

Disse medlemmer mener at fylkesmannens forvaltningsoppgaver innenfor miljø, landbruk og natur i hovedsak bør overtas av kommunene.

Disse medlemmer mener kommunene bør få retten til å forvalte motorisert ferdsel i utmark, og tror dette vil medføre økt vilje i kommunene til å gjennomføre god kommunal planlegging og kartlegging av de mest sårbare naturområdene. Disse medlemmer vil i den forbindelse vise til representantforslaget Fremskrittspartiet fremmet i Dokument nr. 8:45 (2006–2007).

Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet gjentatte ganger har fremmet forslag om å etablere forvaltningsdomstoler i Norge, blant annet i Dokument nr. 8:90 (2003–2004) og Dokument nr. 8:58 (2005–2006). Det kommer stadig signaler om at fylkesmennene i økende grad overprøver det kommunale skjønnet, selv om kommunens fortolkning er i samsvar med gjeldende nasjonale retningslinjer, og er fundamentert på lokalpolitisk skjønnssanvendelse. Det er dermed slik at ansatte hos fylkesmennene opptrer som politiske aktører uten folkevalgt kompetanse i enkelte saker. Dette er uakseptabelt i et demokratisk land.

Disse medlemmer ønsker å skille skjønn og legalitetskontroll, og mener dagens fylkesmannsembete har en uheldig sammenblanding av disse rollene. Muligheten for domstolskontroll er i dag nærmest fraværende, og ikke egnet til å øke respekten for de rettslige rammer for forvaltningen. Konsekvensen er at rettssikkerheten har dårligere kår i forvaltningens dagligliv enn nødvendig, og at dagens form for domstolskontroll med forvaltningen er klart utilstrekkelig.

Disse medlemmer mener det bør innføres forvaltningsdomstoler som erstatning for klagesaksbehandlingen i fylkesmannsmbetet, og viser til at mange klagesaker på andre forvaltningsområder i dag behandles av domstolslignende forvaltningsorganer med spesialisert kompetanse. Disse spesialiserte organene har man gjerne valgt å kalle nemnder o.l., men i praksis er det langt på vei der den faktiske rettspleien foregår på disse områdene, ikke i de alminnelige domstolene. Behovet for forvaltningsdomstoler bekreftes av at domstolene i Norge sjelden behandler forvaltningssaker.

Proessen ved norske domstoler er tradisjonelt sterkt preget av muntlighet og dermed også sterkt avhengig av å bruke advokater, noe som innebærer høye kostnader og lav effektivitet. Det er heller ikke gitt at saker mellom forvaltningen og private skal

behandles etter sivilprosessens regler om at den tapende part skal dekke alle saksomkostninger, slik som i saker om nabokrangler mv. Disse medlemmer ser for seg at norske forvaltningsdomstoler i langt større grad vil benytte skriftlighet, slik som i andre land med forvaltningsdomstoler. En domstol skal som hovedregel holde seg til legalitetskontroll, og ikke overprøve politisk skjønn foretatt av politisk ansvarlige organer som regjeringen, Stortinget eller kommunestyrene. Den eneste farbare vei er at domstolene som overprøver myndighetene, holder seg til det juridiske og ikke overprøver det politiske skjønnet.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en egen forvaltningsdomstol/et eget forvaltningstilsyn for å behandle klager etter kommunale planvedtak."

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til de merknader og forslag som Fremskrittspartiet og Høyre har felles i Innst. S. nr. 166 (2006–2007) om regionale fortrinn – regional framtid.

3.3 Overordna rammer for kommunane og fylkeskommunane – nasjonale og internasjonale

3.3.1 Sammen drag

GRUNNLOVSFESTING AV KOMMUNALT SJØLVSTYRE

Den 31. mai 2007 vedtok Stortinget samrøystes å be "Regjeringen oppnevne et bredt sammensatt utvalg for å utrede hvilke konsekvenser en eventuell grunnlovsfesting av lokalt selvstyre vil ha for annen lovgivning overfor kommunene".

Meldinga peikar på at ei detaljert jording av det kommunale sjølvstyret i Grunnlova kan koma til å innskrenka regjeringa og Stortinget sin handlefridom overfor kommunesektoren. Utforminga av ein regel i Grunnlova om kommunalt sjølvstyre kan få verknad for framtidig lovgjeving når det gjeld spørsmålet om kva oppgåver kommunane skal og bør ha.

Regjeringa vil koma tilbake til oppfølginga av Stortinget sitt vedtak.

KOMMUNESTRUKTUR, INTERKOMMUNALT SAMARBEID OG DEMOKRATI

Kommunestrukturen har berre i liten grad vore endra dei siste tiåra. I 1995 vedtok Stortinget at endringar i kommunestrukturen skal vera baserte på friviljuge samanslutningar. Sidan då har det vore få endringar i kommunestrukturen.

Spesielt på tenesteområdet møter mange kommunar utfordringane med interkommunalt samarbeid.

Dette kan gje auka tilgjenge til kompetanse og arbeidskraft, og gjera det lettare å utvikla, halda på og dela kompetanse. På den andre sida inneber interkommunalt samarbeid andre utfordringar for lokaldemokratiet. Interkommunalt samarbeid har tradisjonelt vorte kritisert både for å vera lite avgjerdeeffektivt, svakt forankra i dei folkevalde organa og lite ope. Etter departementet sitt syn vil likevel etablering av interkommunalt samarbeid kunna vera eit tenleg verkemiddel for å møte kompetanseutfordringane ein i dag har på delar av det kommunale ansvarsområdet.

INTERNASJONALE AVTALAR OG LOKALDEMOKRATIET

Internasjonale avtalar har direkte og vidtrekkande konsekvensar for kommunane.

Departementet deler EU-kommisjonen sitt syn om at EØS-avtalen har viktige konsekvensar for kommunane. Samstundes inneber ikkje EØS-avtalen at kommunane må velja nye og meir marknadsorienterte styrings- og organisasjonsformer. EØS-reglane får først verknad når kommunane sjølve gjer slike val. Europarådet sin Europakonvensjon av 15. oktober 1985 om lokalt sjølvstyre slår fast ein del viktige prinsipp knytt til det kommunale sjølvstyret. Chartret legg føringar på norsk rett. Eit døme på det er at konvensjonen fastset at statleg tilsyn med lokale myndigheiter skal vera lovfesta og at tilsyn som hovudregel skal ha form av lovlegkontroll.

AKTIV DELTAKING, PÅVERKNAD OG SAMARBEID PÅ INTERNASJONALE ARENAER

Globalisering og utviklinga i EU/EØS påverkar rammene for kommunesektoren. Noreg deltek derfor aktivt i ei rekkje internasjonale fora for å påverka utviklinga og hegna om norske interesser. Kunnskap om EU, EØS og relevant regelverk er avgjerande for at kommunesektoren skal vera i stand til å kunna bruka handlingsrommet sitt.

Departementet viser til at Regjeringa fører ein aktiv europapolitikk. Hovudtrekka i denne politikken er gjort greie for i St.meld. nr. 23 (2005–2006) Om gjennomføring av europapolitikken.

Norske kommunar, fylkeskommunar og Sameininget utgjør ein vesentleg arena for å gjennomføra europapolitikken. I samsvar med tilrådingane i stortingsmeldinga om europapolitikken har departementet utarbeidd ein handlingsplan som gjeld kommunane si rolle. Departementet viser til at mange av dei tiltaka som vert sette i gang som ledd i oppfølginga av Europameldinga, vil kunna ha ein positiv effekt og hjelpa kommunane i arbeidet deira.

I proposisjonen vert det vist til rapportar, prosjekt og samarbeidsfora der europapolitiske spørsmål og kommunal sektor er tema.

3.3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til vedtak i Stortinget 16. desember 2008 hvor anmodningsvedtak nr. 457 av 31. mai 2007 ble opphevet, jf. Innst. S. nr. 119 (2008–2009). I denne innstillingen uttaler kontroll- og konstitusjonskomiteen følgende:

"Komiteen viser videre til at det den 30. september 2008 ble innlevert et forslag om grunnlovfesting av lokaldemokratiet som representanter fra alle partier på Stortinget stilte seg bak, og at det ikke er innlevert noe forslag om grunnlovfesting av lokalt selvstyre. På den bakgrunn mener komiteen at det ikke er behov for å gjennomføre den utredningen som ble vedtatt i tilknytning til behandlingen av Innst. S. nr. 138 (2007–2008)."

Komiteen er positiv til å grunnlovsfeste lokaldemokratiet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, støtter Regjeringens vurderinger i proposisjonen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener dagens kommunestruktur er ineffektiv og gir dårligere tilbud enn nødvendig til mange av landets innbyggere, blant annet fordi mindre kommuner ikke klarer å tiltrekke seg nødvendig kompetanse og arbeidskraft. Det er derfor nødvendig med færre og mer robuste kommuner. Disse medlemmer mener færre og mer robuste kommuner vil gjøre fylkeskommunen overflødig som forvaltningsnivå.

Disse medlemmer ønsker flere forsøk hvor fylkeskommunale oppgaver overføres til kommunene. Flere kommuner bør som en forsøksordning få drive de videregående skolene. Disse medlemmer vil i den forbindelse vise til forsøkskommuneprojektet igangsatt av daværende kommunal- og regionalminister Erna Solberg. Disse medlemmer stiller seg uforstående til at Regjeringen avslutter prosjekter som har gitt gode resultater.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener en aktiv og god europapolitikk ville vært betydelig enklere dersom Norge var fullverdig medlem av EU.

Komiteens medlem fra Venstre vil peke på at det er svært stor variasjon mellom kommunene, både når det gjelder antall innbyggere og geografi. Fortsatt er det sammenfall mellom en del kommuner og prestegjeld fra 1837, som kommuneinndelingen i Norge bygde på. Runden med kommunesammenslåinger i 1964 og innføringen av fylkeskommunene må, i et historisk lys, sees på som trinn 1 og trinn 2 i

en strukturendring av lokaldemokratiet i Norge og tilspasning til økt folketall, nye bosettingsmønstre og økt samferdsel. Trinn 3 kan en således si at vi ikke har kommet til. KOSTRA-tall fra 2007 viser at de sammenslåtte kommunene fra 1964 brukte 1,28 mrd. kroner mindre til administrasjon enn de kommunene som ikke ble slått sammen. De samme tallene viser også at de sammenslåtte kommunene fra 1964 fikk 2,87 mrd. kroner mindre i frie inntekter enn de som ikke ble sammenslått. Dette medlem ser det som en utfordring for framtida å opprettholde en forståelse blant de (tvangs)sammenslåtte kommunene fra 1964 om at de skal ta ut (pålagte) stordriftsfordeler i nye 45 år, samtidig som de pålegges mindre frihet og økt omfordeling til kommuner som ikke har blitt (tvangs) sammenslått. Dette vil kreve en mer systematisk prosess fra Stortingets side enn justeringer og tilpasning av et allerede komplisert inntektssystem.

Dette medlem viser til at fra 1996 til 2004 økte antallet kommunale selskaper med 125 pst., fra 773 selskaper til 1 728 selskaper. Antallet og samarbeidet er størst i kommuner med best økonomi. Av dette må en tolke at samarbeidet ikke nødvendigvis er økonomisk motivert. Til sammenlikning hadde Danmark bare 228 kommunale selskaper i 2004. Dette medlem støtter samarbeid på tvers av kommunegrensene for å styrke kvaliteten på tjenester til innbyggerne. Det er imidlertid utfordringer knyttet til selskapsdannelser i kommunene. Når antallet blir stort, utgjør det en utfordring i seg selv. Det kan være uttrykk for en systemsvikt eller strukturutfordring. Delegering av direkte folkevalgt styring er en annen utfordring ved et stort antall kommunale selskaper. I Danmark ble kommunale selskaper gjerne omtalt som en "giftig cocktail", fordi en svekker den politiske styringen samtidig som en ikke innfører forbrukermakt (den tilnærmet eneste veien til å påvirke renovasjonstilbudet i et interkommunalt selskap ligger fortsatt kun i lokalvalget og ikke i form av frihet til å velge mellom renovasjonstilbydere).

4. STYRINGS- OG SAMHANDLINGSFORHOLDET MELLOM STATEN OG KOMMUNANE

4.1 Sammendrag

Regjeringa vil halda på hovudtrekka i dagens kommune- og velferdssystem. Regjeringa ønskjer å leggja til rette for eit sterkt og robust lokaldemokrati. Dels fordi det har ein eigenverdi, dels fordi det er avgjerande for velferda. Demokratisk deltaking i lokale folkevalde einingar er viktig, både som ein verdi i seg sjølv og fordi det er med å styrkja ansvars-kjensla den enkelte borgaren har for dei lokale politiske avgjerdene som er så viktige for det lokale fellesskapet. Kommunane er dei som best kan gjera

demokratiske forankra prioriteringar innanfor ei ramme prega av knappe ressursar. Kommunane utvidar demokratiet ved at moglegheitene for deltaking vert fleire. Derfor søker ikkje Regjeringa eit systemskifte i utforminga av kommune- og velferdssystemet vårt. Likevel ser Regjeringa at det er område der systemet kan gjerast betre. Det eine er å gje kommunane utvida handlingsrom og å styrkja dialogen mellom staten og kommunane. Det andre er trongen for å utvikla lokaldemokratiet. Dette er fyrst og fremst kommunane sitt ansvar. Staten kan like fullt syta for gode rammevilkår og medverka til inspirerande utviklingsprosjekt.

Kommunal- og regionaldepartementet har eit ansvar for å medverka til ei heilskapleg statleg styring av kommunesektoren. Saman med fylkesmannsembeta, som har det operative ansvaret for samordninga av regional stat si kommunestyre, har departementet ei viktig oppgåve når det gjeld å leggja til rette for at styringa skjer etter dei prinsippa Regjeringa og Stortinget har slått fast. Regjeringa meiner at fylkesmannen framleis skal ha ei viktig samordningsrolle overfor kommunane. I proposisjonen er det gjort nærare rede for samordninga av den statlege styringa av kommunesektoren.

Regjeringa meiner at det er kommunane sjølve som best kan prioritera og samordna tenesteytinga slik at ein oppnår god tilpassing til ønske og behov innbyggjarane har. Dette inneber at ein må akseptera ein viss ulikskap i tenestetilbodet mellom kommunar – jorda i lokale prioriteringar og preferansar. Dette må sjåast opp mot omsynet til eit jamgodt og likeverdig tenestetilbod uavhengig av bustadkommune. Statleg styring av kommunesektoren må balanserast mellom behovet for å gje kommunale tenester i tråd med ønske og behov innbyggjarane har, og omsynet til eit likeverdig tenestetilbod uavhengig av bustadkommune.

Staten må sjå styringa av einskilde fagområde og reformer i ein heilskapleg samanheng, og vurdera verkemiddelbruken ut ifrå dette. Vidare må staten så tidleg som mogleg i utreiingsarbeid knytt til ei reform, vurdera alternative former for verkemiddel som kan nyttast for å nå målsetnaden. I samband med utgreiing og iverksetjing av reformer spelar konsultasjonsordninga mellom staten og kommunesektoren (KS) ei sentral rolle. Konsultasjonsordninga representerer ein formalisert arena for open dialog, samarbeid og informasjonsutveksling.

Regjeringa ønskjer å styrkja samhandlinga mellom staten og kommunesektoren. Statleg styring må i størst mogleg grad pregast av dialog og rettleiing framfor absolutte pålegg og krav. Det er sentralt for Regjeringa å leggja til rette for tiltak som er med og skaper tillit mellom forvaltningsnivåa. Det er ei utfordring å utvikla verkemiddel for styring av kom-

munesektoren basert på dialog og samhandling. Vidareutvikling av konsultasjonsordninga, informasjonsarbeid og spreing av idear gjennom til dømes nettverksarbeid, er viktige element i dette arbeidet.

Handlefridom er naudsynt for at det skal vera meiningsfullt å delta i lokalpolitikken. Rammestyring kan bidra til å sikra oppslutning om og legitimitet til det lokale sjølvstyret. Så lenge kommunal forankring av oppgaveløysinga utgjer ein føresetnad for, og ikkje motsats til effektivitet, kvalitet og velferd, ønskjer Regjeringa i minst mogleg grad å detaljstyra kommunane. Regjeringa vil så langt som mogleg styra gjennom rammer både når det gjeld økonomi og regelverk.

Regjeringa vil streka under si aktive rolle for å utvida det økonomiske handlingsrommet. Sidan stortingsvalet i 2005 har Regjeringa styrkt kommuneøkonomien vesentleg. Dette har utvida det økonomiske handlingsrommet til kommunane, og følgjeleg det lokale politiske handlingsrommet.

Kommunane har òg eit ansvar for å byggja tillit mellom styringsnivåa og til innbyggjarane. Dei lokale politiske organa forvaltar store ressursar på vegner av fellesskapet. Derfor lyt dei leggja stor vekt på at desse skal forvaltast effektivt og i samsvar med etiske normer og god forvaltningsskikk. Staten skal på si side leggja til rette for etisk verksemd gjennom eit godt regelverk. Kommunal- og regionaldepartementet vil etter planen hausten 2008 leggja fram ein odelstingsproposisjon med forslag om endringar i kommunelova, forvaltningslova og svalbardlova for å medverka til auka rolleklårleik og openheit i kommunane og fylkeskommunane.

Inntektssystemet fordeler midlar til kommunal sektor, og er eit viktig verkemiddel for å gjennomføra politikken innanfor sentrale områder i samfunnet. I kommuneproposisjonen for 2009 har Regjeringa gjort framlegg om fleire endringar i inntektssystemet for kommunane. Regjeringa ønskjer å oppnå jamnare fordeling og større pårekningsgrad når det gjeld kommunane sine inntekter.

Statlege føringar på kommunal organisering og oppgaveløysing, ved bruk av lover, forskrifter og anna regelverk, avgrensar kommunane sitt høve til å utøva lokalt skjønn og leggja til rette for gode og effektive løysingar basert på lokale behov. Samstundes kan tunge nasjonale omsyn tala for at staten bør styra kommunesektoren gjennom reglar. Når kommunane skal stå for ei bestemt oppgåve, skal dette nedfellast i lov. Det er fastsett retningslinjer som skal nyttast ved utforming av nytt statleg regelverk retta mot kommunesektoren. Retningslinjene tek utgangspunkt i prinsippa i kommunelova om nasjonal rammestyreing og størst mogleg lokal fridom i organiseringa.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at det fra 1. januar 2009 gjøres endringer i kommunenes inntektssystem.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til Innst. S. nr. 263 (2007–2008) der flertallet blant annet uttaler:

"Flertallet mener forslaget til endringer i inntektssystemet gir en forbedret fordelingsvirkning i forhold til den situasjon de ulike kommunene i dag befinner seg i. Det er godt dokumentert at det er forskjeller i inntekt som er viktigste årsak til ulikheter i tjenestene som kommunene tilbyr. Flertallet er enig i at forskjellene i inntekt har vært for store."

Komiteen mener at for store forskjeller i kommunenes forutsetninger for å levere et godt velferdstilbud til sine innbyggere kan være en trussel mot lokaldemokratiet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil understreke at det lokale selvstyret også innebærer lokal råderett over egen mark. Reglene for bygging i strandsonen og forvaltning av verneverdige bygg bør derfor i større grad ta hensyn til lokale holdninger. Disse medlemmer vil advare mot at kommunene pålegges å verne mer dyrket mark, og vil påpeke at et slikt forslag står i direkte motsetning til meldingens understrekning av den lokale selvråderetten.

Disse medlemmer vil understreke at forskjeller i det kommunale tjenestetilbudet er en nødvendig konsekvens av lokalt selvstyre og lokale prioriteringer.

Disse medlemmer vil understreke at det kommunale økonomiske handlingsrommet har blitt vesentlig mindre fordi utgiftene har økt betydelig mer enn inntektene og fordi de frie inntektene er redusert under den rød-grønne regjeringen, jf. Kommunenes Sentralforbunds store kommuneundersøkelse, presentert 22. januar 2009.

Disse medlemmer vil påpeke at flere store kommuner med store oppgaver i dag forfordeles gjennom inntektssystemet, og at dette forsterkes ytterligere gjennom Regjeringens nye inntektssystem der blant annet den lokale selskapskatten avvikles.

Komiteens medlem fra Venstre viser til at nær 7 000 lovparagrafer regulerer kommunal sektor og at antallet øker med et snitt på 1,5 paragrafer pr. dag. En slik utvikling kan ikke fortsette. For å motvirke dette viser dette medlem til at Venstre ønsker å sette et tak for statens oppgaver og ansvar,

samt grunnlovsfeste det lokale selvstyret og øke dets frihet.

Dette medlem mener at all politikktutforming skal ligge til et folkevalgt organ. Dette medlem vil at fylkesmannens oppgaver skal avgrenses til tilsyn, klage, legalitetskontroll og nødvendig dialog. "Fylkesmann"-tittelen bør endres til "Statens direktør i fylkene", for å skille tydeligere mellom det folkevalgte Fylkestinget og statens rolle i fylkene.

Dette medlem viser til at Venstre vil ha tre folkevalgte nivåer. For å sikre mer folkestyre og mer desentralisering vil Venstre sette et tak på statens virksomhet og fordele de øvrige oppgavene på fylker og kommuner. Venstre ønsker primært at mellomnivået skal være organisert som enhetsfylke.

Dette medlem viser til at flertallet i komiteen i Innst. S. nr. 166 (2006–2007) pekte på at den regionale statsforvaltningen består av 41 ulike virksomheter med om lag 29 000 årsverk. Det er i dag 34 virksomheter som har en inndeling som er større enn fylkene, og ingen av disse har sammenfallende regiongrenser. Makt- og demokratiutredningen påpekte at forvaltningsendringene de senere tiår har vært preget av sektorvise reformer som har medført økt differensiering og fragmentering av offentlig virksomhet. Sett i lys av dette er det utvilsomt mye å hente både på demokratisering og effektivisering i statlig sektor. Dette medlem beklager at Regjeringens arbeid med den såkalte forvaltningsreformen i svært liten grad vil endre den sektorvise, fragmenterte og embetsstyrte regionale stat, og at fylkesmannen i sin nåværende form blir opprettholdt og faktisk forsterket.

5. LOKALDEMOKRATI I DEN REPRESENTATIVE KANALEN

5.1 Sammendrag

Det representative demokratiet utgjør kjernen i det norske folkestyret. Derfor bør valdeltakinga generelt sett vera høg, og veljargrupper i alle lag av folket bør delta i størst mogleg grad. Av same grunn meiner Regjeringa at det òg er viktig at representativiteten i dei folkevalde organa vert godt ivareteken. Mangfald av oppfatningar er viktig for politikken.

Til valet i 2007 vart det innført krav om at alle veljarar måtte visa legitimasjon når dei skulle røysta. Det er ein grunnleggjande regel i eit demokratisk samfunn at kvar veljar berre får godkjend éi røyst. Legitimasjonsplikt er eit effektivt verkemiddel for å sikra dette. Departementet finn ikkje grunnlag for å gå bort frå eller letta på kravet til legitimasjon.

Evalueringa av valet i 2007 viser etter departementet sitt syn at veljarane generelt har gode moglegheiter til å førehandsrøysta. Departementet vil derfor ikkje no gjera framlegg om å lovfesta førehandsrøys-

ting på bestemte stader, på laurdagar eller om kvelden nokre dagar under førehandsrøystinga. Departementet meiner likevel at det er grunn til å sjå nærare på om vallova bør leggja sterkare føringar på kvar og når det skal vera mogleg å førehandsrøysta. Vallova bør likevel allereie no endrast slik at veljarar, som ei særskild ordning, kan røysta i ein periode før den ordinære førehandsrøystinga tek til.

Den generelle debatten om lokaldemokratiet, og då særleg den fallande valdeltakinga, har aktualisert spørsmålet om når dei ulike vala skal haldast. Departementet vurderer i proposisjonen både felles valdag for Storting og fylkesting og felles valdag for alle tre vala.

Departementet meiner at det meste taler for å hegna om den noverande ordninga med val annakvart år, men vil streka under at dette er eit grunnleggjande spørsmål som det er naturleg at dei politiske partia tek stilling til. Eventuelle framlegg om endring bør vera jorda i krav frå og vedtak i regi av dei forskjellige partiorganisasjonane.

Regjeringa ønskjer å ta i bruk tiltak som kan gjera at nye grupper deltek meir aktivt i lokaldemokratiet.

Det er ikkje eintydige faktorar som påverkar valdeltakinga. Departementet meiner at ein kombinasjon av mange ulike tiltak til saman kan føra til auka valdeltaking, men vil streka under at det ikkje finst snarvegar fram mot auka valdeltaking.

Det er ikkje eintydige faktorar som påverkar valdeltakinga. Det vert gjort framlegg om følgjande tiltak som kan auka valdeltakinga:

- at kommunane sjølve kan utvida opningstidene i vallokala til klokka 21 på kvelden, mot klokka 20 i dag.
- at kommunen må utvida opningstidene i vallokala til klokka 21 på valdagen (måndag) viss minst ein tredel av representantane i eit kommunestyre ønskjer det.
- at viss eit mindretal på minst ein tredel i eit kommunestyre ønskjer det, må kommunen gjennomføra todagensval.
- at det vert forsøk med røyserett for 16-åringar ved kommunestyreval i nokre få einskildkommunar.
- at dei som ikkje har høve til å røysta i den ordinære førehandsrøystingsperioden, kan venda seg til kommunen sin for å få røysta i ein periode før den ordinære førehandsrøystinga byrjar.
- Vidare vil departementet oppmoda kommunane til å halda fram med det gode arbeidet som i dag vert gjort med å gjera vallokala best mogleg tilgjengelege for alle.
- Departementet vil i samband med neste val oppmoda kommunane om å halda laurdagsøpe og

langøpe i fleire dagar i slutten av førehandsrøysteperioden.

- Departementet vil etter valet i 2009 vurdere om det er naudsynt med sterkare føringar på kvar og når det skal vera mogleg å førehandsrøysta.
- Departementet vil òg halda fram med det målretta informasjonsarbeidet som vart gjort før valet i 2007.
- Fram mot 2011 vil departementet òg arbeida fram ei løysing for forsøk med elektronisk røystegjeving.

Det representative demokratiet utgjer kjernen i det norske folkestyret. Derfor bør valdeltakinga generelt sett vera høg, og veljargrupper i alle lag av folket bør deltaka i størst mogleg grad. Av same grunn meiner Regjeringa at det òg er viktig at representativiteten i dei folkevalde organa vert godt ivareteken. Mangfald av oppfatningar er viktig for politikken.

Kommunestyra er i dag ikkje samansette slik at dei speglar samansetjinga av innbyggjarane. Regjeringa er oppteken av å gjera kommunestyra meir representative.

Dei politiske partia kan gjera mykje for å syta for betra representativitet. Regjeringa vil oppmoda partia til å ta dette spørsmålet alvorleg. Dei bør diskutera korleis ein kan leggja grunnlaget for at listene som dei stiller til val med ved lokalvala, kan verta meir representativt samansette. I meldinga gjev departementet døme på korleis partia kan setja opp listene for å nå fram til ei jamnare fordeling mellom kjønna. Det vert ikkje fremja forslag om å lovfesta kjønnskvotering på partia sine vallister til kommunestyre og fylkesting. Kommunal- og regionaldepartementet vil òg i god tid før nominasjonsprosessane til kommunestyre- og fylkestingsvalet i 2011 utarbeida eit informasjonsopplegg for å auka medvitet om korleis representativiteten kan verta betre.

Tiltaket "Utstillingsvindaug for kvinner i lokalpolitikken" varer til lokalvalet i 2011. Prosjektkommunane i tiltaket vil stå som døme for andre kommunar som vil arbeida for å styrkja kvinnerepresentasjonen i kommunestyret.

Departementet vil også vurdere å sjå nærare på dei økonomiske ordningane for lokalledet i partia.

For å sikra deltaking basert på stor grad av representativitet, kan kommunane også nytta ordningar der eit tilfeldig utval av innbyggjarane får høve til å uttala seg om ei sak før ho skal slutthandsamast. Innbyggjarhøyring kan vera ein måte å trekkja innbyggjarar utanom den lokalpolitiske eliten med i politiske prosessar. Truleg kan mange kommunar verta flinkare til å trekkja innbyggjarane inn i viktige avgjerdsprosessar.

Departementet vil understreke partia si sentrale rolle i lokaldemokratiet. Departementet vil oppfordra dei politiske partia til å ta eit endå større ansvar for å engasjera innbyggjarane i partiarbeid. Det vil vera med å tryggja det representative demokratiet også i framtida.

5.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener tiltak som kan øke valgdeltakelse er positive, og at alle lag av folket skal ha mulighet til å delta ved valg. Spesielle tiltak overfor unge velgere og innvandrergupper er viktig for å øke valgdeltakelsen hos disse. Flertallet viser til at Regjeringen legger opp til spesielle tiltak og tilpasset informasjon til disse gruppene.

Komiteen mener det er viktig at det blir tilrettelagt for at alle som ikke kan stemme på valgdagen får mulighet til å forhåndsstemme, og at denne muligheten blir tilkjennegjort på en hensiktsmessig måte.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre ønsker ingen innstramning i regelverket for hvor og når det skal være mulig å forhåndsstemme.

Komiteen støtter at det gis mulighet til å utvide åpningstidene av valglokalene til kl 21.00 og at det også gis mulighet for å avholde todagens valg.

Komiteen viser til at Regjeringen foreslår å styrke mindretallsrettighetene når det gjelder vedtak om utvidet åpningstid i valglokalene og todagens valg. Regjeringen foreslår at et mindretall på minst en tredjedel av representantene i et kommunestyre kan kreve dette. Komiteen støtter disse forslagene. Komiteen registrerer at litt over halvparten av kommunene i landet avholder todagens valg. Hensynet til særlig studenter og pendlere oppgis som begrunnelse av mange kommuner. Komiteen har merket seg at det ikke kan påvises noen klar sammenheng mellom todagens valg og valgdeltakelse. Komiteen mener, i likhet med departementet, at økt tilgjengelighet har en verdi i seg selv. Økt oppmerksomhet om søndag som valgdag vil etter komiteens mening ha betydning for oppslutningen. Komiteen mener det er reelt at det kan være en utfordring for velgerne i en travel hverdag å komme seg til valglokalet før det stenger. Særlig i mange service- og tjenesteytende sektorer har åpningstidene blitt utvidet de siste årene.

Komiteen viser til at det i enkelte kommuner er stemt ned forslag om gjennomføring av todagens

valg. Komiteen mener tilgjengelighet ved gjennomføring av valg er helt grunnleggende i demokratiet. Komiteen mener derfor at et mindretall på minimum en tredjedel av kommunestyret skal kunne kreve todagens valg. Komiteen viser til Ot.prp. nr. 32 (2008–2009) der Regjeringen foreslår at ordningen blir innført fra valget i 2009. I valget mellom demokratiske grunnprinsipper og problematikk knyttet til at et mindretall kan påføre et flertall kostnader, er komiteen av den oppfatning at de demokratiske prinsipper veier tyngst.

Komiteen mener valglokaler må være universelt utformet og tilgjengelig for alle. Komiteen mener det er interessant å se på muligheten for elektronisk stemmegivning i valglokalet, og støtter departementets forsøk. Komiteen vil påpeke at slik stemmegivning forutsetter strenge krav til trygghet for å opprettholde velgernes tillit til valgsystemet.

Komiteen er opptatt av at Regjeringen sammen med de politiske partiene informerer og øker folks bevissthet om hvordan representativiteten i de folkevalgte organ kan bli bedre.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at Regjeringen tilrår at forsøk med stemmerett for 16-åringer i første omgang blir prøvd ut i noen få enkeltkommuner. Forsøket foreslås gjennomført ved kommunestyrevalget i 2011. Flertallet støtter Regjeringens forslag.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener det i størst mulig grad bør være en myndighetsalder. Disse medlemmer mener alle aldersgrenser til en viss grad er vilkårlige, men at dagens alder for stemmerett representerer en fornuftig avveining i forhold til når en innbygger kan regnes som et voksent medlem av samfunnet. Disse medlemmer vil også understreke at valgdeltakelsen blant førstegangsvelgerne allerede er lav, og at lavere stemmerettsalder neppe vil bøte på dette. Det viser seg også i alle undersøkelser at ungdom på 16 år selv er motstandere av å senke stemmerettsalderen. Disse medlemmer går derfor imot lokale forsøk med stemmerett for 16-åringer.

Komiteens medlem fra Venstre viser til at Venstre er positiv til å gi 16-åringer stemmerett. Dette medlem støtter forslaget om å gjøre forsøk i et antall kommuner ved neste lokalvalg for å vinne erfaringer og ser fram til resultatet. Dette medlem vil i så måte bemerke at målekriteriet ikke bare må være hvor mange 16-åringer som faktisk deltar i valget. Det bør utføres en undersøkelse som følger et utvalg av stemmeberettigede 16-åringer en viss peri-

ode i forkant av og en periode i etterkant av valget, i tillegg til å gjøre valgdagsmålinger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at Regjeringen ikke konkluderer i spørsmålet om felles valgdag. Flertallet mener, i likhet med Regjeringen, at slike grunnleggende spørsmål er det naturlig at de politiske partiene tar stilling til gjennom grundige prosesser. Slike prosesser foregår nå i flere partier, og flertallet vil avvende disse prosessene før man konkluderer i spørsmålet om felles valgdag.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener en felles valgdag for stortingsvalg, kommune- og fylkestingsvalg vil underminere lokalvalget ved at lokale saker overskygges av stortingsvalgekampen, og vil ikke støtte forslaget.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at en felles valgdag for stortingsvalg, kommune- og fylkestingsvalg vil kunne medføre en større interesse rundt valgene og medføre en høyere valgdeltakelse. Det er disse medlemmers syn at man også ved å avholde valg en gang hvert fjerde år vil få en større langsiktighet inn i politiske prosesser derved at man i mindre grad vil fremme forslag og fatte beslutninger på sentralt hold med tanke på at der er valg så hyppig som i dag.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om endringer i valgloven for å innføre en felles valgdag for stortingsvalg, kommune- og fylkestingsvalg hvert fjerde år."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre mener at et sentralt element i demokratiet er at velgerne selv får avgjøre hvem de ønsker som representanter, både gjennom partidemokratiet og stemmeseddelen. Dessuten er det avgjørende ved demokratiske valg ikke hvorvidt representanten har visse ytre kjennetegn, det være seg kjønn, etnisk bakgrunn eller legning, men hva slags politiske standpunkter representanten forfekter. Disse medlemmer mener underrepresentasjon av bestemte grupper er en utfordring som best løses gjennom partienes nominasjonsprosesser og velgernes aktive valg. Disse medlemmer ønsker derfor å gjeninnføre retten til å stryke kandidater fra kommune- og fylkestingslistene.

Komiteens medlem fra Venstre vil redusere kravet for å kunne stille liste ved lokalvalg. Dette vil gjøre det enklere å stille lokale lister som ikke er knyttet til registrerte partier.

Dette medlem foreslår følgende:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til endringer i valgloven som reduserer kravet til underskrifter fra stemmeberettigede fra 2 til 1 pst."

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til endringer i valgloven som gir kommuner og fylker frihet til selv å bestemme dato for lokalvalget."

6. KOMMUNEN OG INNBYGGJARANE

6.1 Sammendrag

6.1.1 *Deltaking mellom vala. Sentrale utviklingstrekk*

Departementet ser positivt på at kommunane byggjer ut lokaldemokratiet med ordningar som legg til rette for deltaking mellom vala. Dette vil og bør vera ein viktig del av eit levande lokaldemokrati i framtida. Slike ordningar for medverknad opnar for at kommunen på ein betre måte kan gjera prioriteringar som samsvarer med innbyggjarane sine behov og ønske for utviklinga av lokalsamfunnet.

Det er ikkje utan vidare nokon 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 kanalisera innbyggjarane sitt engasjement inn i dei representative vedtaksprosessane. Det er dei politiske organa i den representative kanalen som har det endelige ansvaret for dei avgjerdene kommunen eller fylkeskommunen gjer.

Departementet ser også positivt på at kommunane eksperimenterer med nye deltakingsformer, og viser til støtte til kommunale prosjekt som gjer at ein kan få prøvd ut ordningar som gjer at innbyggjarane vert trekte inn i kommunale avgjerdsprossar på ulike måtar. Departementet kjem til å halda fram med å støtta denne typen prosjekt.

6.1.2 *Ulike demokratiltak*

Lokale rådgevinge folkerøystingar har ein lang tradisjon i Noreg. Denne tradisjonen har utvikla seg sjølv om vi ikkje har hatt eit generelt regelverk for slike val. Departementet meiner likevel det er grunn til å lovfesta kommunane sin rett til å halda lokale rådgevinge folkerøystingar. Ein viktig grunn er at moglegheita til å gjennomføra slike røystingar etter departementet sitt syn er underkommunisert. Ein slik regel vil òg ha sin naturlege plass i kommunelova

saman med reglane om innbyggjarinitiativ. Dette er reglar som departementet meiner utfyller kvarandre.

Ei generell lovfesting av retten til å halda lokale folkerøystingar bør likevel ikkje regulera korleis desse skal gjennomførast. Det lyt framleis vera opp til kommunane sjølve å avgjera dette ut frå lokale tilhøve.

Departementet meiner òg det bør etablerast ein heimel for innsamling av data om lokale folkerøystingar. Eit slikt heimelsgrunnlag vil gjera det mogleg å utvida den offisielle valstatistikken slik at den inneheld opplysningar om lokale, rådgjevande folkerøystingar i Noreg.

Kommunelova fekk i 2003 eit nytt kapittel 6A om innbyggjarinitiativ. Føremålet med innbyggjarinitiativ er at innbyggjarane i ein kommune eller ein fylkeskommune skal kunna setja nye saker på den politiske dagsordenen.

Ei undersøking Lokaldemokratikommisjonen fekk gjennomført, syner at det har vore nokså mange innbyggjarinitiativ. Forskarane estimerer at 75 av alle kommunane i landet hadde hatt innbyggjarinitiativ frå det tidspunktet ordninga trådde i kraft 1. juli 2003 til september 2005, det vil seia over ein periode på vel to år.

Det er grunn til å tru at IKT i stor grad kan vera med og utvikla lokaldemokratiet. Nettet er ei kjelde til informasjon frå kommunane. Departementet meiner det er viktig at kommunane har eit godt informasjonstilbod over Internett. Internett er eit eigna medium for å informera om saker som skal opp i kommunestyret og andre politiske organ og spørsmål som det vil vera allmenn interesse både å få informasjon om og å få debattert. Departementet vil understreka kor viktig det er å ta i bruk nettet andsynes barn og ungdom.

Planlegging etter plan- og bygningslova skal leggja til rette for kommunal og regional samfunnsutvikling og samordning mellom sektorane, og fastsetja arealbruken i kommunane. Dette er viktige vedtak for innbyggjarane. Plan- og bygningslova legg derfor stor vekt på at innbyggjarar og grupper skal ha rett til å delta aktivt i planprosessen. Reglane for medverknad er ulike for dei ulike plantypene, og med sterkast krav for dei mest detaljerte planane.

Dialogbaserte demokratiltak er tiltak som tek sikte på å få i stand ein dialog mellom kommunen og innbyggjarane slik at innbyggjarane gjennom argumentasjon og diskusjon med kommunen kan vera med i avgjerdsprosessen før viktige vedtak skal gjerast. Utforminga av slike dialogar varierer mellom kommunane. Døme på slike tiltak er innbyggjarhøyering og deltakande budsjettering. Målet med innbyggjarhøyeringar er å få ei sak vurdert av ei tilfeldig utvald gruppe ikkje-organiserte enkeltpersonar. Del-

takande budsjettering har innslag av innbyggjarhøyering. Meininga med denne metoden er å opna opp kommunale budsjettprosessar.

6.1.3 *Unge i lokaldemokratiet*

Dei unge står ikkje utanfor den politiske arenaen, men deltek i det demokratiske systemet gjennom meiningsdanning og bruk av eit vidt spekter av politiske verkemiddel.

Barn og ungdom sin rett til deltaking og medverknad er nedfelt både i Dei sameinte nasjonane (FN) sin barnekonvensjon og i norsk lovgjeving.

Barne- og likestillingsdepartementet har sett ned ei ekspertgruppe som skal gjera greie for kva moglegheiter ungdom har for eit positivt fritidsmiljø og lokal deltaking og innverknad.

I 2004 hadde om lag 61 pst. av kommunane barne- og/eller ungdomsråd, og 29 pst. hadde oppretta kommunestyre for barn og unge.

For Regjeringa er det eit viktig prinsipp at staten i minst mogleg grad skal lovregulera organiseringa i kommunane. Kommunane skal stå fritt til å organisera om dei skal ha ei representasjonsordning for barn og unge og korleis dei eventuelt skal organisera ho. Det er i samsvar med gjeldande prinsipp om at staten i minst mogleg grad skal regulera kommunal organisering, og at det derfor må vera opp til kommunane sjølve å avgjera kva organ dei vil oppretta. Departementet er dessutan tilfreds med at så pass mange kommunar har valt å oppretta ungdomsråd eller anna representasjonsordning for barn og unge, og meiner det er ein god måte å sikra at unge får fremja sitt syn i lokalpolitiske prosessar.

6.1.4 *Samane og lokaldemokratiet*

Det er viktig at dei enkelte kommunane med samisk folkesetnad legg særleg til rette for dette. Til dømes språkleg og kulturelt mangfald i samband med levering av tenester. Det kan også for denne innbyggjargruppa vera viktig at kommunal informasjon vert publisert på samisk utanfor forvaltningsområdet for språkreglane i samelova.

Det er på denne bakgrunnen viktig, særleg i kommunar med samisk mindretal og/eller der den samiske folkesetnaden ikkje er fullgodt representert i sentrale kommunale avgjerdsorgan, at det vert lagt til rette for at samane på ulike måtar kan vera med å påverka avgjerder som gjeld dei. Dette kan skje ved at kommunar etablerer sameråd som vert trekte inn i avgjerdsprosessar som gjeld saker med samisk relevans.

Det er hausta gode erfaringar med samarbeidsavtalar mellom Sametinget og enkelte fylkeskommunar.

6.1.5 *Innvandrarane og lokaldemokratiet*

Det er departementet sitt syn at når innvandrarane ikkje deltek i val eller oppnår representasjon i folkevalde organ på lik line med resten av innbyggjarane, bør kommunane på ulike måtar leggja til rette for at innvandrarane får innverknad på lokal styring på anna vis. Innvandrarane sine behov for korleis kommunale tenester skal utformast, krev at kommunen på ulike måtar går i dialog med innvandrarane.

6.1.6 *Medverknad for mottakarar av kommunale tenester*

Kommunane har dels etter lovpålegg, dels etter eige initiativ, teke i bruk ei rekkje verkemiddel for medverknad frå dei som nyttar seg av kommunale tenester.

Departementet sluttar seg til kommisjonen si vurdering om at brukarmedverknad kan vera eit viktig innslag i lokaldemokratiet. Mange spørsmål som gjeld den daglege drifta i kommunen kan avgjerast med medverknad frå mottakarar av kommunale tenester. Dette er spørsmål som sjeldan kjem opp på den politiske dagsordenen i kommunen sine representative organ, sidan dette oftast gjeld saker som administrasjonen og tenesteutøvarane med bakgrunn i profesjonell kompetanse og skjønn tek stilling til. Det er her ikkje snakk om å ta makt frå folkevalde, men å gje dei som mottok kommunale tenester større innverknad på det administrasjonen og profesjonelle aktørar tradisjonelt har teke stilling til. Slik medverknad og styring gjev fleire lekfolk høve til å delta i kommunal verksemd, og kan såleis vera med å styrkja forholdet mellom kommunen og innbyggjarane og stimulera engasjementet for politisk deltaking i kommunen.

Resultat av medverknad frå mottakarane av kommunale tenester vil også gje viktig informasjon som grunnlag for politiske avgjerder i kommunestyret og andre politiske organ.

6.1.7 *Obligatoriske representasjonsordningar*

I utgangspunktet er det eit prinsipp at staten ikkje skal vedta ordningar som pålegg kommunar særskilde organ ut over dei reglane i kommunelova som gjeld dei overordna styringsorgana i kommunen. Men det finst to ordningar som skal sikra to spesielle grupper innverknad i kommunale vedtaksprosessar.

Kommunane er pålagde å ha ei representasjonsordning for menneske med nedsett funksjonsevne. Regjeringa vil ikkje gå inn for å gjera endringar i det gjeldande regelverket om representasjonsordning for funksjonshemma.

Etter lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd er alle kommunar og fylkeskommunar pålagde å ha eldreråd. Det kan vera grunn til å vur-

dera om dagens lovfesting av eldreråd skal halda fram.

Eldre har i dag røysterett og dei kan også stilla til val til kommunestyret. Det kan hevdast at det skal vera eit mål for eldre å aktivisera seg partipolitisk og også kjempa for ein plass på vallistene som sikrar dei ein plass i kommunestyret. Det kan også hevdast at det ikkje bør vera særordningar så lenge dei på lik line med andre borgarar har rettar i forhold til valkavalen.

På den andre sida ser departementet tungtveigande grunnar for å halda på ordninga med eldreråd. Eldre er sterkt underrepresenterte i kommunestyra og fylkestinga. Derfor bør eldreråda framleis vera ein arena der eldre kan fremja interessene sine, ikkje minst ut frå at dei har viktige interesser å hegna fordi dei representerer mottakarar av kommunale tenester, både innanfor eldreomsorga og på andre område. Departementet legg også vekt på den store motstanden kommunane og andre høyringsinstansar viste mot Lokaldemokratikommisjonen sitt framlegg om å oppheva lovpålegget om at kommunane skal ha eldreråd.

På denne bakgrunnen vil Regjeringa gå inn for å halda fast på lovfestinga av at kommunane skal ha eldreråd.

6.1.8 *Friviljuge organisasjonar*

Regjeringa oppfattar friviljuge organisasjonar som ein viktig byggjestein for lokaldemokratiet. Dei støttar opp om eit lokalt samfunnsengasjement og skaper deltakingsarenaer i det lokale samfunnslivet. Regjeringa meiner at kommunane gjennom samarbeid med friviljuge organisasjonar kan verta betre i stand til å mobilisera til friviljug innsats til beste for den enkelte og fellesskapet.

Regjeringa deler Lokaldemokratikommisjonen sitt syn om at det i stor grad må vera opp til kommunane å vurdere korleis dei skal trekkja vekslar på lokale organisasjonar i utviklinga av lokaldemokratiet.

6.1.9 *Openheit, offentlegheit og media*

For å stetta kravet til openheit vert det stilt strenge krav til offentlegheit i norske kommunar. Dette inneber også krav om opne møte i folkevalde organ, noko som er skriftfesta i § 100 i Grunnlova. Offentleglova stiller krav til både kommunane og fylkeskommunane om innsyn i offentlege dokument. Eit av føremåla med lova er at ho skal leggja til rette for å styrkja den demokratiske deltakinga og tilliten til det offentlege.

Departementet meiner at det er ein føresetnad for eit godt og levande lokaldemokrati at kommunen informerer innbyggjarane sine og legg til rette for at innbyggjarane og media får tilgang til kommunal

informasjon når dei etterspør det. Berre på den måten kan innbyggjarane gjera seg opp ei kvalifisert meining om den sitjande politiske leiinga utfører oppgåvene sine på ein måte som gjer at ein vil gje henne fornya tillit ved det neste valet. Informasjon er også viktig for å skapa tillit mellom kommunen og innbyggjarane. Det er i denne samanhengen også avgjerande at informasjonen er lett tilgjengeleg og lett å skjønna. Kommunane bør vektleggja arbeidet med å tilpassa informasjonen språkleg og i val av media overfor dei individa og gruppene den er retta mot.

6.1.10 Kommunesektoren sitt omdøme

Regjeringa meiner at det er viktig med ein høg grad av tillit mellom innbyggjarane og kommunen.

Kommunane har, og skal ha, stor fridom til å organisera verksemda si. Denne fridomen fører med seg ansvar for at kommunen har internkontroll og revisjon som fungerer godt.

Staten har òg eit ansvar for å leggja til rette for høg tillit mellom innbyggjarar og kommune. Gjennom godt regelverk kan staten leggja til rette for ein høg etisk standard i kommunal verksemd. Hausten 2008 vil departementet leggja fram ein odelstingsproposisjon med framlegg til endringar i regelverket for å medverka til auka rolleklårleik og openheit i kommunesektoren.

6.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, støtter Regjeringen i at det fortsatt skal være lovfestet eldreråd og representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne i kommunene. Flertallet viser til at i 2004 hadde om lag 61 pst. av kommunene barne- og/eller ungdomsråd, og 29 pst. hadde opprettet kommunestyre for barn og ungdom.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre mener hver enkelt kommune selv bør har rett til å bestemme hvorvidt den skal ha et eldreråd eller ikke.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet viser til forslaget om innføring av såkalt sameråd og tar avstand fra dette. Disse medlemmer understreker at vi her til lands har et system med representativt demokrati hvor folket gjennom valg medvirker til en forholdsmessig sammensetning av politiske organer basert på de ulike listers oppslutning i valg. Disse medlemmer er av den oppfatning at en opprettelse av slike råd hvor man på bakgrunn av etnisitet eller kulturell tilhørighet skal ha en særskilt uttalelse og beslutningsmyn-

dighet er fundamentalt udemokratisk. Det er disse medlemmers syn at borgere som tilhører den samiske folkegruppen, som landets øvrige borgere, best utøver sine demokratiske rettigheter gjennom regulære valg til de politiske organer vi allerede har fremfor at man oppretter egne for nettopp dem. Disse medlemmer viser til at minoritetene står fritt til innenfor dagens system å stille egne lister til valgene dersom de er av den oppfatning at det å tilhøre en etnisk minoritet medfører særskilte politiske og samfunnsmessige utfordringer. Samer har, på samme måte som andre, også muligheten til å påvirke de ulike partiprogrammer og lister gjennom medlemskap i politiske partier, programarbeid og nominasjonsprosesser. Det er disse medlemmers syn at samer som andre norske borgere har rikelige muligheter til demokratisk innflytelse gjennom det eksisterende politiske system og vil advare sterkt mot en utvikling hvor folkegrupper skal ha særskilte politiske rettigheter i egenskap av sin etniske tilhørighet.

Komiteen har merket seg at tall fra SSB viser at etter kommunestyrevalget i 2007 har antallet kommunestyrerepresentanter med bakgrunn fra Afrika, Asia, Latin-Amerika og Øst-Europa økt fra 92 til 140. Samme undersøkelse viser at seks av ti innvandrere bor i en kommune hvor de i forhold til andel stemmeberettigede er overrepresentert i sitt lokale kommunestyre.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, er enig i at minoriteter aktivt må trekkes inn i den demokratiske prosessen og mener en viktig forutsetning for dette er tilstrekkelig norskopplæring.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet viser til forslaget om at innvandrere som ikke har deltatt i valg eller oppnådd representasjon i folkevalgte organ, skal bli gjenstand for tilretteleggelse for å sikre deres innvirkning på lokal styring på annet vis. Disse medlemmer viser til vår merknad om såkalt sameråd ovenfor og anfører at de samme prinsipper også må komme til anvendelse på innvandrere. Videre er det disse medlemmers oppfatning at det er en integreringspolitisk fallitterklæring å ta til orde for særskilte demokratiske spilleregler for grupper som innvandrer til kongeriket. Det er disse medlemmers syn at man som innvandrer trenger å tilegne seg innsikt i det norske demokratiske systemet og å utvikle ferdigheter i utøvelse av de rettigheter man har innenfor dette systemet, fremfor at man fra storsamfunnets side skal konstruere særrettigheter for innvandrergruppene,

slik Regjeringen her synes å legge opp til. Disse medlemmer er av den oppfatning at storsamfunnet ikke skal føle et særlig ansvar for at stemmeberettigede som ikke anvender sin stemmerett, eller endog ikke har stemmerett overhodet, skal ha noen særskilte rettigheter til å nå frem ad andre kanaler, slik meldingen her legger opp til.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til endringer av kommuneloven, slik at man sikrer at kommunene også i fremtiden er gjenstand for politisk styring basert på demokratiske prinsipper og folkestyret, og ikke er gjenstand for styring av organer hvis legitimitet er tuftet på etnisitet og/eller kulturell tilknytning."

Komiteen mener det er viktig med høy grad av tillit mellom innbyggerne og kommunen fordi kommunen forvalter store ressurser på vegne av fellesskapet. Komiteen viser i den sammenheng til at Regjeringen 12. desember 2008 la fram Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) Lov om endringer i kommuneloven og svalgloven om tillitsskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner, som skal behandles i Stortinget vårsesjonen 2009.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener rådgivende folkeavstemninger må brukes med varsomhet da de unødige polariserer den politiske prosessen.

Disse medlemmer mener deltagende budsjettering kan bidra til uklare ansvarsforhold lokalt, samt underminere de sentrale ansvarsprinsippene i det representative demokratiet. Disse medlemmer mener allikevel det må være opp til den enkelte kommune i hvilken grad og på hvilken måte man ønsker å involvere innbyggerne i budsjettprosessen.

Disse medlemmer mener det bør gjennomføres jevnlig brukundersøkelser i landets kommuner og at resultatene i størst mulig grad også må bli tilgjengelige for offentligheten.

7. DEMOKRATISK STYRING I KOMMUNANE

7.1 Sammendrag

Kommunelova slår fast at kommunestyret har det overordna ansvaret for alle oppgaver som vert lagde til kommunen. Kommunestyret har dermed ansvaret for korleis kommunen vel å organisera seg politisk og administrativt, til dømes når det gjeld delegasjon av saker til administrasjonen og utveljinga av saker som kommunestyret sjølv vel å handtera.

Mange kommunar har nytta organisasjonsfridomen til å utvikla og omorganisera verksemda si, både politisk og administrativt, slik dei har meint høver best til sitt føremål. Departementet meiner det er viktig med eit mangfald av organisasjonsmodellar som er tilpassa kommunale føresetnader og utfordringar, slik kommunelova legg til rette for.

Det at kommunane nyttar organisasjonsfridomen til å leggja til rette for politisk engasjement hjå innbyggjarane, vil medverka til å skapa eit betre lokaldemokrati.

7.1.1 Politisk organisering

Det har skjedd store endringar i den politiske organiseringa i kommunane i dei seinaste tiåra. I mange kommunar har fokus vore retta mot organisasjonsformer som har lagt til rette for auka politisk innverknad og kontroll for dei direkte folkevalde, mellom anna ved at det berre er kommunestyremedlemene som kan sitja i utval og nemnder.

Reduksjonen i talet på politiske verv kan representera eit tap av mangfald og engasjement i lokalpolitikken, på same tid som innbyggjarane får færre høve til å ta direkte del i politikkkutforminga slik deltaking i ulike nemnder opnar for. Det er derfor løfterikt at fleire kommunar no synest å leggja vekt på å opna seg meir mot lokalsamfunnet. Regjeringa ser positivt på at mange kommunar legg vinn på å styrkja politikaren si rolle som ombod for innbyggjarane.

Departementet registrerer at politikarane si rolle i lokalpolitikken har endra seg. Talet på folkevalde har gått ned. Det har skjedd ei endring som inneber at lokalpolitikarane kan seiast å spela ei meir strategisk rolle enn før. Dei handsamar sjeldnare mindre saker og saker som direkte rører ved innbyggjarane sin kvardag. Talet på kommunestyre- og formannskapsmøte har òg minska. Omfanget av delegasjon frå kommunestyret til administrasjonen har samstundes auka. Dette gjeld spesielt budsjettsaker og personal- og organisasjonssaker. Den politiske organiseringa i kommunane har utvikla seg. Dette ser ut til å ha ført til at lokalpolitikarane i mindre grad kjem i kontakt med saker som rører ved den einskilde innbyggjarens trong for kommunale tenester. Den viktige ombodsrolla til lokalpolitikaren ser ut til å ha vorte svekt.

I meldinga vert det gjort framlegg om at kommunestyret i kvar valperiode skal vedta nytt reglement for delegasjon av avgjerdsmynde frå kommunestyret til administrasjonen. Meininga med ein slik regel er at kommunestyret skal ha plikt til å vurdera si rolle i forhold til administrasjonen og kva oppgaver kommunestyret skal ha. Kommunelova i dag hindrar ikkje kommunestyret i å gjera dette. Departementet meiner likevel at det bør innførast ei slik plikt. Debatte i samband med eit slikt delegasjonsvedtak vil mellom anna gjera kommunestyret meir medvite om

si rolle som styringsorgan i kommunen. Kva ein slik regel skal innehalda, vil måtte utgreiast nærare.

Eit anna spørsmål gjeld i kva grad endringar i kommunelova kan medverka til å redusera nedgangen i talet på kommunestyrerepresentantar som er registrerte over lang tid, sjølv om reduksjonen i talet på representantar sidan førre val ikkje var stor. Departementet vil gjera framlegg om å endra lova slik at det vert stilt krav om kvalifisert fleirtal i kommunestyret for å gjera vedtak om å endra talet på kommunestyrerepresentantar. Eit overordna mål med ei slik lovendring vil vera at endringa må gjerast med omtanke, og at endring ikkje kan skje utan at meir enn halvparten av kommunestyret er overtydd om at det er klokt å endra talet på kommunestyrerepresentantar. Dette er ei lovendring som vil kunna medverka til å redusera nedgangen i talet på kommunestyrerepresentantar på landsbasis. Det bør gjerast unntak for slikt kvalifisert fleirtalskrav når kommunen skifter befolkningskategori, dvs. i samband med vesentleg opp- eller nedgang i folketalet, og då kan gjera nye vedtak om talet på kommunestyrerepresentantar.

7.1.2 *Ordføraren*

Ordføraren er den fremste leiaren i kommunen, vald av kommunestyret. Ordføraren opptre både som ein politisk leiar og frontfigur i lokalsamfunnet, og vil i mange tilfelle også vera ein samlande politisk person i kommuneorganisasjonen.

Når denne kommunevalperioden er omme, har departementet gjennomført forsøk med direkte ordførarval i tre valperiodar. Departementet konstaterer at eit av måla som var sett for forsøket i 1999 om auka valdeltaking, ikkje vart nådd. På den andre sida har forsøket ført med seg ei rekkje erfaringar som betrar forståinga av den viktige rolla ordføraren har som politisk leiar i kommunen.

På same tid ser departementet forsøket som eit brot på viktige trekk ved den norske styreordninga på lokalplanet. Det eine er knytt til det kollektive ansvaret kommunestyret har når det gjeld politisk styring av kommunen. Med direkte ordførval kan kommunestyret si rolle koma meir i bakgrunnen. For veljarane kan det verta uklart kven det er som står ansvarleg for kommunen sine resultat dersom ordføraren skal vera direkte vald og stillast til ansvar samtidig som veljarane gjennom val også skal stilla kommunestyret til ansvar.

Alle desse vurderingane ligg til grunn for departementet si avgjerd om ikkje å vilja gjera endringar i kommunelova som fastset at det er kommunestyret som skal ha ansvaret for å velja ordførar.

Departementet vil arbeida vidare i forhold til både å forstå og å utvikla ordførarrolla.

7.1.3 *Innstilling i saker som skal til handsaming i folkevalde organ*

Det har det siste tiåret skjedd ei utvikling der mange kommunestyre har valt å overlata ei rekkje saker til administrasjonen å ta stilling til. Mange politikarar opplever også å ha svak innverknad i mange saker fordi dei kjem seint inn i sakshandsaminga (Ringkjøb m.fl. 2007). Det er i lys av dette at departementet ønskjer å vurdere ulike ordningar for innstilling til vedtak i saker som skal opp til handsaming i kommunestyret og andre folkevalde organ.

Det er heilt opp til kommunen sjølv kven som skal ha rett til å innstilla overfor kommunestyret og andre folkevalde organ. I stor grad er det praksis i Kommune-Noreg å la administrasjonssjefen stå for innstillinga til vedtak i saker som skal opp til kommunestyret for vedtak. Det finst derimot døme på kommunar som har gjeve ordføraren eller politiske komitear ansvaret for å innstilla til vedtak i kommunestyret.

Departementet meiner likevel det no er viktig å synleggjera ytterlegare det ansvaret som ligg til det einskilde kommunestyret.

I meldinga vert det gjort framlegg om at gjeldande rett om at kommunestyret sjølv avgjer kven som skal gje innstilling i saker, vert slegen fast i kommunelova. Dette vil gjera kommunestyret meir medvite om rolla si som det øvste organet i kommunen. Samstundes vil departementet i oppfølginga av stortingsmeldinga vidare utgreia eit alternativ der ein i tillegg pålegg kommunestyret å ta aktiv stilling til innstillingsinstituttet, dvs. om ein skal ha innstilling før saker skal opp til kommunestyret og eventuelt andre folkevalde organ, og i tilfelle kven det er som skal stå for innstillinga.

7.1.4 *Mot meir fragmentering av kommunal styring?*

I meldinga tek departementet opp spørsmålet om det går mot mot meir fragmentering av den kommunale styringa. Bruken av interkommunalt samarbeid og bruken av selskapsformer i kommunane vert drøfta nærare.

INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Interkommunalt samarbeid dekkjer eit breitt spekter av ulike samhandlingsformer mellom kommunar. Organiseringa av interkommunale samarbeid spenner frå faglege nettverk utan noko grad av formalisering, til meir avtalebasert samarbeid, og vidare til samarbeid organisert etter ein lovfesta organisasjonsmodell med eit felles styre. I praksis er det for ein stor del av samarbeida oppretta egne felles styringsorgan, til dømes etter kommunelova § 27. Interkommunalt samarbeid er ofte også organisert som

selskap, i praksis anten som interkommunalt selskap (IKS) eller som aksjeselskap (AS).

Departementet vil framheva at kommunane i eit samarbeid må finna fram til eit balansepunkt mellom omsynet til styring frå den einskilde kommunen si side, og omsynet til at det skal vera ein viss effektivitet i avgjerdsprosessane.

Dette balansepunktet kan liggja på ulike stader alt etter kva for myndigheit det gjeld. Omsynet til folkevald innverknad og kontroll veg ikkje like tungt når det gjeld administrative støttenester som når det er snakk om tenesteyting til innbyggjarane og lokalpolitisk skjønnsutøving på sentrale område. Etter departementet sitt syn er kommunane sjølve dei næraste til å vurdere kor dette balansepunktet skal liggja. Dette er godt i samsvar med det kommunale sjølvstyret. I den fridomen kommunane har til å skipa interkommunalt samarbeid ligg det såleis også eit ansvar. Kommunane må vega dei ulike omsyna mot kvarandre, og vera medvitne om dei effektane interkommunalt samarbeid har, mellom anna med omsyn til folkevald innverknad.

Samstundes er det grunn til å tru at den einskilde kommunen vil vera varsam med å delegera avgjerdsrett i viktige lokalpolitiske saker. Dette kan gje grunn til å peika på at det såkalla demokratiske underskotet i samband med interkommunalt samarbeid ikkje bør overvurderast.

SELKAPSORGANISERING

Det har vore ein sterk vekst i talet på selskap i kommunane det siste tiåret. Departementet er merk-sam på denne auken, og vil følgja utviklinga på området. Det er ei demokratisk utfordring når kommunane vel organisasjonsformer som gjer at verksemd kommunen har ansvaret for vert lagt lenger unna direkte folkevald styring.

Departementet vil derfor også understreka det ansvaret kommunestyret som eigar har for verksemda selskapa driv. Når eit selskap er etablert, bør ein ha ein eigarkontroll som er godt forankra blant politikarane. Dei fleste selskapsformene legg til rette for eigarstyring i større eller mindre grad. Ulike typar verksemdar kan krevja ulike typar styring og kontroll. Det er viktig at kommunane er merksame på dette og har relevant kompetanse som gjer at eigarstyringa vert tilpassa behova.

Selskapsforma bør først og fremst nyttast på område der ho vil gje ein klar gevinst for kommunen og fremjar mål kommunen har sett for verksemda si.

Dersom bruken av selskap i kommunal sektor skulle halda fram å stiga i same takt som no, vil ein kunna koma til eit punkt der ein må vurdere om denne utviklinga er tenleg i høve til spørsmålet om folkevald styring og kontroll.

NETTVERK I LOKALPOLITIKKEN

For Regjeringa er det viktig å peika på at nettverksdanning mellom kommunen/fylkeskommunen, private organisasjonar, friviljuge organisasjonar og andre offentlege institusjonar kan medverka til løysing av viktige oppgåver. Ikkje minst kan nettverksdanning utløysa viktige ressursar til samfunnsutvikling. Men Regjeringa ser også faren i at dette er nettverk som kan koma til å leva sine egne liv utanom den representative styringskjeda i kommunen. Dette vil i så fall vera ei utvikling som må vurderast og følgjast nøye. Generelt vil departementet uttrykkja at det er sentralt at kommunal deltaking i nettverk vert kopla til det representative systemet. Dette kan for eksempel gjerast ved at avgjerder som kjem innanfor ramma av eit nettverk og løysingar det finn, vert forankra i kommunestyret, og at det vert sikra innsyn i og opne prosessar i nettverket.

7.2 Komiteens merknader

Komiteen støtter Regjeringa når den foreslår at kommunestyret i hver valgperiode skal vedta nytt reglement for delegering av myndighet fra kommunestyret til administrasjonen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, støtter også Regjeringens forslag om at kun et kvalifisert flertall i kommunestyret kan endre antall kommunestyrerepresentanter.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er opptatt av å sikre mindretallets rettigheter i lokaldemokratiet, men vil ikke sette likhetstegn mellom antall kommunestyrerepresentanter og kvaliteten på folkestyret. Det er stor variasjon i størrelsen på norske kommunestyre, og det kan finnes lokale eksempler både på kommunestyre som bør bli mindre eller større, og kommunestyre som bør forbli som de er. Disse medlemmer vil også minne om at en lovregel om kvalifisert flertall for å endre antall representanter også kan gjøre det vanskelig å øke kommunestyrets størrelse dersom det er ønskelig for eksempel etter kommunesammenslåing. Disse medlemmer vil derfor gå imot et lovforslag som stiller krav til kvalifisert flertall i kommunestyret for å gjøre vedtak om å endre tallet på kommunestyrerepresentanter.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at det har blitt gjennomført forsøk med direktevalg av ordfører ved lokalvalgene i 1999, 2003 og 2007. Selv om ordningen viste seg å

være populær, førte ikke ordningen til økt valgdeltakelse. Flertallet støtter Regjeringens forslag om at det ikke gjøres endringer i kommunelovens bestemmelser om at det er kommunestyret som skal ha ansvaret for å velge ordfører.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Venstre mener at hver enkelt kommune selv må få avgjøre om den vil ha direkte valg på ordfører. Dette kan med fordel kombineres med en "borgermesterfunksjon", der innstillingsretten flyttes fra administrasjonen til folkevalgt nivå.

Disse medlemmer foreslår derfor følgende:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til endring av kommuneloven og valgloven som gir kommunestyret adgang til å bestemme om de ønsker direkte valg av ordfører."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener kommunens behov for folkevalgt kontroll ikke nødvendigvis må innebære at de folkevalgte selv innehar alle styreplasser eller har direkte myndighet over virksomheten. Disse medlemmer mener kommunens kontroll og myndighet kan forvaltes gjennom generelle regelverk og planer samt årsrapporter og revisjoner.

Disse medlemmer viser til at opprettelsen av interkommunale selskaper synes å øke i omfang. Selv om dette kan være en hensiktsmessig måte å organisere virksomheter på, er det ingen tvil om at viktige politiske beslutninger på denne måten flyttes ut av folkevalgte organ og utenfor demokratisk innflytelse og kontroll. Disse medlemmer mener resultatet av dette vil være mindre politisk innflytelse over saker som er viktig for innbyggerne.

8. OM FORSKING, KUNNSKAP OG LÆRING OM LOKALDEMOKRATIET

8.1 Sammenheng

I meldinga vert det peika på at det er viktig for utviklinga av lokaldemokratiet at vi har gode kunnskapar om det, både korleis det utviklar seg langs nasjonale indikatorar og korleis det vert utøvd og utvikla i enkeltkommunar. Kommunane har eit ansvar sjølve for å skaffa seg kunnskapar om korleis demokratiet fungerer i eigen kommune. Staten har eit ansvar for å skaffa fram meir allmenn kunnskap om lokaldemokratiet, og leggja til rette for at kommunane kan vurdere sitt eige demokrati og jamføra dette med stoda i andre kommunar. Forsking og kunnskapsinnhenting utgjer eit grunnlag for identifisering av tiltak som kan medverka til å styrkja lokaldemokratiet.

Departementet har dei seinaste åra vektlagt å støtta ulike tiltak med sikte på å utvikla demokratiarbeidet i kommunane. Erfaringane frå dette utviklingsarbeidet kastar lys over kva tiltak som evnar å trekkja innbyggjarane med i politiske prosessar og som gjer det lettare for dei å få innsyn i og påverka den kommunal verksemda.

Fleire av tiltaka er nærare omtalte i proposisjonen.

8.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader.

9. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSA

9.1 Sammenheng

Dei ulike framlegga i meldinga har samla sett små økonomiske og administrative konsekvensar, og vert dekte innanfor dei gjeldande budsjettammene til departementet og kommunesektoren.

9.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader.

10. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til endring av kommuneloven og valgloven som gir kommunestyret adgang til å bestemme om de ønsker direkte valg av ordfører.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen utrede og fremme en sak for Stortinget, der det legges opp til at politikk knyttet til pengespill og spilleautomater bestemmes av kommunene. Saken må ta hensyn til inntektene til de frivillige organisasjonene.

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen utrede og fremme forslag om å overføre fylkeskommunenes strategiske midler til næringsutvikling til kommunene.

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en egen forvaltningsdomstol/et eget forvaltningstilsyn for å behandle klager etter kommunale planvedtak.

Forslag 5

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om endringer i valgloven for å innføre en felles valgdag for stortingsvalg, kommune- og fylkestingsvalg hvert fjerde år.

Forslag 6

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til endringer av kommuneloven slik at man sikrer at kommunene også i fremtiden er gjenstand for politisk styring basert på demokratiske prinsipper og folkestyret, og ikke er gjenstand for styring av organer hvis legitimitet er tuftet på etnisitet og/eller kulturell tilknytning.

Forslag fra Venstre:*Forslag 7*

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til endringer i valgloven som reduserer kravet til underskrifter fra stemmeberettigede fra 2 til 1 pst.

Forslag 8

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til endringer i valgloven som gir kommuner og fylker frihet til selv å bestemme dato for lokalvalget.

11. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

St.meld. nr. 33 (2007–2008) – eit sterkt lokaldemokrati – vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 26. februar 2009

Tore Hagebakken

leder

Inger Løite

ordfører

