



Innst. S. nr. 115

(2003-2004)

Innstilling til Stortinget fra kommunalkomiteen

Dokument nr. 8:4 (2003-2004)

Innstilling fra kommunalkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og May Britt Vihovde om oppnevning av en kommisjon for lokaldemokrati

Til Stortinget

SAMMENDRAG

I dokumentet fremmes følgende forslag:

"Stortinget oppnevner en kommisjon til å vurdere lokaldemokratiets vilkår og utvikling. Kommisjonens arbeid bør avsluttes innen våren 2005."

Forslagsstillerne påpeker at det er grunn til bekymring over lokaldemokratiets framtid, etter et valg med rekordlav deltagelse. Valgdeltakelsen viser at avstanden mellom borgeren og de folkevalgte er blitt for stor, og at handlingsrommet i lokalpolitikken er svekket. Betydningen av lokale valg er ikke like åpenbar som før.

Forlagsstillerne ønsker et tverrpolitisk fokus på dette, gjennom en utredning som fordomsfritt ser på årsaker, sammenhenger og utfordringer.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigvald Oppebøen Hansen, Reidar Sandal, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Signe Øye, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark, Hans Kristian Hogsnes og Kari Lise Holmberg, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Per Sandberg, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen og Heikki Holmås, fra Kristelig Folkeparti, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg, og fra Senterpartiet, lederen

Magnhild Meltveit Kleppa, viser til statsminister Kjell Magne Bondeviks uttalelser om lokaldemokratikommisjonen på Kommunenes Sentralforbunds konferanse i Stavanger 26. januar 2004 og til brev fra kommunal- og regionalminister Erna Solberg datert 21. november 2003, hvor statsråden slutter seg til forslaget om å opprette en lokaldemokratikommisjon.

Komiteen registrerer at både statsministeren og statsråden langt på vei sier seg enig i forslagsstillernes beskrivelse av utviklingstrekkene for lokaldemokratiet.

Komiteen deler forslagsstillernes bekymring for lokaldemokratiets framtid. Rekordlav valgdeltagelse er et varsku som må tas på alvor. I interpellasjonsdebatten i Stortinget 21. november 2003 om den lave valgdeltagelsen uttalte statsråd Erna Solberg at det er en hovedutfordring at mange opplever at det ikke er rom i lokaldemokratiet for å foreta reelle valg. Komiteen vil uttrykke sterk bekymring for denne utviklingen og støtter en systematisk gjennomgang av lokaldemokratiets utfordringer.

Komiteen mener at kommunen har en egenverdi som lokalt og demokratisk valgt fellesorgan.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, vil peke på at Norge har en tradisjon for at kommunene har en bredt sammensatt oppgaveportefølje. De er virkelig det vi kan kalle "velferdskommuner", der de fremstår som effektive og nære tjenesteleverandører og samfunnsutviklere. Dette i motsetning til de mer "velforeningslignende" kommuner vi finner i flere europeiske land, og der oppgaveporteføljen er meget smal.

Komiteen mener at støtte til ulike forsøksprosjekter er et nyttig bidrag til oppbyggingen av kunnskap for å kunne utvikle lokaldemokratiet videre. Disse forsøkene inkluderer blant annet direkte ordførervalg og egen valgdag. Slike forsøk gir et stadig bedre kunn-

skapsgrunnlag om lokaldemokratiet, og disse erfaringene vil være til nytte for kommisjonen. Komiteen vil understreke at det allerede finnes et godt kunnskapsgrunnlag om situasjonen for lokaldemokratiet, blant annet i forbindelse med at departementet finansierer lokalvalgundersøkelser ved hvert kommunestyre- og fylkestingsvalg. Videre vil komiteen peke på at Makt- og demokratiutredningen har kommet med viktige innspill om lokaldemokratiets utfordringer.

Komiteen mener at en vurdering av kortsiktige og langsiktige utviklingstrekk må stå sentralt i de analyser en kommisjon for lokaldemokratiet skal gjennomføre. Videre vil komiteen be lokaldemokratikommisjonen om å:

- Vurdere ulike faktorer som påvirker vilkårene for det lokale folkestyret og fremme forslag som kan bidra til økt engasjement, deltagelse og handlingsrom lokalt.
- Se nærmere på forholdet mellom stat og kommune. Kommunene har ansvaret for et mangfold av oppgaver, men da må de ha frihet til å organisere og løse disse oppgavene.
- Vurdere virkningen av fordeling av økonomiske ressurser mellom lokalt og sentralt nivå, og mulighet og begrensninger i å skaffe egne inntekter.
- Belyse hvordan endringene i de statlige styrings-systemer i retning av markedsprinsipper og formell fristilling på den ene siden, og nye kontrollorganer og tilsyn på den andre siden, virker inn på lokaldemokratiet.
- Belyse det forhold at internasjonale avtaler både gir muligheter og begrensninger som virker sterkt inn på lokalpolitikken.
- Se nærmere på effekten av at nye organisasjonsformer, konkurranseutsetting, privatisering, økt bruk av foretak og aksjeselskapsmodellen endrer innholdet i og rommet for lokal folkevalgt styring.
- Vurdere virkningen av ulike endringer i makt og styringsforhold mellom marked og politikk.
- Belyse virkningen av at både brukermedvirkning og arbeidstakermedvirkning står sentralt i virksomhetene som drives av kommuner og fylkeskommuner.
- Belyse medias rolle i moderne lokalsamfunn.
- Se på erfaringer fra andre land med sterke innslag av desentralisert demokrati, og fremme forslag til hvordan lærdommer fra andre land kan nyttiggjøres i Norge.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at de langsiktige utviklingstrekkene er vel dokumentert i Maktutredningen. Her pekes det blant annet på at privatisering og økt markedsrett bidrar til å svekke det norske folkestyret, og at dette fører til en forskyvning av makt og ansvar fra folkevalgte til markedet. Flertallet mener dette er signaler som må tas på alvor. Flertallet vil påpeke at disse partier ved flere anledninger har gått imot forslag fra Regjeringen om økt bruk av konkurranse innen det offentlige tjenestetilbudet. Flertallet er bekym-

ret for at mer konkurranse innenfor sentrale velferdsoppgaver som opplæring og omsorg vil komme på bekostning av et likeverdig tjenestetilbud for alle over hele landet. Flertallet mener at økt bruk av private løsninger innen sentral velferdsproduksjon vil svekke den kommunale tjenesteproduksjonen og derigjennom lokaldemokratiets legitimitet.

Av de mer kortsiktige utviklingstrekkene vil flertallet særlig framheve at den økonomiske situasjonen i kommunene er blitt svært anstrengt i løpet av de siste årene. Kommunene får ikke de pengene de har behov for slik at de kan løse de oppgavene som staten har bestemt at de skal løse. Dette er særlig tydelig innenfor skolevirksomheten og eldreomsorgen. I dag er nesten 25 pst. av kommunene våre plassert på den såkalte ROBEK-listen og dermed satt under sterk statlig styring. Dessuten er det akkumulerte underskuddet i kommunesektoren på om lag 12 mrd. kroner. Flertallet mener at denne utviklingen er svært uheldig. Hvis ikke den økonomiske ubalansen i kommunesektoren blir rettet opp, er flertallet bekymret for at vilkårene for det lokale folkestyret vil bli betydelig svekket. Flertallet vil påpeke at disse partier har hatt andre økonomiske opplegg for kommunesektoren enn det regjeringen Bondevik II har fremmet forslag om. Flertallet vil understreke at det politiske handlingsrommet for kommunene er blitt vesentlig redusert de siste årene. Dermed er også lokaldemokratiet blitt svekket.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil vise til at Regjeringen har styrket lokaldemokratiet også på enkeltindividets nivå, ikke bare i forhold til kommunene og deres handlingsrom. Innføring av retten til innbyggerinitiativ er et godt eksempel på tiltak som tydeliggjør lokaldemokratiets betydning for det enkelte mennesket.

Komiteen mener at det vil være naturlig at de politiske partiene på Stortinget utpeker hver sin representant til kommisjonen.

Komiteen mener en lokaldemokratikommisjon vil kunne være et egnet forum for å gå gjennom det eksisterende kunnskapsgrunnlaget, samle erfaringer og gi retning for vårt framtidige lokaldemokrati.

Komiteen vil også vise til et brev fra Kommunenes Sentralforbund til Kommunal- og regionaldepartementet datert 11. desember 2003 der det fremgår at:

"KS har forventninger til resultatet av kommisjonens arbeid. Vi forstår det slik at lokaldemokratikommisjonen vil sette søkelys på status, rammebetingelser, handlingsrom og utviklingsmuligheter. Resultatet bør være slik at de kan føre til praktiske endringer. I tillegg må kommunesektoren selv aktivt arbeide med lokaldemokratiutvikling. I et samfunn i endring må samspillet og kontakten med innbyggerne finne nye former. Lokaldemokratiet har tre oppgaver. Den ene er å produsere velferdstjenester (tjenesteyter og ombud). Den andre er å utvikle gode lokalsamfunn (samfunnsutvikler). Disse oppgavene er så viktige at de gjør lokaldemokrati til en viktig del av og en viktig aktør i det norske demokratiet. Mange har dessuten fremhevet lokal deltakelse som en skole i demokrati."

Komiteen vil også vise til den nylig fremlagte utredningen fra Kommunenes Sentralforbund, KOU 2003:3 "Velferd, virkelighet og visjoner. Mot bærekraftige kommuner".

Komiteen vil få uttrykke at en ny kommisjon alene ikke vil løse de oppgaver og utfordringer lokaldemokratiet står overfor. Det vil kreve innsats på mange felt, der mye av ansvaret også påhviler de politiske partiene, lokalt, regionalt og sentralt. Komiteen støtter imidlertid det foreliggende forslaget om å oppnevne en lokaldemokratikommisjon. Kommisjonens arbeid bør være avsluttet senest innen utgangen av 2006.

Komiteen fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å oppnevne en kommisjon til å vurdere lokaldemokratiets vilkår og utvikling."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ønsker å revitalisere det lokale selvstyret. Dagens kommunesektor er avpolitisert og sliter tidvis med store finansierungsproblemer.

Disse medlemmer ønsker en kommunemodell som sikrer et solid tjenestetilbud samtidig som den inspirerer til økt politisk initiativ. Reelt kommunalt selvstyre med fokus på det tilbudet som ytes til innbyggerne og medborgerbestemmelse må være sentrale tverrpolitiske mål.

Disse medlemmer mener dagens fagadministrative og politiske sentralstyring fjerner muligheten til å demonstrere lokale partipolitiske forskjeller i kommune- og bystyrene. Politikernes oppgaver er blitt redusert til å bli en upopulær faglig administrering av ulike finansierungsoppgaver, og kun i få tilfeller en reell politisk styring av hvilke tilbud som skal ytes til innbyggerne.

Disse medlemmer mener at det må rettes fokus på hva som bør være kommuners frihet til å treffe selvstendige valg for sin egen fremtid, aspirert av et ønske om en utvidet medborgerbestemmelse. Disse medlemmer vil understreke at den enkelte borgers mulighet til å være med å påvirke beslutninger som omhandler en selv, like gjerne kan skje innenfor det konkrete politiske systemet som utenfor.

Disse medlemmer mener derfor at det vil være naturlig at kommisjonen behandler spørsmålet om direkte brukervalgs betydning i lokaldemokratiet.

Disse medlemmer mener også at det er behov for å revitalisere de lokale politiske systemene. Kommunenes styringsrett over lokale forhold bør styrkes. Men samtidig må dette skje innenfor en ramme som sikrer at grunnleggende rettigheter knyttet til velferd og livskvalitet for den enkelte borger ikke forringes. Desentraliserte myndigheters frihet til å utøve myndighet bør ikke i noen tilfeller gå ut over det enkelte individs anledning til å få innfridd sine lovmessige rettigheter.

Disse medlemmer imøteser en kommisjon for lokaldemokratiet, og mener en slik kommisjon kan bidra til at debatten om utviklingen av et levedyktig og pulserende lokaldemokrati løstes opp og distanseres fra

den trivielle politiske debatten, som i altfor stor grad er konsentrert rundt finansierungsutfordringer.

Disse medlemmer vil imidlertid fremheve en gryende bekymring for det som ser ut til å være økende kommisjonsiver i Stortinget. Disse medlemmer mener der er galt dersom alle kontroversielle temaer og konfliktfylte vurderinger hele tiden skal skyves bort fra den politiske arenaen. Disse medlemmer er enig i at en kommisjon kan være et godt bidrag til debatten omkring utviklingen av et mer levedyktig lokaldemokrati, men vil på generelt grunnlag uttale seg noe skeptisk til den økte bruken av kommisjoner, all den tid Stortinget allerede har vide korporative og ikke minst tverrpolitiske arenaer.

Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at en kommisjon for lokaldemokratiet må ha et bredt mandat, og ikke låses opp mot valgdeltakelse alene. Lokaldemokratiets kår bør vurderes ut fra et institusjonelt politisk perspektiv så vel som et mer sosiokulturelt perspektiv.

Disse medlemmer mener også det ville være feil dersom kommisjonen altfor tidlig diagnostiserer manglende demokratiutvikling som et symptom på en overgripende sentralistisk stat, selv om statens rolle definitivt må høre med i kommisjonens vurdering. Andre ytre og indre forhold er vel så viktige i utformingen av et levedyktig lokaldemokrati.

Disse medlemmer mener at kommisjonen også må ha en ambisjon om å se på hvordan kommunene kan samhandle bedre med innbyggerne, og hvordan man kan utvikle konkrete systemer som legger til rette for åpen toveis symmetrisk kommunikasjon mellom politisk ledelse og innbyggerne i en kommune. I denne sammenheng er det interessant dersom kommisjonen følger opp den nye ordningen med innbyggerinitiativ, og ser på muligheter for å utvikle denne.

Disse medlemmer mener det er åpenbart at det er sammenhenger mellom hvordan en kommune opptrer overfor innbyggerne og hvordan lokaldemokratiet utvikler seg. Disse medlemmer mener det derfor er galt dersom kommisjonen bare ser på ytre forhold knyttet til kommunene. Den enkelte kommune har hatt, og må ha et selvstendig ansvar for å utvikle et levedyktig lokaldemokrati.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil påpeke at makt ikke bare henger sammen med formelle posisjoner, men er like avhengig av fordeling av økonomiske ressurser mellom lokalt og sentralt nivå. Lokaldemokratiets andel av totalressursene er av vesentlig betydning for vurderingen av hva slags rom lokaldemokratiet gir. Videre er lokaldemokratiets mulighet og begrensninger i å skaffe egne inntekter betydningsfull for evnen til å ta selvstendige valg og egne initiativ. Disse forhold må derfor være en del av det oppdraget en kommisjon må se på.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til Dokument nr. 8:2 (2003-2004) fra Senterpartiet om etablering av et lokaldemokratisk idéutvalg.

Dette dokumentet var ment å stimulere til en åpen debatt om hvordan medbestemmelsen kan styrkes for den enkelte innbygger.

Dette medlem er tilfreds med at kommisjonen også skal vurdere de elementer som er tatt opp i Dokument nr. 8:2 (2003-2004).

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og til det som står foran og ber Stortinget gjøre slikt

vedtak:

Stortinget ber Regjeringen om å oppnevne en kommisjon til å vurdere lokaldemokratiets vilkår og utvikling.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 5. februar 2004

Magnhild Meltveit Kleppa
leder

Hans Kristian Hogsnes
ordfører

Vedlegg

Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til kommunalkomiteen, datert 21. november 2003

Vurdering av forslag i Dokument nr. 8:4 (2003-2004) Forslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og May Britt Vihovde om etablering av en kommisjon for lokaldemokrati

Jeg viser til brev av 24. oktober 2003 hvor departementet bes vurdere forslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og May Britt Vihovde om å opprette en kommisjon for lokaldemokratiet.

I sitt forslag trekker forslagstillerne frem en rekke uheldige utviklingstrekk for lokaldemokratiet. Jeg kan langt på veg si meg enig i denne beskrivelsen. Jeg mener også at regjeringen står for og fører en politikk hvor målet er å motvirke disse utviklingstrekkene eller endog snu dem.

Regjeringen har i hele sin funksjonsperiode vært opptatt av et styrket lokaldemokrati. Senest i kommuneproposisjonen i vår fremmet vi forslag om en rekke tiltak; mindre øremerking, økninger i de frie inntekter, forenklinger og reduksjon i regelverk og krav til rapportering. Alt for å gi kommunene frie spillerom. Også ved oppfølgingen av valglovutvalgets forslag har regjeringen lagt vekt på å styrke lokaldemokratiet, for eksempel ved å innføre retten til innbyggerinitiativ.

Kommunal- og regionaldepartementet legger også vekt på at lokaldemokratiet skal utvikles lokalt. Derfor gir vi støtte til prosjekter som prøver ut modeller som kan gjøre det enklere for folk å delta også mellom valgene og dermed få muligheter for innflytelse i lokale beslutningsprosesser. Departementet har også åpnet for forsøk med direkte ordførervalg og forsøk med egen valgdag for lokalvalget løsrevet fra den nasjonale valgdagen.

Det er etter hvert utviklet et godt kunnskapsgrunnlag om situasjonen for lokaldemokratiet. For eksempel finansierer departementet en lokalvalgundersøkelse ved hvert kommunestyre- og fylkestingsvalg. I forbindelse med lokalvalgundersøkelsen i 1999 ble det satt et søkelys spesielt på årsaker til den lavere valgdeltakelsen. Undersøkelsen er dokumentert i en egen bok. Ved

lokalvalgundersøkelsen etter kommunevalget i 2003 er departementet særlig opptatt av å få fram kunnskap om hvor sterkt lokaldemokratiet står blant folk. Departementet har også satt i gang en evaluering av personvalgordningen i den nye valgloven. Departementet kartlegger demokratiltak i kommunene gjennom innsamling av data til departementets organisasjonsdatabase. Kommunelovsforskningsprogrammet brakte fram mye relevant kunnskap om situasjonen for lokaldemokratiet. Og nå sist har vi gjennom framleggelsen av resultatene fra maktutredningen både fått utvidet kunnskap om og en debatt om situasjonen og vilkårene for lokaldemokratiet.

Det er nok et åpent spørsmål om situasjonen for lokaldemokratiet egentlig skyldes mangel på kunnskap. Jeg tror det først og fremst står på vilje til å gi fra seg makt sentralt og dermed redusere rommet for den nasjonale partipolitiske markeringen. Likevel ser jeg et behov for at vi stanser opp for å vurdere situasjonen for lokaldemokratiet med utgangspunkt i den aktuelle debatten og nyere kunnskap om temaet, bl.a. fra maktutredningen. En lokaldemokratikommisjon vil være et egnet forum for å samle erfaringer og gi retning for vårt framtidige lokaldemokrati.

Regjeringen vil arbeide videre med sammensetningen av og mandatet for en slik kommisjon, men ser det som naturlig at de politiske partiene på Stortinget får utpeke hver sin representant til den. Jeg mener også at kommisjonen bør analysere årsakene til at den verbale forståelsen av lokaldemokratiets betydning ikke gjenspeiles i den praktiske politikken overfor kommunesektoren. Det må være et mål at kommisjonen skal mobilisere en felles politisk vilje og evne til å gjennomføre tiltak som kan styrke lokaldemokratiet.

Konklusjon

Jeg slutter meg til forslaget fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og May Britt Vihovde om å opprette en kommisjon for lokaldemokrati.

