



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

St.meld. nr. 33

(2007–2008)

Eit sterkt lokaldemokrati



Innhald

| | | | | | |
|----------|---|-----------|---|--|----|
| 1 | Derfor treng vi kommunane | 5 | | | |
| 1.1 | Innleiing. | 5 | | | |
| 1.2 | Demokrati og velferd | 6 | | | |
| 1.3 | Dagens kommunesystem vert utfordra | 8 | | | |
| 1.4 | Konsekvensar av alternative styringsformer | 9 | | | |
| 1.5 | Vi treng kommunane | 10 | | | |
| 1.6 | Lokaldemokratiet må vidareutviklast | 11 | | | |
| 1.6.1 | Forholdet mellom staten og kommunane | 11 | | | |
| 1.6.2 | Lokaldemokratiet kan utviklast lokalt | 11 | | | |
| 2 | Lokaldemokratikommisjonen | 16 | | | |
| 2.1 | Bakgrunn for oppnemning og mandat | 16 | | | |
| 2.2 | NOU 2005: Samspill og tillit | 16 | | | |
| 2.2.1 | Hovudtrekk og forslag i utgreiinga | 16 | | | |
| 2.2.2 | Hovudtrekk i høyringsfråsegnene til NOU 2005:6. | 17 | | | |
| 2.3 | NOU 2006: 7 Det lokale folkestyret i endring | 17 | | | |
| 2.3.1 | Hovudtrekk og forslag i utgreiinga | 17 | | | |
| 2.3.2 | Hovudtrekk i høyringsfråsegnene til NOU 2006: 7 | 17 | | | |
| 3 | Rammene for lokaldemokratiet | 19 | | | |
| 3.1 | Kommunesektoren sitt handlingsrom. | 19 | | | |
| 3.1.1 | Debatten om handlingsrommet | 19 | | | |
| 3.1.2 | Press på handlingsrommet? | 20 | | | |
| 3.2 | Kommunane og fylkeskommunane si rolle i det nasjonale styrings-systemet. | 21 | | | |
| 3.2.1 | Generalistkommunen. | 22 | | | |
| 3.2.2 | Kommunen som demokratisk arena | 22 | | | |
| 3.2.3 | Kommunen som leverandør av velferdsgode | 22 | | | |
| 3.2.4 | Kommunen som myndighetsorgan | 23 | | | |
| 3.2.5 | Kommunen som samfunnsutviklar. | 23 | | | |
| 3.2.6 | Lokaldemokratiet på Svalbard. | 26 | | | |
| 3.3 | Overordna rammer for kommunane og fylkeskommunane – nasjonale og internasjonale | 26 | | | |
| 3.3.1 | Grunnlovsfesting av kommunalt sjølvstyre | 26 | | | |
| | | | 3.3.2 | Kommunestruktur, interkommunalt samarbeid og demokrati | 27 |
| | | | 3.3.3 | Internasjonale avtalar og lokaldemokratiet. | 28 |
| | | | 3.3.4 | Aktiv deltaking, påverknad og samarbeid på internasjonale arenaer. | 29 |
| | | 4 | Styrings- og samhandlingsforholdet mellom staten og kommunane | 32 | |
| | | 4.1 | Styringsverkemiddel | 32 | |
| | | 4.1.1 | Rammestyling. | 32 | |
| | | 4.2 | Styringsdialog og samhandling mellom forvaltningsnivåa | 35 | |
| | | 4.2.1 | Konsultasjonar mellom staten og KS | 35 | |
| | | 4.2.2 | Bruk av kvalitetsindikatorar og resultatrapportering. | 37 | |
| | | 4.2.3 | Motsegninstituttet etter plan- og bygningslova som konfliktløysings-system | 37 | |
| | | 4.2.4 | Effektindikatorsystem knytt til tilskot til fylkeskommunar for regional utvikling | 38 | |
| | | 4.2.5 | Organisatorisk tilrettelegging for samhandling mellom forvaltningsnivåa. | 38 | |
| | | 4.3 | Statleg organisering og samordning. | 39 | |
| | | 4.3.1 | Samordning av statleg styring av kommunesektoren | 40 | |
| | | 4.3.2 | Fylkesmannen og kommunane | 41 | |
| | | 4.4 | Læring mellom forvaltningsnivåa. | 42 | |
| | | 5 | Lokaldemokrati i den representative kanalen. | 44 | |
| | | 5.1 | Valdeltaking | 44 | |
| | | 5.1.1 | Utviklinga i valdeltakinga | 44 | |
| | | 5.2 | Tilrettelegging for deltaking i val. | 47 | |
| | | 5.2.1 | Evaluering av lokalvalet i 2007 | 47 | |
| | | 5.2.2 | Informasjon. | 47 | |
| | | 5.2.3 | Legitimasjonsplikt | 48 | |
| | | 5.2.4 | Førehandsrøysting. | 49 | |
| | | 5.2.5 | Tilrettelegging for funksjonshemma. | 52 | |
| | | 5.2.6 | Felles valdag for alle val? | 53 | |
| | | 5.2.7 | Røysterett for 16-åringar? | 54 | |
| | | 5.2.8 | Elektronisk røysting. | 55 | |

| | | | | | |
|----------|--|----|----------------|---|-----|
| 5.3 | Rolla til lokale media. | 56 | 6.9 | Openheit, offentlegheit og media .. | 91 |
| 5.4 | Tiltak som kan auka valdeltakinga . | 56 | 6.10 | Kommunesektoren sitt omdøme. . . | 92 |
| 5.4.1 | Tiltak overfor unge veljarar | 56 | 6.11 | Oppsummering | 93 |
| 5.4.2 | Tiltak overfor innvandrargrupper .. | 57 | | | |
| 5.4.3 | Opningstida på valdagen | 58 | 7 | Demokratisk styring | |
| 5.4.4 | Obligatorisk todagars val | 59 | | i kommunane | 94 |
| 5.5 | Deltaking og representativitet | | 7.1 | Politisk organisering. | 94 |
| | i lokale folkevalde organ. | 61 | 7.1.1 | Politisk organisering. Nokre | |
| 5.5.1 | Om representativitet. | 61 | | hovudtrekk | 96 |
| 5.5.2 | Representasjon i folkevalde organ. . | 63 | 7.1.2 | Politikarrolla | 98 |
| 5.5.3 | Tiltak. | 64 | 7.1.3 | Vurderingar og forslag frå | |
| 5.6 | Partia i lokalpolitikken | 66 | | departementet | 101 |
| 5.7 | Lokale lister | 68 | 7.2 | Ordføraren. | 102 |
| 5.8 | Oppsummering | 69 | 7.2.1 | Ordførarrolla | 102 |
| | | | 7.3 | Innstilling i saker som skal til | |
| 6 | Kommunen og innbyggjarane. . . | 71 | | handsaming i folkevalde organ | 107 |
| 6.1 | Deltaking mellom vala. Sentrale | | 7.4 | Mot meir fragmentering av | |
| | utviklingstrekk | 71 | | kommunal styring? | 109 |
| 6.2 | Ulike demokratiltak | 72 | 7.4.1 | Interkommunalt samarbeid | 109 |
| 6.2.1 | Lokale folkerøystingar | 72 | 7.4.2 | Selskapsorganisering | 111 |
| 6.2.2 | Innbyggjarinitiativ. | 74 | 7.4.3 | Nettverk i lokalpolitikken. | 114 |
| 6.2.3 | Lokaldemokrati på nett. | 75 | 7.5 | Oppsummering | 115 |
| 6.2.4 | Deltaking i kommunal og regional | | | | |
| | planlegging | 76 | 8 | Om forskning, kunnskap og | |
| 6.2.5 | Dialogbaserte demokratiltak. | 77 | | læring om lokaldemokratiet | 116 |
| 6.3 | Unge i lokaldemokratiet. | 79 | 9 | Økonomiske og administrative | |
| 6.4 | Samane og lokaldemokratiet | 85 | | konsekvensar | 120 |
| 6.5 | Innvandrarane og lokaldemokratiet | 86 | | | |
| 6.6 | Medverknad for mottakarar av | | Vedlegg | | |
| | kommunale tenester. | 87 | 1 | Litteratur | 122 |
| 6.7 | Obligatoriske representasjons- | | 2 | Lokaldemokratikommisjonen | 127 |
| | ordningar | 89 | | | |
| 6.8 | Friviljuge organisasjonar | 90 | | | |



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

St.meld. nr. 33

(2007–2008)

Eit sterkt lokaldemokrati

*Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet av 20. juni 2008,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Derfor treng vi kommunane

1.1 Innleiing

Det norske lokaldemokratiet er både internasjonalt og norsk på same tid, og ikkje minst nært knytt til den geografiske eininga som kommunen utgjør.¹ Den internasjonale rota er openberr, og handlar om sjølve ordet demokrati, prinsippet folkesuverenitet og ideen om at makta utgår frå folket. Her til lands fekk dette ei handfast og lokal norsk jording gjennom formannskapslovene av 1837. Desse medverka til at dei lokale einingane kommunane vart folkevalde og såleis fekk eit sjølvstendig politisk grunnlag. I tillegg fekk kommunane mynde til å skriva ut skattar og høve til å ta på seg oppgåver som ikkje var lagde til nasjonale styresmakter. Slik framstod kommunane som noko grunnleggjande annleis enn statsforvaltninga elles, men fyrst og fremst som små, demokratiske lokalsamfunn: Innanfor desse rammene kunne folkevalde gjera kollektive vedtak – i samsvar med den lokale folkemeininga og folk sine ønske, meninger og behov.

Sidan 1837 har det meste endra seg. Dei geografiske grensene har skifta, til dels radikalt. Dei

fyrste 100 åra auka talet på kommunar frå nær 400 til om lag 750. Midt på 1960-talet forsvann bortimot 300 kommunar. Sidan då har talet på kommunar krope sakte, men sikkert, nedover til 430. Rollene til kommunane har endra seg like oppsiktsvekjande og lett synleg – i tråd med tankar i tida, politiske ideologiar og skiftande stortingsfleirtal gjennom tiåra. I tida rett etter 1837 var skotpremie på gaupe ein av dei største utgiftspostane i Bærum kommune. I dag står kommunane fram som infrastruktur for velferdssamfunnet.

Kjernen i det desentraliserte folkestyret har likevel lege fast i snart 200 år: Lokale, folkevalde organ vert valde av folk til å gjera bindande, kollektive vedtak på vegner av innbyggjarane. Gjennom val får dei folkevalde eit mandat inn i framtida; i val må dei same folkevalde stå til ansvar overfor innbyggjarane for måten dei skjøtta dette mandatet på.

Soga om det lokale demokratiet i Noreg er kan henda først og fremst ei forteljing om korleis oppfatninga av menn og kvinner som sjølvstendige individ og demokratiske deltakarar har endra seg. Gjennom heile 1800-talet hadde færre enn ti prosent av folkesetnaden røysterett. Denne røysteretten var i tillegg avgrensa til menn. Frå og med kommunevalet i 1901 fekk kvinner med eiga inntekt og eigen formue røysterett, tre år etter innføringa av allmenn røysterett for menn. I 1910 vart den lokale

¹ Denne meldinga gjeld lokaldemokratiet både i kommunane og fylkeskommunane. Der det av samanhengen ikkje framgår noko anna, vil meldinga gjelda også fylkeskommunane der berre kommunane er nemde.

røysteretten for kvinner gjort allmenn, tre år før det same prinsippet tok til å gjelda ved stortingsval. Alt på 1890-talet hadde kvinner derimot allmenn røysterett i lokale folkerøystingar om språk i skule og sal av alkohol i kommunen. I dag er røysteretten ved lokalval òg meir omfattande enn ved stortingsval – av di norsk statsborgarskap ikkje er eit krav for å røysta ved lokale val.

I 1837 vart kommunane definerte som noko anna enn statsforvaltninga, men denne statusen har som nemnt skifta og endra seg gjennom hundreåra. Over tid og heilt fram til i dag skil det lokale demokratiet seg ut frå det nasjonale folkestyret – uttrykt ved stortingsval – ved at fleire fekk røysterett tidlegare og gjennom ein meir omfattande røysterett jamvel i dag. Slik sett har lokaldemokratiet jamt og støtt vore ein demokratisk stigfinnar, på grensa til eit laboratorium: Innanfor dei skiftande kommunale rammene er det på lokalt nivå at folkestyret har gått i front gjennom stendige utvidingar av røysteretten. Det er det desentraliserte demokratiet som i størst grad har lagt tilhøva til rette for ei spegling av folkeviljen; folkesuvereniteten og innbyggjarane. Det er det lokale demokratiet og kommunane som har vore i front ved utvikling og utbygging av offentlege velferdsordningar.

Røysterett, lokale val og kollektive vedtak på vegner av innbyggjarane er like fullt berre éi side ved lokaldemokratiet. Meir allment krev eit godt og framtidsretta desentralisert folkestyre at dette skaper «meirverdi» for innbyggjarane. Dette tyder for det første at kommunane og lokaldemokratiet evnar å gjera det grunnleggjande – yta velferdstjenester, løysa oppgåver og problem – relativt betre enn andre, alternative måtar å organisera samfunnet på. Deretter at det desentraliserte demokratiet fremjar folkeleg deltaking, debatt og dialog på eit betre vis enn eit meir sentralisert folkestyre.

Regjeringa meiner at føresetnadene for slik meirverdi og ei meiningsfull og handlekraftig rolle for det lokale og desentraliserte demokratiet i Noreg er til stades i rik monn. Denne stortingsmeldinga konkretiserer dette. Meldinga gjev dels eit bilete av utviklingstrekk og stoda til lokaldemokratiet, dels gjev ho 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.

1.2 Demokrati og velferd

Eit levande og desentralisert demokrati med brei deltaking er grunnleggjande for å kunna møta samfunnsutfordringane på ein god måte. For å leggja til

rette for dette skal det vera tre folkevalde forvaltningsnivå i Noreg: Vi skal ha eit levande folkestyre med direkte valde representantar både på kommunalt, fylkeskommunalt og nasjonalt nivå. Dei tre politiske nivåa skal ha ei tydeleg ansvarsdeling der kommunane og staten skal vera dei viktigaste tenesteytarane, og der fylkeskommunane skal ha ei viktig rolle som utviklingsaktør.

Det norske politiske systemet byggjer, både lokalt og nasjonalt, på det representantive demokratiet. Det inneber at veljarane gjennom val gjev dei folkevalde eit mandat til å ta avgjerder på vegner av folket. Verdien av å ha direkte folkevalde politikarar ligg i at desse er valde av folket og kan stillast til ansvar ved neste val. Dersom systemet over tid skal ha legitimitet, er det avgjerande at folk deltek i demokratiet.

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.

På lokalt nivå er kommunane innbyggjarane sitt eige organ for fellesskapet. Kommunen syter for gode retta mot fellesskap og individ og er med på å ivareta det lokale fellesskapet sine interesser utad. På det regionale nivået er fylkeskommunen viktig som utviklingsaktør. Etter regjeringa sitt syn er velfungerande, trygge og identitetsskapande lokalsamfunn avgjerande for eit godt velferdssamfunn.

Verdigrunnlaget til det kommunale sjølvstyret

Det klassiske verdigrunnlaget for det lokale sjølvstyret er fridom, demokrati og effektivitet. Dette er verdiar som er tett kopla saman.

Den kanskje viktigaste drivkrafta bak det kommunale sjølvstyret i 1837 var ønsket om ei frigjering frå statsmakta og det embetsveldet som rådde grunnen på den tida. Seinare endra fridomsidealet seg meir i retning av å vera ein føresetnad for å kunna realisera lokale fellesinteresser. Viss det lokale sjølvstyret skal vera reelt, må dei lokale folkevalde ha fridom til å kunna gjera eigne prioriteringar og lokale tilpassingar av politikken. Det kommunale sjølvstyret føreset handlingsrom og fridom for å kunna vera både demokratisk og effektivt.

Kommunalt sjølvstyre inneber nærleik mellom innbyggjarane og folkevalde. Det gjev òg folk fleire moglegheiter til demokratisk deltaking og høve til

å vera med å påverka utforminga av rammene for kvardagslivet. Deltaking skjer både gjennom val og gjennom andre former for engasjement. Det breie oppgåveansvaret til kommunane gjer det meningsfullt for innbyggjarane å ta del i dei demokratiske prosessane.

Effektivitetsverdien byggjer på ei vurdering av kommunane som kostnadseffektive og prioriteringseffektive. Dei lokale folkevalde sin nærleik til innbyggjarane og kunnskapen deira om lokale tilhøve gjer at dei kan produsera riktige og gode tenester til lågast mogleg kostnad. Det lokale folkestyret har betre føresetnader enn staten til å fanga opp at innbyggjarane sine ønske og behov varierer frå stad til stad. Viss kommunane skal oppnå god effektivitet, lyt dei ha reell handlefridom til å avgjera korleis oppgåvene skal løysast. Dette er ein føresetnad for å få til ei god tilpassing til lokale ønske og behov.

Det lokale folkestyret vil alltid måtta operera innanfor rammene av nasjonale mål. Legitimiteten til ein kommuneinstitusjon med breitt ansvar for viktige velferdsoppgåver og med stor grad av fridom frå statleg styring, avheng av at lokale folkevalde medverkar til å realisera slike mål. Eit grunnleggjande nasjonalt mål er likeverdige tenester uavhengig av kor i landet ein bur. Andre viktige nasjonale mål er mellom anna rettstryggleik for den einskilde, berekraftig utvikling og ansvarsfull nasjonal økonomisk styring. Ordskiftet om rammevilkåra til lokaldemokratiet handlar djupast sett om ønske om å nå nasjonale politikkmål på eit vis som hegnar om det lokale folkestyret og dei verdiane som det representerer.

Velferdspionerar og velferdskommunar

Fleire har skildra den pionerrolla som kommunane spela på det velferdspolitiske området: Historisk sett har dei vore ein motor i den norske velferdsutviklinga (Grønlie 1987, Flo 2004). Det var økonomisk rike kommunar som ofte tok initiativet til velferdsordningar som staten sidan tok over det finansielle ansvaret for og gjorde universelle. Dette medførte samstundes at kommunane som hadde gått i front vart avlasta, og slik fekk høve til å ta initiativ på stadig nye velferdsområde.

Dette er bakgrunnen for at det kan hevdast at vi hadde velferdskommunar før vi hadde ein velferdsstat. Frå om lag 1960 var utjamning mellom kommunane statleg politikk, både med omsyn til økonomisk grunnlag, tenestetilbod og skattlegging.

Elles finst det også mange døme på oppgåver friviljuge organisasjonar har teke initiativ til og som kommunane seinare overtok.

Kommunesystemet som voks fram i etterkrigstida vert kalla generalistkommunesystemet (NOU 1992:15). Alle kommunane har dei same pålagde oppgåvene og eit breitt ansvar for offentlege oppgåver som dei lokale folkevalde organa kan vega opp mot kvarandre og prioritera mellom. Det same gjeld for fylkeskommunane. Sidan det kommunale sjølvstyret er negativt avgrensa, har kommunane òg fridom til å ta på seg oppgåver utover dei som er lovpålagde. Generalistkommunesystemet har skapt gode vilkår for desentralisering og ei sterk satsing på kommunesektoren over heile landet. Det legg på same tid grunnlaget for ei einsarta og samordna styring av kommunane.

Saman med at kommunane fekk eit aukande ansvar for utbygginga av velferdssamfunnet, bygde staten opp eit stadig meir komplekst system for å styra kommunane. Den tette integrasjonen mellom staten og kommunane på velferdsområdet kom til uttrykk på fleire vis. I statsbudsjettet i 1974 var det til dømes om lag 150 tilskots- og refusjonsordningar mellom stat og kommune. Etter kvart vart det openbert at dette styringssystemet ikkje gav den rette balansen mellom statleg styring og lokal handlefridom. Derfor fekk vi på 1980-talet ei gradvis omlegging til meir rammeprega styring. Eit vendepunkt var innføringa av rammefinansiering gjennom inntektssystemet i 1986. Eit anna ny kommunelov i 1992, som mellom anna la til rette for større fridom i den kommunale sektororganiseringa.

Dagens kommunar

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. Lokalpolitikarane sin kjennskap til innbyggjarane sine behov og ønske gjev gode føresetnader for å prioritera ressursane i samsvar med innbyggjarane sine preferansar og i samsvar med lokale tilhøve. Den breie oppgåveporteføljen til kommunane gjer det enklare å sjå ulike tenesteområde i samanheng. Rammestyrt, både finansielt og på lovsida, skal leggja til rette for at føremonene ved dette prinsippet kan realiserast samstundes som nasjonale mål vert nådde.

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

I fleire samanhengar er kommunane òg myndigheitsutøvar, til dømes i saker etter sosial- og hel-

selovgjevinga, 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 myndigheitsutøvar, 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. Nærleiken og kunnskapen om ulike aktørar i lokalsamfunnet gjer at kommunen kan leggja til rette for samarbeid mellom kommune, næringsliv og friviljug sektor, og slik skapa nye og spanande moglegheiter for utvikling av lokalsamfunnet. At kommunen òg er planmyndigheit er viktig i denne samanhengen fordi planprosessar kan vera gode verktøy for utvikling og samhandling.

Eit desentralisert system med mange autonome einingar gjev gode vilkår for innovasjon og læring i offentleg forvaltning. Mykje av utviklingsarbeidet i offentleg sektor skjer i enkeltkommunar. Det som viser seg å vera vellukka tiltak og erfaringar i ein kommune vert gjerne teke i bruk av andre kommunar etter at dei har fått informasjon gjennom gjensidig kontakt mellom kommunar, eller gjennom formidlingsverksemd frå kommunale fellesorgan (KS), staten eller FOU-verksemdar. Effektiviseringsnettverka er eit godt døme på korleis ein organiserer erfaringsoverføring mellom kommunar.

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

1.3 Dagens kommunesystem vert utfordra

Den tette koplinga mellom kommunesektoren og staten på det velferdspolitiske området har lagt grunnlaget for ein framhaldande debatt om kva som er og bør vera den rette balansen mellom statleg styring og lokal handlefridom. Den statlege styringa skal heile tida spegla ei klok avveging mellom nasjonale mål og omsynet til det lokale sjølvstyret. Det er ikkje råd ein gong for alle å slå fast kvar dette balansepunktet skal eller bør liggja. På viktige velferdsområde er det akseptert at staten fastset nasjonale rettar og standardkrav. Dette inneber at det òg er akseptert for at når desse standardane er nådde, skal det vera att rom for lokal aktivitet og lokale prioriteringar.

Dei seinare åra har debatten om tilhøvet mellom kommune og stat endra seg. Frå fleire hald vert det no stilt krav om å innføra alternative organisasjons-, styrings- og finansieringsmodellar i ein slik grad at dagens kommunesystem kan synast truga. Meir enn før vert det teke til orde for innføring av statleg stykkprisfinansiering av velferdsoppgåver, lovfesta minstestandardar eller lovfesting av stadig fleire individuelle rettar og statleggjer av kommunale oppgåver.

Fleire stiller spørsmål ved om vi eigentleg treng kommunane, og om ikkje staten kan ta ansvaret for alle viktige velferdstenester. Endringar i haldninga til desentralisering av oppgåver som har vore rådande i etterkrigstida, har allereie gjeve seg uttrykk i at oppgåver er overførde til staten.

Krava om å ta i bruk nye verkemiddel kjem frå politiske parti, sektorstyresmakter, profesjonsorganisasjonar og klientorganisasjonar som vil ha sterkare garantiar for at brukargrupper vert sikra like og gode tenester. Mange av innbyggjarane vil òg truleg meina at dei vil få det beste tenestetilbodet dersom det er knytt sterke rettar til tenestene, eller dersom staten er ansvarleg for utforminga av dei.

I det offentlege ordskiftet kan det synast som om det i stadig mindre grad er akseptert for at det er skilnader i tenestetilbodet mellom kommunar. Dette kan òg ha samanheng med at innbyggjarane meir og meir ser på seg sjølve som brukarar av tenester.

Inntektsskilnader kan eit godt stykke på veg forklara ulikskap i dei kommunale tenestetilboda. Det er ein samanheng mellom inntektsnivået til kommunane og nivået på tenestetilbodet. I stor grad er det staten som avgjer desse inntektsskilnadene: dels ved særskilde regionalpolitiske tilskot, dels ved at vi ikkje har full utjamning av skilnader i skatteinntekter. Det vil då framstå som eit svært lite effektivt styringssystem først å vera med på å skapa inntektsskilnader, og dernest prøva å motverka følgjene av slike skilnader gjennom sterkare statleg styring.

Den gode statsfinansielle situasjonen i Noreg spelar òg inn. God statleg økonomi fører til press frå ulike aktørar og interesser for å ta i bruk stadig sterkare styringsverkemiddel. Det medverkar samstundes til ei oppleving av at vi ikkje treng å prioritera mellom ulike «gode føremål».

Ei utvikling der mange styringsverkemiddel vert kombinerte, eller bruken av dei får eit stort omfang, vil trekkja i retning av at vi kan få det vi kan kalla *iverksetjingskommunar*. Slike kommunar vil først og fremst gjennomføra statleg velferdspo-

litikk. Iverksetjingskommunen vil kunna ha mange oppgåver slik som i dag, men vil ha få moglegheiter til å gjera eigne prioriteringar. Dette vil i praksis vera eit brot med dagens kommunesystem, der føremonene til systemet nettopp ligg i høvet til å prioritera og gjera heilskaplege avvegningar innanfor eit geografisk område.

Dersom ei statleggjering av kommunale velferdsoppgåver vinn fram i stort omfang, vil vi på sikt kunna få kommunar med ansvar for først og fremst genuine lokale saker, til dømes lokal infrastruktur og kulturoppgåver. Passande nemningar på slike kommunar kan vere *minimumskommunar*. Desse vil i så fall ha trekk som liknar kommunar vi kjenner frå einskilde søreuropeiske land.

Den største utfordringa som mellomnivået må møte, er at einskilde tek til orde for at dette nivået bør leggjast ned som folkevald institusjon. Fleire meiner at det ikkje er trong for eit nivå mellom staten og kommunane. Dei ser på fylkeskommunane som eit byråkratiserande nivå som har utspelt rolla si. Dei oppgåvene som dei folkevalde organa på mellomnivået løyser i dag, må i så fall leggjast til anten staten eller kommunane.

Mange kommunar er røynde i å nytta konkurranseutsetjing på tekniske tenester. Lokalt ser ein at einskilde kommunar ønskjer å konkurranseutsetja viktige velferdstenester. Dette kan innebera at private overtek driftsansvaret av desse tenestene. Dei fleste kommunane har vist atterhald mot ei slik løysing. Større grad av konkurranseutsetjing vil auka avstanden mellom den politiske styringa som kommunestyret utøver og levering av tenestene. Kommunestyret vil med andre ord få mindre kontroll med leveringa av sentrale velferdstenester. Regjeringa ser på konkurranseutsetjing innanfor velferdstenestene som ei lite ønskeleg utvikling.

1.4 Konsekvensar av alternative styringsformer

Statleggjering av oppgåver og større bruk av sterke styringsvirkemiddel som stykkprisfinansiering og rettighetsfesting, undergrev kommunane sine fortrinn som arenaer for prioritering. Konsekvensane vil verta høgare offentlege utgifter, eller ei vridning av prioriteringane mot dei oppgåvene staten tek ansvar for og styrer sterkast. Det vil då ikkje vera gjeve at desse samsvarer med korkje innbyggjarane sine ønske eller kommunane sine føresetnader i ulike deler av landet.

Det vil alltid vera trong for lokale tilpassingar og prioriteringar. Slikt «skreddarsydd» tenestetil-

bod krev kunnskap om og nærleik til lokale variasjonar og tilhøve. Derfor treng vi eit desentralisert forvaltningssystem – anten gjennom kommunar eller gjennom statlege lokalkontor. Den statlege forvaltninga er sterkt sektorisert, også på lokalt nivå. Dette svekkjer moglegheitene til å gjera heilskaplege prioriteringar på tvers av sektorar. Resultatet av at staten tek over fleire oppgåver kan verta meir sektorisering og mindre heilskap i det einskilte lokalsamfunnet. Lange styringsliner frå lokale til sentrale statlege sektororgan, vil gjera det vanskeleg å få til lokal samordning og tilpassing.

Sjølv om ein bygde ned statlege sektorgrenser på lokalt nivå, ville denne løysinga vera problematisk av di prioriteringar utførte av statlege tenestemenn ikkje på same vis ville vera demokratisk jorda. Dette i motsetnad til kommunane, der lokale folkevalde står direkte ansvarlege overfor innbyggjarane gjennom val. Statleggjering av velferdsoppgåver vil med andre ord kunna føra til meir byråkrati og mindre demokrati.

Statleggjeringa av velferdsoppgåver gjev heller ikkje nokon garanti for likskap. Lokale statlege kontor og lokale tenestemenn vil tolka oppgåvene sine ulikt, og på den måten også utøva skjønn i oppgåveløysinga.

Eit ønske om statleg oppgåveløysing byggjer for mange truleg på ei førestilling om at ein ved statleg ansvar vil «sleppa unna» kommunale prioriteringar innanfor knappe økonomiske rammer. Men òg for staten vil det vera naudsynt å prioritera. Utan prioriteringar vil vi få ein svært sterk vekst i dei offentlege utgiftene. Dette vil råka innbyggjarane i andre roller enn som brukarar av enkelttenester: På kort sikt som skattebetalarar, som låntakarar og som tilsette i konkurranseutsett næringsliv, og på lang sikt som pensjonistar.

Statleggjering av viktige velferdsoppgåver vil avgrensa det lokale folkestyret. Det vil føra til ei sentralisering av avgjerdsrett, og gje folk flest færre moglegheiter til å påverka kvardagen sin og lokalsamfunnet sitt. Dette vil truleg òg svekkja motivasjonen for å engasjera seg i lokalpolitikken, både for innbyggjarane og for folkevalde. Fallande engasjement fører ikkje til ei styrking av lokaldemokratiet. Det verkar negativt inn på oppslutning og deltaking, og kan òg svekkja både tillit og omdøme på lengre sikt.

Ei nedlegging av det folkevalde mellomnivået vil innebera at nokre oppgåver vert lagde til staten og andre overførte til kommunane. Oppgåver som er for store for kommunane å løysa, må staten ta seg av – med det tapet av gevinstar som nærleiksprinsippet gjev. Fjerning av det politiske mellomnivået vil òg minska talet på folkevalde monaleg,

både som konsekvens av at fylkestinga forsvinn og av di ein tonivåmodell vil gje eit sterkt press for ei radikal inndelingsreform på kommunalt nivå. Resultatet vert færre kontaktflater mellom innbyggjarane og folkevalde, og færre moglegheiter for innbyggjarane til å ta opp saker med dei valde representantane sine.

Sterkare statleg styring, statleggjering av kommunale oppgåver og nedlegging av det folkevalde mellomnivået, vil kunna gje Noreg eit sentralisert styringssystem der viktige avgjerder i større grad og utstrekning vert tekne lengre vekk frå kvardagen til folk.

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 ønskjeleg 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.

1.5 Vi treng kommunane

Vi står overfor store samfunnsutfordringar, og det er trong for ein aktiv innsats for å tryggja og vidareutvikla det norske velferdssamfunnet. 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 deler av landet.

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.

Dette må likevel ikkje verta ei sovepute for kommunesektoren. Det kommunale sjølvstyret har ein eigenverdi, men haldningane overfor kommunesektoren og krava til kommunale tenester gjer at det lokale sjølvstyret si stilling er utsett. Ein grunn til dette er framveksten av alternativ til kommunen som den fremste velferdstilbydaren i landet. Forskaren Yngve Flo viser at utviklinga av velferdsstaten etter 1945 var tufta på kommunal innsats og dugleik (Flo 2007). I dag er det mange som meiner at staten skal utføra velferdsoppgåver og yta velferdstenester i staden for kommunane. Flo peikar på at ei viktig utfordring for kommunane framover er å gjera synleg at og korleis kommunal løysing av dei sentrale velferdsoppgåvene gjev meirverdi i form av både effektivitet, kvalitet og velferd. Skal dei makta å få til det, er føresetnaden at dei får reelle moglegheiter til å prioritera. Gjennom avvegningar på tvers av sektorar kan dei leggja til rette for eit tenestetilbod og ei samfunnsutvikling som er mest mogleg i tråd med innbyggjarane sine behov og preferansar.

For sterk statleg styring vil svekkja føremønene ved kommunane som prioriteringsorgan. Derfor er det avgjerande at den statlege styringa baserer seg på rammestyring som både tek vare på nasjonale omsyn og gjev plass til lokale vegval.

Med rammefinansiering får kommunane sjølve rekninga for vala dei tek. Dette gjev dei incitament eller skuv til å driva kostnadseffektivt. Kommunane har dermed eit sjølvstendig ansvar for eigen ressursbruk, og må tilpassa aktiviteten til inntektene. Dette kan dei gjera i eit godt samspel med innbyggjarane sine. På denne måten medverkar rammefinansiering til å halda oppe eit levande lokaldemokrati. Regjering og Storting må på si side sikra samsvar mellom oppgåver og økonomiske rammer.

Kommunane representerer nærleik, tilhøyrsløse 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 framandgjerding og auka interessa for politisk deltaking. For innbyggjarane kan dagens generalistkommune vera eit vern mot aukande fragmentering av offentlig sektor. Dette kan gje større oversikt og betre føresetnader for å stilla folkevalde til ansvar.

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 framtidssretta lokalmiljø i alle delar av landet. Regjeringa går inn for å styrkja fylkeskommunen som utviklingsaktør endå meir, mellom anna gjennom forvaltningsreforma.

1.6 Lokaldemokratiet må vidareutviklast

Regjeringa vil halda på hovudtrekka i dagens kommune- og velferdssystem. Regjeringa ønskjer å leggja til rette for eit sterkt og robust lokaldemokrati. Dels av di 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 ansvarskjensla 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 mogleheitene 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.

1.6.1 Forholdet mellom staten og kommunane

Det er ein tett integrasjon mellom staten og kommunane i gjennomføringa av velferdspolitikken. Regjering og storting vert stilte til ansvar for resultat av kommunane si verksemd når kommunane står for utføringa av det dei fleste oppfattar som «nasjonale» velferdstenester. Dette krev ein vanskeleg balansegang mellom statlege krav til kommunane på den eine sida og tilstrekkeleg kommunal handlefridom på den andre sida. Denne balansen vert best sikra gjennom økonomisk og juridisk rammestyring, som gjev rom for både nasjonale omsyn og lokale vegval. Denne statlege styringa kan supplerast ved å styrkja den dialogprega samhandlinga mellom forvaltningsnivåa: på sentralt nivå mellom anna gjennom konsultasjonsordninga, på regionalt nivå til dømes gjennom fylkesmannen

si samordning av regionale statsetatar og kontakt med kommunane.

Det er ved fleire høve vist til at tillitsforholdet mellom staten og kommunane kan verta betre. Lokaldemokratikommisjonen peikar på kommuneøkonomi og manglande samsvar mellom økonomiske rammer og oppgåver som ei kjelde til mistillit. 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.

1.6.2 Lokaldemokratiet kan utviklast lokalt

Over lang tid har deltakinga i lokale val vist ein fallande tendens. Valdeltakinga auka likevel ved lokalvala i 2007. Sjølv om undersøkingar viser at folk i stor grad har tillit til kommunane, vil ikkje regjeringa slå seg til ro med den langsiktige tendensen. Lokaldemokratikommisjonen peikar på at «*det er politikken sjølv, og ikkje rammene rundt sjølve valet, som har mest å seie for framferte ved val. Er lokalpolitikken viktig nok vil borgarane møte fram*». Dette er riktig og viktig.

Regjeringa er samd med kommisjonen i at staten har eit klårt ansvar for å medverka til desentralisering av makt og mynde, og gjera oppgåve- og ansvarsfordelinga mellom forvaltningsnivåa tydeleg. Såleis vil ein synleggjera at kommunane og lokalvala er sentrale i det norske politiske systemet.

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. Viss valdeltakinga var det einaste relevante målet for kor godt lokaldemokratiet fungerer, kunne ein gått inn for drastiske tiltak, til dømes røysteplikt.

Departementet meiner dette ikkje er tenleg, og vil i staden leggja vekt på nokre tiltak som til saman kan ha ein positiv, langsiktig verknad på valdeltakinga. Mellom desse er å leggja høva til rette for at flest mogleg kan nytta røysteretten sin. Det vert derfor gjort framlegg om at kommunane sjølve kan utvida opningstidene i vallokala til klokka 21 på kvelden, mot klokka 20 i dag. Kommunen må utvida opningstidene i vallokala til klokka 21 på valdagen (måndag) viss minst ein tredel av representantane i eit kommunestyre ønskjer det.

I dag vel kommunane sjølve om dei vil arrangera val over ein eller to dagar. Som med utvida opningstid på valdagen, ønskjer departementet ikkje å gjera todagarsval obligatoriske, men gjer i staden framlegg om at viss eit mindretal på minst ein tredel i eit kommunestyre ønskjer det, må kommunen gjennomføra todagarsval.

Valdeltakinga mellom unge er låg. Departementet ønskjer å ta i bruk tiltak som kan gjera at nye grupper deltek meir aktivt i lokaldemokratiet. Å utvida veljargruppa er ein måte å få fleire unge inn i rolla som aktive innbyggjarar i lokalsamfunna sine. På den andre sida er det usikkert i kor stor grad 16–17-åringar vil nytta røysteretten sin. Det vil òg vera spørsmål om korleis ein best kan leggja til rette for informasjon til denne nye gruppa. Departementet gjer derfor framlegg om forsøk med røysterett for 16-åringar ved kommunestyreval i nokre få einskildkommunar. På den måten vil ein kunna få kunnskap om nivået på deltakinga i denne gruppa. Ein vil òg kunna få undersøkt om denne nye gruppa med røysterett er vorte meir medviten om si rolle i lokalt samfunnsliv og moglegheita for å vera med og påverka dei lokale tilhøva rundt seg. Departementet vil i oppfølgjinga av stortingsmeldinga koma tilbake med informasjon om vilkår for å godkjenna forsøka, gje talet på forsøk mv.

Bruken av førehandsrøysting har auka, og var i 2007 den høgste som har vore registrert ved lokalvala. Dette viser at kommunane på ein god måte legg tilhøva til rette for dei som førehandsrøyster. Kommunane vert oppmoda til å halda fram med dette arbeidet. Samstundes vert det gjort framlegg om at dei som ikkje har høve til å røysta innan den ordinære førehandsrøystingsperioden, kan venda seg til kommunen sin for å få røysta i ein periode før den ordinære førehandsrøystinga byrjar. Vidare vil ein oppmoda kommunane til å halda fram med det gode arbeidet som i dag vert gjort med å gjera vallokala best mogleg tilgjengeleg for alle. Departementet meiner samstundes ein bør vurdera om vallova bør leggja sterkare føringar på kvar og når førehandsrøystinga skal skje. 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.

Kommunestyra er i dag ikkje samansette slik at dei speglar samansetjinga av innbyggjarane. Menn er overrepresenterte, medan kvinner er underrepresenterte. Dei middelaldrande er overrepresenterte, medan unge og eldre er underrepresenterte. Innvandarane er underrepresenterte.

Regjeringa er oppteken av å retta opp dette og gjera norske kommunestyre meir representative. Det er viktig å betra kjønnsbalansen i kommunestyra, men regjeringa gjer ikkje framlegg om å lovfesta kjønnskvotering på partia sine vallister til kommunestyre og fylkesting. Partia sin fridom til sjølv å velja arbeidsmåte og organisasjonform inkluderer òg den frie nominasjonsretten, og regjeringa ønskjer ikkje å avgrensa denne. Men for å betra på kjønnsbalansen i kommunestyra og fylkestinga har regjeringa sett i verk tiltaket «*Uttilingsvindauge for kvinner i lokalpolitikken*». I eit utval kommunar vil departementet gå inn og støttak for å auka kvinndelen i kommunestyra. Mellom anna kan arbeidsvilkåra i lokalt folkevalde organ verta lagde til rette på ein måte som gjer det meir attraktivt for kvinner å sitja der. Prosjektkommunane vil stå som døme for andre kommunar, som vil arbeida for å styrkja kvinnerepresentasjonsdelen i kommunestyret.

Ulike samfunnsgrupper er underrepresenterte i lokale folkevalde organ. Det er viktig at desse får tilgjenge til arenaer som gjer at dei kan vera med å påverka lokalpolitikken. Derfor vil regjeringa halda fast ved dei lovfesta ordningane med eldreåd og representasjonsordning for funksjonshemma. Her er regjeringa usamd med Lokaldemokratikommisjonen, som ønskte å fjerna lovfestinga. Regjeringa er oppteken av at den einskilde kommunen og fylkeskommunen sjølv må drøfta om ein vil ha andre faste organ for ulike grupper av innbyggjarar. Mange kommunar har slike organ i dag, til dømes ungdomsråd og innvandrarråd. Regjeringa ser positivt på dette.

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 denne meldinga gjev departementet døme på korleis partia kan setja opp listene for å nå fram til ei jamnare fordeling mellom kjønna. 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.

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 slutthand-samast. 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 innbyggjare inn i viktige avgjerdsprosessar.

Departementet vil understreka partia si sentrale rolle i lokaldemokratiet. Departementet er samd med Lokaldemokratikommisjonen når han uttrykkjer at «dei politiske partia er grunnpilarane i det representative demokratiet». Departementet deler også den uroa kommisjonen gjev uttrykk for når det gjeld utviklinga med fallande medlemstal og mindre engasjement i dei politiske partia. Dei politiske partia har derfor ei klar eigeninteresse i å ta desse utviklingstrekkja alvorleg, og det vil i stor grad vera opp til det enkelte partiet å ta stilling til kva tiltak som skal setjast inn. Partia står fritt til å velja arbeidsmåte og organisasjonsform. 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.

Regjeringa har i Soria Moria-erklæringa uttalt at det skal leggjast til rette for bruk av lokale, rådgjevande folkerøystingar. Kommunane har alt i dag høve til å halda slike folkerøystingar på eige initiativ. I meldinga gjer departementet framlegg om at prinsippet om høvet til å halda lokale folkerøystingar vert lovfesta, utan at ein regulerer korleis eller når kommunane skal gjennomføra dei. Samstundes vert det gjort framlegg om å etablera ein heimel for innsamling av statistikk om lokale folkerøystingar. Slik skal den offisielle valstatistikken gjerast heilskapleg og meir komplett.

Lokaldemokratikommisjonen dokumenterer at det har vore ein klår nedgang i talet på kommunestyrerepresentantar. Dette er etter regjeringa sitt syn ei uheldig utvikling. Nedgang i talet på verv tyder at kontaktflata mellom innbyggjarane og dei folkevalde vert mindre.

Dessutan kan det òg innebera svekka representativitet, noko som kan gå ut over mangfaldet i kommunestyresalen. Grupper som tradisjonelt ikkje har kandidatar høgt plasserte på partilistene, har endå mindre sjanse for å verta representerte når verva vert færre. Det er positivt at denne negative utviklinga viste seg å vera svakare ved det siste lokalvalet. For å bidra til å stogga nedgangen i talet

på kommunestyrerepresentantar på landsbasis, gjer departementet framlegg om å lovfesta at det skal vera eit kvalifisert fleirtal når kommunestyret ønskjer å endra talet på kommunestyrerepresentantar. Å redusera talet på kommunestyrerepresentantane har konsekvensar for representativiteten og kontaktflata mellom folkevalde og innbyggjarar som er så pass stor at det bør vera meir enn simpelt fleirtal for at kommunestyret skal kunna endra talet. Eit viktig mål med ei lovendring vil vera at endringa må gjerast med omtanke.

Lokaldemokratikommisjonen viser at ei lågare valdeltaking ikkje utan vidare inneber noko min-ska politisk aktivitetsnivå. Fleire deltek i ulike former for aksjonar for å påverka kommunale avgjerder. Dette er ei utvikling som kommunane lyt handtera på ein god måte ved å byggja ut ordningar som legg til rette for deltaking. Denne stortingsmeldinga inneheld omtale av ei rekkje kommunar som nyttar ulike ordningar for å leggja til rette for slik deltaking.

Bruk av IKT er etter departementet sitt syn eit viktig verkemiddel som på ulike måtar gjer det enklare å trekkja innbyggjarane inn i kommunale avgjerdsprosessar. Internettet er etter kvart ein viktig kanal for å informera innbyggjarane om kommunal verksemd og kommunale tenester. Det er også etter kvart teke i bruk nettbaserte kommunikasjonskanalar mellom politiske og administrative aktørar i kommunen og innbyggjarane. Nettet er etter kvart vorte ein arena for debatt om lokalpolitiske spørsmål. Departementet vil streka under at kommunane i større grad bør nytta dei mogleghetene som ligg i nettet for demokratiutvikling. Departementet legg vekt på at krav til anonymitet og personvern skal hegnast om.

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. Det er gjort studiar som tyder på at nyare og meir strategisk orienterte styringsmodellar fører til ei endra politikarrolle. Ein skil vanlegvis mellom ulike politikarroller. Det kan for eksempel skiljast mellom ei rolle som strateg, ei rolle som sektorforsvarar og ei rolle kor ein legg vekt på å arbeida for og med enkeltsaker. Ei fjerde rolle er den viktige ombudsrolla, der forholdet mellom lokalpolitikaren og innbyggjaren står sentralt. Gode kommunale vedtak byggjer på eit meningsfullt og tett samspel mellom kommunestyremedlemene og

innbyggjarane. Derfor er det viktig at ombodsrolla til lokalpolitikarane vert halden i hevd.

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 kommuner legg vinn på å styrkja politikaren si rolle som ombod for innbyggjarane.

Det har det siste tiåret skjedd ei utvikling kor 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). Departementet oppfattar spørsmålet om kven som innstiller til vedtak i kommunestyret og andre folkevalde organ som viktig i forhold til kven som har innverknad i viktige politiske saker. Får ordføraren eller andre politiske organ ei meir sentral rolle i forhold til førebuinga av saker ved å få hand om retten til å innstilla i saker som skal opp til handsaming i kommunestyret eller andre folkevalde organ, vil det også medverka til å styrkja politikarane si stilling i forhold til kven som har makt i kommunen.

I utgangspunktet inneheld ikkje kommunelova nokon generell regel om innstillingsrett eller -plikt, verken for administrasjonssjefen eller noko politisk organ. Det ligg til administrasjonssjefen som ei plikt i lova å syta for at saker som vert lagde fram for folkevalde organ, er forsvarleg opplyste og førebudde. Dette inneber ikkje noka form for forslagsrett i høve til folkevalde organ. Det er såleis heilt opp til kommunen sjølv kven som skal gjevast retten til å innstilla til kommunestyret og andre folkevalde organ. I stor grad er det praksis i kommunen å la rådmannen stå for innstillinga til vedtak i saker som skal opp til kommunestyret for vedtak. Det er uheldig dersom denne praksis botnar i ei misoppfatning om at administrasjonen har automatisk rett til å innstilla i alle typar saker.

Det finst likevel også døme på kommunar som har gjeve ordføraren eller politiske komitear ansvaret for å innstilla til vedtak i kommunestyret. Når kommunen har valt å la ordføraren få funksjonen med å innstilla til kommunestyret i mange saker, inneber også det at ordføraren får ei meir sentral stilling i leiinga av kommunen. Det medverkar truleg til å gjera ordføraren meir synleg i det offentlege rom, både som samfunnsleiar og samlingsmerke i kommunen.

Departementet meiner det er viktig å synleggjera ytterlegare det ansvaret som ligg til det ein-skilde kommunestyret. Kommunestyret skal ha eit medvite forhold til kven som skal ta stilling gjennom innstilling i saker som skal opp i kommunestyret. Kommunestyret skal også ha eit medvite forhold til kven det er som er delegert ansvar for oppgåver som i utgangspunktet ligg til 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 aktivt 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.

I meldinga vert det òg 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 vurdere si rolle i forhold til administrasjonen og kva oppgåver kommunestyret skal ha. Kommunelova i dag hindrar ikkje kommunestyret i å gjera dette. Departementet meiner likevel at det bør innførast ei slik plikt. Debatten 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.

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.

Det har vore ein sterk vekst i talet på selskap i kommunane det siste tiåret. Departementet er merksam 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.. Denne utfordringa må handterast av kommunane og dei politiske leiingane deira. Departementet vil derfor også streka under det ansvaret kommunestyret som eigar har for verksemda selskapa driv. Når eit selskap er etablert, bør ein ha ein eigarkontroll som er godt forankra hos politikarane.

Ulike selskapsformer bør først og fremst nyttast på område der dei vil gje ein klår gevinst for

kommunen og fremja mål kommunen har sett for verksemda si.

Departementet synest det er positivt å registrera at forskning viser at kommunane har eit medvite forhold til selskapa sine. Dette viser seg mellom anna ved at kommunane er medvitne når det gjeld å ta i bruk sterkare styrevirkemiddel dersom og når dei meiner slike trengst. Det meste tyder på at den demokratiske styringa av selskapa vert sikra på viktige område for kommunane og fylkeskommunane, og at grundige vurderingar vert gjorde før ein vel å organisera verksemda som selskap.

Det er viktig å leggja til rette for brei og djup kunnskap om korleis lokaldemokratiet fungerer og utviklar seg. Både lokalt – i kommunane, men òg med nasjonale indikatorar som målestokk. Kom-

munane har sjølve eit ansvar for å skaffa seg kunnskapar om korleis demokratiet fungerer i eigen kommune. Staten har eit ansvar for å samla meir allmenn kunnskap om lokaldemokratiet, og leggja til rette for at kommunane kan jamføra seg med andre. Det er forskning og kunnskapsinnhenting som legg mykje av grunnlaget for korleis lokaldemokratiet kan utviklast. Departementet legg vekt på å medverka til denne kunnskapsinnhentinga.

Departementet har dei seinaste åra lagt vekt på å støtta utviklingsarbeid som er meint å styrkja demokratiarbeidet i kommunane. Dei erfaringane som kjem fram gjennom evaluering av dette utviklingsarbeidet har stor verdi når det gjeld å finna tiltak som evnar å trekkja innbyggjarane med i politiske prosessar og gje dei innsyn og høve til å påverka den kommunale verksemda.

2 Lokaldemokratikommisjonen

2.1 Bakgrunn for oppnemning og mandat

Lokaldemokratikommisjonen vart oppnemnt ved kronprinsregentens resolusjon den 12. mars 2004. Bakgrunnen var ei uro i det politiske miljøet om situasjonen i lokaldemokratiet. Maktutgreiinga hadde også peika på tilhøve som indikerte eit svekka lokaldemokrati. Nett dette var grunngevinga for fremjinga av to private forslag i Stortinget. Det eine vart lagt fram av stortingsrepresentantane Åslaug Haga og Marit Arnstad, som i Dokument nr. 8:02 (2003–2004) gjekk inn for å setja ned eit lokaldemokratisk idéutval med medlemmer med aktuell, norsk lokalpolitisk erfaring og internasjonale ekspertar på desentralisert demokrati. I Dokument nr. 8:04 (2003–2004) gjorde Trine Skei Grande og May Britt Vihovde framlegg om å oppretta ein lokaldemokratikommisjon. Hausten 2003 samla eit samrøystes Storting seg om framlegget om å skipa ein lokaldemokratikommisjon.

Kommisjonen la dette overordna omsynet til grunn for arbeidet sitt: *Å auka deltakinga og engasjementet i lokalpolitikken*. Føresetnaden for å få dette til er at samspelet mellom nivåa er godt, og at det lokale politiske spelerommet vert utvida og gjort tydeleg.

Den første delen av mandatet var å greia ut og drøfta kva konsekvensar utviklinga av tilhøvet mellom staten og kommunane har for eit levande lokaldemokrati. Dette arbeidet munna ut i NOU 2005:6 *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. I tråd med den andre delen av mandatet skulle kommisjonen dernest diskutera korleis lokaldemokratiet kjem til uttrykk i dei einskilde lokalsamfunna. Dette resulterte i NOU 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Sjå vedlegg 1 for meir informasjon om lokaldemokratikommisjonen, og høyringsfråsegnene til kommisjonen sine rapportar.

2.2 NOU 2005: Samspill og tillit

2.2.1 Hovudtrekk og forslag i utgreiinga

Kommisjonen er oppteken av at det lokale sjølvstyret må gjerast tydeleg og respekterast. Innanfor ramma av kommunar og fylkeskommunar gjev lokaldemokratiet innbyggjarane moglegheiter for å delta og engasjera seg i det offentlege livet. Det er viktig at forholdet mellom staten og kommunane vert utforma slik at det er interessant å delta i lokalpolitikken. Kommisjonen legg vekt på det klassiske verdigrunnlaget for det lokale sjølvstyret: demokrati, fridom og effektivitet.

Oppgaveomfanget i kommunalforvaltninga tilseier at sektoren må innordnast den generelle samsfunnsstyringa. Statleg styring bør utformast slik at ho medverkar til auka rettstryggleik, likskap og likeverd. Kommunesektoren er viktig i makroøkonomisk samanheng, og må tilpassast nasjonale økonomiske rammer.

Kommisjonen gjer framlegg om fleire tiltak for å styrkja samspelet mellom kommunesektoren og staten. Mellom anna kan det etablerast sterkare samordningsmekanismer i staten for å følgja opp statleg iverksetjing. Kommisjonen meiner òg at Kommunal- og regionaldepartementet bør få ei tydelegare rolle med omsyn til korleis statlege etatar følgjer opp kommuneretta vedtak. Kommisjonen tek til orde for at fylkesmannen sine oppgaver bør avgrensast til tilsyn, klage, legalitetskontroll og naudsynleg dialog for å sikra at kommunane gjennomfører dei store velferdsoppgåvene slik Stortinget har avgjort. Samstundes går kommisjonen inn for å utgreia kva konsekvensar det har for samspelet mellom staten, kommunane og fylkeskommunane at regional statsforvaltning vert organisert etter ulike geografiske område. Kommisjonen gjer vidare framlegg om at konsultasjonsordninga vert utvikla i retning av ei meir forpliktande ordning. Eit anna tiltak er eit informasjonsopplegg om staten og kommunane si samsfunnsrolle, og kva forventningar innbyggjarane kan ha til dei.

Kommisjonen går inn for å grunnlovsfesta det kommunale sjølvstyret for å styrkja den juridiske statusen til det. Kommisjonen gjer òg framlegg om at kommunane får større fridom i skattepolitikken

ved at maksimalreguleringa for kommunal inntektsskatt vert fjerna.

2.2.2 Hovudtrekk i høyringsfråsegnene til NOU 2005:6

Til saman 102 instansar leverte svar på høyringsinvitasjonen frå departementet. Eit generelt bilete er at kommunane og fylkeskommunane i store trekk er nøgde med konklusjonane til kommisjonen. Berre eit fåtal kommunar går mot friare skattlegging. Alle som uttaler seg om grunnlovsfesting, stør dette framlegget. Det er òg sterk oppslutnad om meir forpliktande konsultasjonar. Dei fleste kommunane sluttar seg til kommisjonen sitt syn om at fylkesmannen sine oppgåver skal avgrensast til tilsyn, klage, legalitetskontroll og til naudsynleg dialog for å sikra god gjennomføring av velferdsoppgåvene.

Dei fleste fylkesmannsembeta som uttaler seg, meiner at det i praksis fungerer godt at embeta både har tilsynsoppgåver, driv rettleiing og fører dialog med kommunane. Dette er oppgåver som dei tykkjer utfyller kvarandre på ein god måte. Tilsyn utløyser rettleiing og dialog. Rettleiing og dialog reduserer trong for tilsyn. Fylkesmannsembeta er misnøgde med at kommisjonen i liten grad trekkjer fram fakta om fylkesmennene si rolle som samordnar av statleg forvaltning.

KS stør kommisjonen sine framlegg om å grunnlovsfesta det kommunale sjølvstyret og gje kommunane større fridom til å avgjera kor mykje skatt dei kan skriva ut. KS vil ha ein samarbeidsavtale med regjeringa som ein lekk i konsultasjonsordninga. Målet med samarbeidsavtalen skal mellom anna vera å styrkja lokaldemokratiet og det lokale handlingsrommet, og fastleggja forventa resultat for komande fireårsperiode. KS stør kommisjonen sitt framlegg om at fylkesmennene si rolle vert avgrensa til tilsyn, klage og legalitetskontroll.

2.3 NOU 2006: 7 Det lokale folkestyret i endring

2.3.1 Hovudtrekk og forslag i utgreiinga

Kommisjonen kjem med fleire tiltak for å medverka til auka valdeltaking. Kommisjonen tilrår endringar som skal gjera det enklare å røysta. Mellom anna vert kommunane oppmoda til å halda vallokala opne på sundagar. Vallokala skal vera tilgjengelege for alle, og det er avgjerande å følgja opp retningslinjer for universell utforming av desse lokala. Fleirtalet i kommisjonen vil at dagens ordning med

felles valdag for kommunestyret og fylkesting held fram, og går inn for å halda på dagens røysterettsalder.

Kommisjonen peikar på at dei politiske partia har hatt ei negativ medlemsutvikling, og meiner at auka røystestøtte til lokale lister og politiske parti kan vera med og betra det lokalpolitiske arbeidet. Kommisjonen omtaler den skeive rekrutteringa til lokalt folkevalde organ, og partia sitt ansvar i denne samanhengen. Tiltak overfor partia sine nominasjonar eller listeforslag er likevel ikkje aktuelt av omsyn til den frie nominasjonsretten, meiner kommisjonen. Fleirtalet i kommisjonen går inn for at kravet om underskrifter frå 2 prosent av dei røysteføre fell bort ved neste val dersom ei lokal liste er representert i kommunestyret. Kommisjonen meiner det er viktig at det vert lagt til rette, både praktisk og økonomisk, for at alle grupper i samfunnet kan delta i lokalpolitikken.

Det vert slege fast at innbyggjarane si interesse for, og engasjementet i, lokalpolitiske saker ikkje er vorten mindre. Folk tek del og engasjerer seg i større grad utanom dei tradisjonelle kanalane. Deltakinga er gjerne knytt til einskildsaker, og engasjementet gjerne motivert av fremjing av eigeninteresser. Utfordringa for kommunane er å kanalisera engasjementet til innbyggjarane inn i dei representative vedtaksprosessane.

Kommisjonen meiner at ordninga med ungdomsråd bør formaliserast meir enn i dag. Fleirtalet i kommisjonen tykkjer at det må vera opp til kommunane sjølve om dei ønskjer å skipa eldreråd og ei representasjonsordning for funksjonshemma, som no er lovfesta organ. Kommisjonen strekar under at det er viktig med mangfald i kommunale organisasjonsmodellar. Fleirtalet i kommisjonen stiller seg positivt til ordninga med direkte ordførval. Kommisjonen meiner at kommunane sin fridom i spørsmålet om kommunal organisering også femnar om ulike kommunale selskapsformer.

Kommisjonen trekkjer fram den verdien friviljuge lag og organisasjonar har for lokaldemokratiet og det lokale fellesskapet, og peikar på at kommunane har eit ansvar for å leggja tilhøva til rette for den friviljuge sektoren i lokalsamfunna.

2.3.2 Hovudtrekk i høyringsfråsegnene til NOU 2006: 7

Til saman 149 instansar leverte svar på høyringsinvitasjonen frå departementet. Kommunane og fylkeskommunane har ei generelt positiv vurdering også av den andre utgreiinga frå Lokaldemokrati-

kommisjonen, og stiller seg bak dei overordna vurderingane som kjem fram i utgreiinga.

36 kommunar seier nei til felles valdag, medan 5 kommunar stiller seg positive til at kommunevala, fylkestingsvala og stortingsvala vert haldne på same dag. Seks av fylkeskommunane vil halda fram med dagens ordning, medan tre vil ha felles valdag. Fleirtalet på 25 av kommunane som har uttalt seg, ønskjer ikkje å senka røysterettalderen frå 18 til 16 år, men 13 kommunar er anten positive eller går inn for forsøk med ei slik ordning. Tre fylkeskommunar gjer like eins.

17 kommunar og fem fylkeskommunar meiner at lova må endrast slik at lokale lister med representasjon i kommunestyret, ikkje treng å samla inn underskrifter ved neste val. 24 kommunar er for og 6 kommunar er mot at det skal vera høve for kommunane å kunne ha direkte ordførval. 21 kommunar og fire fylkeskommunar går inn for meir bruk av elektronisk røystegjeving i samsvar med kommisjonen si tilråding.

27 kommunar ønskjer å vidareføra lovfestinga av eldreråda, medan 10 kommunar er mot lovfesting. 21 kommunar uttaler seg for lovfesting av representasjonsordninga for funksjonshemma, medan 10 kommunar er mot lovfesting. Ni fylkeskommunar er for framleis lovfesting av båe typar råd, medan fire er mot lovfesting. I tillegg er det 31 eldreråd i kommunar som har uttalt seg for dagens ordning med lovfesting.

Alle kommunane/fylkeskommunane som har uttalt seg om tendensen til auka bruk av selskapsformer i kommunal verksemd, går inn for å halda på ordninga med at kommunesektoren skal stå fritt til å bruka selskapsformer.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjer framlegg om at forsøk med kommunale innvandrarråd vert vurdert. Barne- og likestillingsdepartementet peikar på at det kan vera naudsynt med formelle og uformelle kampanjar for å få opp kvinnerepresentasjonen i kommunestyra, men vil ikkje påleggja partia tiltak. Foreldreutvalet for grunnskulen vil ha lovpålegg om foreldreutval i kommunane for å sikra dialogen mellom skuleeigar og foreldre.

KS meiner at ein sjølvstendig kommunesektor med auka handlingsrom er avgjerande for å auka deltakinga i, og interessa for, lokalpolitikk. KS legg vekt på det representative demokratiet. Auka dialog med og medverknad frå innbyggjarane utgjer eit tillegg til den representative kanalen. Organisasjonen vil hindra vidare fragmentering av makt og ansvar i lokaldemokratiet. KS ønskjer å hegna om kommunal fridom når det gjeld selskapsorganisering.

KS vil ha full organisasjonsfridom for kommunane, og går inn for at det skal vera opp til kommunane sjølve om dei vil ha eldreråd, ungdomsråd eller andre typar råd. KS ønskjer ei grundig evaluering av forsøk med direkte ordførarval før det eventuelt vert avgjort at dette skal verta ei allmenn ordning. Eit fleirtal i KS-styret vil ha felles valdag for alle tre vala, og same røysterettsalder ved lokalval som i dag. Organisasjonen meiner det bør satsast på å utvikla elektroniske valløysingar. KS tilrår at den einskilde kommunen/fylkeskommunen sjølv avgjer korleis og når dei vil halda lokale folkerøystingar.

Fleire organisasjonar peikar på den viktige rolla friviljuge lag og organisasjonar har for lokaldemokratiet.

3 Rammene for lokaldemokratiet

Noreg er ein einskapsstat. Stortinget overfører makt og mynde til fylkeskommunar og kommunar gjennom allmenn lovgjeving. Kommunane og fylkeskommunane utgjer eigne politiske system. Disse er organiserte som eit representativt demokrati innanfor geografisk avgrensa område.

Det lokale folkestyret har ei sterk stilling i Noreg, og representerer verdiar knytte til folkeleg deltaking og lekmannsinnverknad på løysinga av viktige fellesoppgåver. Prinsippet om det kommunale sjølvstyret har til no ikkje vore grunnlovsfesta, men er ein integrert og veletablert del av den norske politiske styringskulturen.

Den kommunale verksemda er for ein god del finansiert gjennom statlege overføringar, og det er Stortinget som legg rammene som kommunane skal operera innanfor. Dette vert mellom anna gjort gjennom lov- og budsjettvedtak som definerer dei økonomiske rammevilkåra til kommunane.

Kommunane har høve til å ta på seg oppgåver og yta tenester i tillegg til det staten pålegg dei å gjera. Handlingsrommet til kommunane er med andre ord negativt avgrensa, og dette opnar for at kommunane kan engasjera seg på ei rekkje felt. Ein føresetnad er likevel at oppgåvene og verksemda ved lov ikkje er lagde til andre forvaltningsnivå eller private organ.

3.1 Kommunesektoren sitt handlingsrom

Det er fleire grunnar til at vi treng kommunar. Dei 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 mening: ta lokale avgjerder som er tilpassa innbyggjarane sine behov og lokale kostnadstilhøve, gjera det meningsfullt å delta i lokalpolitikken, forma den lokale samfunnsutviklinga. Kommunalt handlingsrom er beintfram ein avgjerande føresetnad for eit aktivt, levande og sterkt lokaldemokrati.

3.1.1 Debatten om handlingsrommet

I utgangspunktet har kommunane eit vidt *handlingsrom* av di det kommunale sjølvstyret er negativt avgrensa. Samstundes er handlingsmogleghetene til kommunane i røynda avgrensa av både økonomiske og juridiske årsaker. Økonomiske ressursar set grenser i lag med lovpålagde krav. Dei juridiske rammevilkåra er tett kopla til dei lovene og reglane som staten gjev for kommunesektoren. Det er store variasjonar i graden av detaljering i lovgjevinga. Lovene kan retta seg mot anten måla for den kommunale verksemda, kommunale verkemiddel eller krav til kommunal ressursbruk. Lovgjevinga inneheld ulike dimensjonar som ein må ta omsyn til når ein vurderer det kommunale handlingsrommet. Det kan mellom anna skiljast mellom lovgjeving som sikrar individuelle rettar, og lover som gjev plikter for kommunane utan at det følgjer med rettar for den einskilde (Hansen 2005).

Det er regjeringa sitt ansvar å sikra samsvar mellom kommunesektoren sine oppgåver og økonomiske rammer. Kommunar og fylkeskommunar kan sjølve prioritera bruken av dei frie inntektene innanfor gjevne lover og regelverk, men dei har eit sjølvstendig ansvar for eigen ressursbruk og må tilpassa aktiviteten til inntektene. Dette står ikkje i motsetnad til eit kommunalt handlingsrom, men byggjer på føresetnaden om balanserte budsjett.

Kommunane og fylkeskommunane si *handlingssevne* 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 (jf. Hansen 2005). Handlingsevna kan mellom anna vera avhengig av kommunane si evne til fornying, innovasjon og strategisk planlegging. Tilgang på kompetent arbeidskraft kan òg vera eit kritisk vilkår. Kompleksiteten og kunnskapsinnhaldet i produksjon og tenesteyting aukar, dels som følgje av endringar i folkesetnaden og aukande ambisjonar knytte til kvaliteten i og omfanget av offentlege tenester. Krava til kommunale prestasjonar aukar òg grunna auka forventningar frå innbyggjarane, ei kritisk offentlegheit og nye nasjonale krav og standardar.

På oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet kartla Agenda i 2006 kompetansesituasjo-

nen i kommunane (Agenda 2006). Undersøkinga viste at om lag 42 prosent av dei tilsette i norske kommunar i 2005 hadde høgare utdanning. Undersøkinga identifiserte òg ei rad med utfordringar for kommunesektoren. Mellom anna kan det for nokre kommunar vera vanskeleg å etablera fagmiljø for faggrupper med få personar. Når arbeidsmarknaden er stram, kan små fagmiljø og stillingsbrøkar gjera at kommunane framstår som mindre attraktive arbeidsplassar. Det er store skilnader mellom kommunane når det gjeld kor mange tilsette som har høgare utdanning, men Agenda fann ikkje at skilnadene varierer systematisk med kommunestorleiken. Like fullt er det ein tendens til at dei minste kommunane har ein lågare del med høgare utdanning. Når det gjeld kommunar med mindre enn 6 000 innbyggjarar, er det ikkje systematisk variasjon. Geografisk plassering ser ut til å vera viktigare enn storleik. Det er noko større skilnader i delen tilsette med høg utdanning mellom kommunar med ulike gradar av sentralitet. Kommunar med spreidd busetnad har høgast del med låg utdanning, og kommunane i storbyregionane relativt flest med høg utdanning. Når det gjeld nøkkelpersonell som det er få av i kommune-Noreg sett under eitt, er det særleg dei minste kommunane som har få tilsette. I desse kommunane er det ei overrepresentasjon av lærarar og lækjarar, og tilsvarende sterk underrepresentasjon av ingeniørar, psykologar, juristar, ergoterapeutar og arkitektar. I kommunar med kompetanseutfordringar vil ein-skilde situasjonar eller tilfelle oppstå sjeldan, og dermed avgrensa høvet til å hausta erfaring, halda ved like og utvikla faglege evner hjå ein-skilde yrkesgrupper (Agenda 2006).

Interkommunalt samarbeid vert nytta for å møta slike utfordringar. Interkommunalt samarbeid er nærare omtalt i kapittel 7.4.

3.1.2 Press på handlingsrommet?

I sluttrapporten sin uttalte Maktutgreiinga at lokaldemokratiet var i krise (NOU 2003: 19 *Makt og demokrati*). Det vart vist til at kommunane har mange statlege krav retta mot seg, og at krava til ytingar er større enn dei ressursane kommunane har til rådvelde. Maktutgreiinga peikar mellom anna på det aukande talet på lover som gjev innbyggjarane juridisk rett til ulike velferdstenester frå kommunane. Opprettinga av meir eller mindre uavhengige organ, slik som tilsyn, klageorgan og nemnder, medverkar til denne rettsleggjinga. Slike organ gjer vedtak utanfor den meir direkte folkevalde kjeda av avgjerder. Avgjerdene kan ha til dels store økonomiske og administrative konse-

kvensar for offentlege styresmakter, og vil derfor kunna redusera rommet for politiske avgjerder.

I eit lokaldemokratisk perspektiv inneheld diskusjonen om lovfesting av rettar ikkje berre ulike syn på tilhøvet mellom demokratisk valde organ og rettslege/administrative organ som domstolar og tilsyn. Diskusjonen handlar òg om det generelle forholdet mellom kommune og stat. Utforminga av statleg regelverk overfor kommunesektoren vil støtt vera prega av avvegingar mellom ønske om nasjonal styring og omsynet til lokal handlefridom. Dette er nærare omtalt i kapittel 4.

Den tiltakande rettsleggjinga har mange sider. Det kan argumenterast for at denne utviklinga styrkjer demokratiet. Rettsvern gjer at enkeltindivid lettare kan vurdera rettsstillinga si og krevja oppfylling av rettar gjennom rettsorgana.

Lokaldemokratikommisjonen er ikkje utan vidare einig i Maktutgreiinga si vurdering av tilstanden til lokaldemokratiet. Kommisjonen trekkjer fram at kommunane *har* eit handlingsrom for å utøva lokal politikk. Kommisjonen viser til litteratur som stiller spørsmål ved omfanget av rettsleggjing og dei konsekvensane som rettsleggjing har for kommunane. Mange rettskrav som er knytte til den kommunale velferdspolitikken, er innretta slik at dei i stor grad krev vurderingar og skjønn. Dette gjev både fagleg og politisk handlingsrom lokalt.

Kommisjonen peikar òg på at kommunane viser ulik handlingsevne, til dømes når det gjeld kor effektivt dei bruker ressursane og korleis kommunane organiserer verksemda si. Kommisjonen viser vidare til konkrete område der spelerommet framleis er stort. Dette gjeld i stor grad kommunen si rolle som samfunnsutviklar. Dette er nærare omtalt i kapittel 3.2.

Regjeringa har arbeidd aktivt for å utvida det økonomiske handlingsrommet til kommunesektoren. I 2006, 2007 og 2008 har kommunesektoren hatt ein samla inntektsvekst på om lag 21 milliardar kroner. Kommunane har nytta inntektsveksten på ein god måte. Dei har fått til ein betre balanse mellom inntekter og utgifter. Kommunane leverer fleire og betre tenester. Om lag 26 000 fleire born har fått barnehageplass samanlikna med 2005. Regjeringa sitt mål om 10 000 nye årsverk i pleie- og omsorgstenesta før neste stortingsperiode er realistisk. Dette er imponerende resultat, og det er all grunn til å gje kommunane honnør for innsatsen. Desse resultatata hadde ikkje vore moglege utan aktiv satsing på kommunesektoren dei siste tre åra.

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. På den måten får kommunane fridom til og ansvar for å prioritera mellom ulike oppgåver, i tråd med lokale behov, ønske og krav.

Regjeringa legg opp til at veksten i inntektene til kommunesektoren skal halda fram. For 2009 legg regjeringa opp til ein realvekst på mellom 7 og 7½ milliardar kroner, jf. St.prp. nr. 57 (2007–2008) *Kommuneproposisjonen 2009*. Mellom 3½ og 4 milliardar kroner av den samla veksten kjem i form av frie inntekter. Dette legg til rette for vidare utbygging av kommunale tenester.

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. Meirutgifter i samband med statleg initierte reformer som skal gjennomførast av kommunesektoren, skal kompensierast. Det vil òg vera naturleg å vurdere verknaden av demografiske endringar ved fastsetjing av inntektsrammene til kommunesektoren. Kommunane og fylkeskommunane må ha god økonomistyring og tilpassa aktivitetsnivået til inntektsrammene. På same tid må det stillast krav til vidare effektivisering og fornying av den kommunale verksemda.

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. Staten må ha eit medvite forhold til at kommunane lyt ha handlingsmoglegheiter og gjennom intern statleg samordning syta for at handlingsrommet vert halde på det nivået ein ønskjer. Kommunane må på si side sørja for å utnytta det handlingsrommet dei har på best mogleg måte. Statleg styring og samordning er nærare omtalt i kapittel 4.

Kommunane bør i utgangspunktet ha stor grad av fridom til å avgjera korleis dei ulike rettane skal oppfyllest. Stor grad av lovfesting av rettar når det gjeld individuelle tenester og detaljerte krav til korleis oppgåver skal gjennomførast, gjev lite spelrom for lokalt skjøn. Grunngevinga for å leggja oppgåver til kommunane er nettopp knytt opp mot høve for lokalt tilpassa og effektive løysningar.

Dersom nasjonale interesser, som til dømes omsyn til rettstryggleik, likskap eller likeverd likevel tilseier innføring av reglar om rettar, bør desse utformast utan detaljerte krav til kva kommunane pliktar å tilby og skal gjera, eller på annan måte regulera korleis tenestene skal framskaffast. Dette stiller krav til at kommunane på si side leverer tenester av høg kvalitet, og at det ikkje uviklar seg for store variasjonar mellom kommunane når det gjeld tenestetilbodet til innbyggjarane.

3.2 Kommunane og fylkeskommunane si rolle i det nasjonale styringssystemet

Lokalt folkestyre handlar om nærleik mellom innbyggjarane og politiske avgjerder som gjeld lokale tilhøve. Denne nærleiken er viktig av fleire grunar. Mellom anna medverkar han til å redusera politisk framandgjerding og å auka interessa for politisk deltaking ved at innbyggjarane får høve til å påverka forhold som gjeld dei sjølve. Nærleiken gjer òg lokale politiske prosessar gjennomskytte og lettar innbyggjarkontroll. Såleis vert det enklare for innbyggjarane både å styra og kontrollera kommunane, gjennom og mellom kommune- og fylkestingsval.

Vidare er kommunen som demokratisk arena spesiell ved at han har innbyggjarane tettare inn på seg enn det statlege politiske og administrative organ. Kommunen er avhengig av å «levera» på tunge velferdsområde. Nærleik mellom innbyggjarane og dei politiske prosessane fører elles til spreing av makt ved at mynde til å ta politiske avgjerder vert desentralisert frå sentrale, nasjonale organ til lokale.

Det handlingsrommet som kommunane har og den nærleiken det er mellom kommunane og innbyggjarane, gjer kommunane til sentrale aktørar i forhold til politiske avgjerder med direkte verknad for den einskilde. Den viktigaste måten kommunen sine innbyggjarar kan kontrollera og styra kommunen på, er gjennom val til kommunestyra og fylkestinga der det er høve til å «straffa» og «løna» politiske parti og enkeltpolitikarar.

Kommunane skil seg frå statlege etatar ved at dei i større grad har eit ansvar for lokalsamfunna som *heilskap*. Ein av dei viktigaste funksjonane til kommunane er å sjå omsynet til den einskilde innbyggjaren i samanheng med omsynet til heilskapen. Dette utgjer eit komparativt fortrinn for kommunesektoren i høve til det statlege apparatet.

3.2.1 Generalistkommunen

Ein verdifull eigenskap ved dei norske kommunane og dei regionale folkevalde organa er det breie spekteret av oppgåver og funksjonar. Dette gjer det mogleg å sjå samanhengar, prioritera og samordna på langt betre vis enn om oppgåvefeltet hadde vore snevrare og ansvaret for fellesoppgåvene splitta opp. Gjennom eigne prioriteringar skal kommunane finna lokalt tilpassa løysningar for eit breitt spekter av oppgåver. I korte trekk er kommunane med andre ord såkalla generalistar.

Regjeringa legg dette 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 ein skilde, avgrensa område kan likevel vera eit tillegg til dette systemet. Moglege differensierte løysingar må vurderast innanfor den ein skilde 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.

Myndigheit knytt til lovpålagde oppgåver vert lagd direkte til kommunane, og ikkje til organ der kommunen er med som part i lag med andre. Generalistprinsippet er streka under i kommunelova ved at lovpålagt myndigheit i regelen skal leggjast til kommunen sjølv, og ikkje til kommunale organ og einingar. Slik vert det høgste organet i kommunen – kommunestyret – framheva som ansvarleg instans for løysing av dei lovpålagde oppgåvene som ligg til kommunen.

Lokaldemokratikommisjon meiner at friare lokal skattleggingsrett bør vera eit grunnleggjande trekk ved eit kommunalt sjølvstyre, og tilrår at kommunane skal få større fridom i skattepolitikken ved at maksimalreguleringa for kommunal inntektsskatt vert fjerna. Regjeringa har vurdert spørsmålet, og meiner det heftar både føremoner og ulemper ved opning for friare kommunal skattleggingsrett. Etter ei samla vurdering har regjeringa kome fram til at ein ikkje vil gå inn for å innføra ei slik ordning. Friare kommunal skattleggingsrett vil kunna koma i konflikt med intensjonen i skattereforma av 2006, der jamsteling av skattlegging av arbeids- og kapitalinntekter står sentralt. Vidare kan opning for tyngre skattlegging av arbeid gje uheldige incentiveffektar på arbeidstilbodet i kommunane. Friare kommunal skattleggingsrett kan òg få konsekvensar for den makroøkonomiske styringa av kommunesektoren.

3.2.2 Kommunen som demokratisk arena

Lokaldemokratiet er grunnleggjande for eit godt fungerande folkestyre i stort. Eit levande lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret, og ein føresetnad for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Med kommunar som ramme gjev lokaldemokratiet innbyggjarane moglegheit for deltaking og engasjement i det offentlege livet. Kommunane representerer nærleik og moglegheit for folkeleg innverknad på den lokale samfunnsutviklinga. Det er innbyggjarane som vel lokalpolitikarar, som i neste omgang tek viktige lokale avgjerder. Gjennom nærleik mellom veljarane og dei valde, har innbyggjarane høve til å påverka utviklinga i kommunen. Innbyggjarane kan reagere på offentlege avgjerder overfor valde representantar både lokalt og nasjonalt.

Det klassiske verdigrunlaget for eit lokalt sjølvstyre er demokrati, fridom og effektivitet. Dette er verdiar som heng i hop. Den kommunale fridomen til lokal politikktutforming opnar for lokal tilpassing, effektiv utnytting av ressursane og gjer det meningsfullt å ta del i lokalpolitiske prosessar.

3.2.3 Kommunen som leverandør av velferdsgode

Kommunane har eit overordna ansvar for velferdstilbodet til innbyggjarane sine. Mellom anna har dei ansvaret for grunnskuleopplæringa, barnehagar, sosialtenesta, primærhelsetenesta og pleie- og omsorgsoppgåver. Kommunane er med sitt omfattande samfunnsansvar viktige i folk sin kvardag. Dei må derimot «levera» på kvalitet for å halda oppe legitimiteten sin.

Velfungerande, trygge og identitetsskapande lokalsamfunn er ein avgjerande føresetnad for eit godt velferdssamfunn. Nærleik til innbyggjarane gjev kommunane relativt betre vilkår enn staten for å leggja til retta for effektiv utføring av tenester innanfor ei rekkje av dei viktigaste velferdsoppgåvene. Behova for, og ønska om kva for oppgåver som skal prioriterast, kan variera mellom kommunar. Kjennskap til innbyggjarane sine behov og ønske gjev gode føresetnader for å prioritera ressursane i samsvar med innbyggjarane sine preferansar. Den breie oppgåveportefølja til kommunane opnar ikkje minst for å sjå ulike tenesteområde i samanheng. Resultatet er løysingar der ressursane vert nytta i samsvar med lokale behov. Samstundes er det viktig, særskilt når det gjeld sentrale velferdstenester, at ein sikrar likskapen i tenestetilbodet. Det er derfor naudsynt med ei viss statleg styring av kommunane sitt tilbod av velferdsgode.

3.2.4 Kommunen som myndigheitsorgan

Kommunane utøver offentleg myndigheit i ei rekkje samanhengar. Døme på dette er handsaming av saker etter sosial- og helselovgjevinga, plan- og bygningslova og forvaltning av tilskot til friviljuge lag. På mange område har kommunane mynde til å fastsetja påbod og forbod eller å gje til- latingar, tilskot og løyve. Dette er disposisjonar som kan vera avgjerande for rettane og pliktane til enkeltindivid, verksemdar eller organisasjonar. Dette set krav til juridisk og sektorfagleg kompetanse i den kommunale forvaltninga.

Dei kommunale rollene som velferdsleverandørar og utøvarar av myndigheit gjer omsynet til rettstryggleik viktig i forholdet mellom kommunane og innbyggjarane. Grunngevinga for å leggja myndigheitsoppgåver til kommunane er ofte at oppgåvene krev utøving av lokalt skjønn, anten politisk eller administrativt. Samstundes er retts- tryggleiken til innbyggjarane ei grunngeving for at staten skal ha styring med kommunesektoren.

3.2.5 Kommunen som samfunnsutviklar

I tillegg til å vera demokratisk aktør, leverandør av velferdsgode og myndigheitsorgan, har kommunane ei sentral rolle i å sjå til at det skjer ei heilskapleg utvikling av lokalsamfunnet. Dette inneber at kommunane skal arbeida aktivt for å utvikla lokalsamfunn som gjev identitet og skaper gode levekår.

Lokaldemokratikommisjonen meiner at samfunnsutvikling i stor grad er eit politikkområde som ligg utanom det statlege myndigheitsområdet, og at dette er eit område der handlingsrommet er stort og mykje avheng av handlingsevna til kommunen. Regjeringa er einig i at det ligg eit stort potensiale denne i samfunnsutviklarrolla, og at det er opp til kommunar og fylkeskommunar sjølve å ta utfordringa som ligg i utviklarrolla.

Samfunnsutvikling dreier seg om planlegging, næringsutvikling og miljø i vid tyding. Samfunnsutvikling handlar mellom anna om kommunane sitt ansvar for å utvikla gode nærmiljø. Å realisera «det gode liv», oppmuntra til aktivitet i friviljug sektor, sikra gode levekår og styrkja ein kommunal identitet er ein del av oppgåva som samfunnsutviklar. Utvikling av lokalsamfunn utfordrar kommunar og lokalpolitikarar til å vera tilretteleggjarar, samstundes som innbyggjarane vert utfordra til å opptre i rolla som borgarar, ikkje berre som brukarar eller betalarar, der den einskilde tar del i arbeidet for å utvikla det lokale fellesskapet til fordel for alle og seg sjølv. Kommunane har òg ei viktig rolle i eit miljø- og klimaperspektiv for å medverka til ei bere-

kraftig samfunnsutvikling. 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 oppgåveløysninga, og har ofte eit ein- sidig næringsgrunnlag.

Viss kommunane skal vera drivande i arbeidet med lokal samfunnsutvikling, lyt dei vera ein arenabyggjar og samarbeidspartnar for friviljug sektor, næringsliv og ha innbyggjarane med på laget. Kommunen må jobba medvite og utoverretta overfor aktørar som trengst for at kommunen skal kunna fylla rolla som lokal samfunnsutviklar. Kommunen må vera open for ulike samarbeidsløysingar som kan medverka til å utvikla lokalsamfunnet. Partnerskap mellom dei ulike aktørane kan skapa nye løysingar, og gje resultat som det ikkje ville vera mogleg å oppnå utan samarbeid.

I kommuneplanarbeidet etter ny plan- og bygningslov vil kommunane kunna leggja til rette for slik samhandling. Kommunane skal både gje rammer for og leggja grunnlaget for tiltak i privat og offentleg regi. Gjennom handlingsdelen til planane vil kommunen kunna visa korleis ein skal arbeida for å realisera planane gjennom avtalar med private aktørar og offentlege organ. Ny plan- og bygningslov vil såleis kunna fungera som ein betre og tyde- gare reiskap for å utvikla kommunen som samfunn.

Samhandling med friviljug sektor er ein viktig del av kommunane si samfunnsutviklarrolle. Mange kommunar har tradisjon for å jobba tett opp mot friviljuge krefter i lokalsamfunnet. Det kan likevel verka som om kommunesektoren har eit uutnytta potensial for ei meir utoverretta og strategisk verksemd når det gjeld friviljug sektor. Friviljug sektor ønskjer at banda mellom kommunen, næringslivet og foreiningslivet vert tettare. Dette opnar eit rom for meir aktiv kommunal innsats som tilretteleggjar (Nødland m.fl. 2007).

Kommunane kan vera viktige for friviljug sektor på mange måtar – til dømes gjennom forvaltninga av ulike økonomiske støtteordningar, ved å stilla bygg eller anlegg til disposisjon for lokalt foreiningsliv, involvera friviljuge lag og organisasjonar meir i arbeidet med kommunale planar, eller gjennom ulike partnerskapsprosjekt. Friviljuge organisasjonar kan på si side spela ei rolle på viktige område. Døme kan vera arbeid med born og unge, førebygging, integrering og på kulturfeltet. Vidare er det mange enkeltindivid som ønskjer å gjera ein innsats, til dømes gjennom besøkstenesta for eldre. Friviljug arbeid handlar om at innbyggjarane brukar tid og krefter i fellesskap og på den

måten tek del i og styrkjer det sosiale fellesskapet. Regjeringa vil oppfordra kommunane og friviljuge lag og organisasjonar om å saman styrkja denne samhandlinga.

Kommunen er sentral som tilretteleggjar for nyskaping og næringsutvikling. Stigfinnarprogrammet til Kommunal- og regionaldepartementet tyder på at næringslivet ønskjer at kommunen skal vera ein aktiv tilretteleggjar (Farsund m.fl. 2006). Dette kan til dømes skje ved å skapa møteplassar for næringslivet i kommunen, stimulera til etablerarverksemd, og gjennom å ta med næringslivet på råd når næringsplanar skal lagast. Mange kommunar har eit utovervendt og aktivt forhold til næringslivet, men det er òg skilnader mellom kommunane på dette området. Det kan derfor synast å vera rom for større kommunal aktivitet overfor næringslivet på fleire område. Næringslivet ser òg samfunnsansvaret sitt og ønskjer å arbeida saman med kommunen og friviljug sektor om ulike tiltak som kan utvikla lokalsamfunnet (Farsund m.fl. 2006). Eit godt næringsutviklingsarbeid krev kommunar som set næringsutvikling og entreprenørskap på den kommunale dagsordenen.

Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, samt Kommunal- og regionaldepartementet, starta i 2008 på ei oppbygging av ei felles nasjonal tverrdepartemental satsing på kommunane som førsteline for småskalanæringsutvikling og entreprenørskap. Satsinga byggjer på gode røynsler frå eit pilotprosjekt i perioden 2005–2007, der 19 pilotar, 13 fylke og 47 kommunar prøvde ut ulike modellar og metodar. Målet for regjeringa er å auka tilvekst, sysselsetjing og verdiskaping tufta på lokale føremoner og moglegheiter.

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.

Boks 3.1 Livskraftige kommunar

Miljøverndepartementet og KS samarbeider om eit femårig program om kommunenettverk for miljø og samfunnsutvikling. Føremålet er at kommunane som deltek utviklar ein meir offensiv politikk for miljø og samfunnsutvikling, i samarbeid med innbyggjarane, foreiningslivet, næringslivet og regionale og statlege styresmakter. Dialog og partnerskap er sentrale metodar for ein samfunnsaktiv kommune. Satsingane i kommunane skal integrerast i kommunane sine ordinære plan- og styringssystem for å gje ein varig effekt av programmet. Resultata av satsinga kan vera eit meir vitalt, lokalt sjølvstyre, eit meir allsidig foreiningsliv, høgare sysselsetjing og yrkesdeltaking, og ei meir miljøvenlig samfunnsutvikling.

Boks 3.2 Kultur og næring, samsamfunn og stadutvikling

Kommunal- og regionaldepartementet har i 2006 og 2007 gjennomført ei særskild satsing for å fremja kulturbasert næringsutvikling utanfor dei store byane. Denne satsinga held fram i 2008. Fleire nasjonale og internasjonale utgreingar peikar på kulturnæringane sitt verdiskapingspotensial. Desse næringane er ofte forankra lokalt, og spelar òg ei viktig rolle for å utvikla attraktive stader for innbyggjarar og som lokaliseringsstad for verksemdar.

Departementet ser òg denne satsinga i samanheng med småsamfunnssatsinga og innsatsen for stadutvikling, der kultur vert nytta som innsatsfaktor for å styrkja lokal identitet og tilhøyrslø. Alle desse satsingane byggjer på eit sterkt folkeleg engasjement i dei aktuelle lokalsamfunna.

Boks 3.3 Innbyggjarakademiet i Øvre Eiker kommune

Øvre Eiker kommune er ein samfunnsaktiv kommune med ein klår visjon: «Sammen ska- per vi et livskraftig Øvre Eiker!»

Innbyggjarengasjement er ein berebjelke i kommunen sin strategi for samfunnsutvik- ling.

Friviljug samfunnsinnsats skjer på ei rekkje arenaer gjennom for eksempel lag, foreiningar, eldsjeler, politisk engasjement, grendeutval/byutval, aksjonsgrupper og andre aktivitetar som supplerer kommunale tenes- ter.

Med innbyggjarakademiet ønskjer kom- munen ei meir systematisk tilnærming for å vidareutvikla engasjementet til innbyggja- rane, samstundes som friviljug arbeid vert synleggjort og sett pris på. Det er elles eit mål at deltakarane skal få grunnleggjande innsikt i kva kommunen tenkjer om samspelet sitt med innbyggjarane, og kva formelle spelere- glar som gjeld for samspelet.

Både samfunnet generelt og det friviljuge innslaget endrar seg heile tida. Akademiet skal derfor òg vera ein møtestad der nye tan- kar og idear vert presenterte og diskuterte.

Innbyggjarakademiet er eit samarbeids- prosjekt mellom Øvre Eiker kommune og Buskerud Folkehøgskole. Det første akade- miet vart gjennomført over tre dagar hausten 2007. Aktuelle tema var:

- Samfunnsutvikling i eit globalt perspektiv.
- Kva er det som motiverer innbyggjarar til å engasjera seg?
- Kommunen sine «Saman med-strategiar» og alliansebygging.
- Kva meiner vi med innbyggjarengasje- ment?
- Suksesskriterium for partnerskap mellom innbyggjarar og kommune.
- Kva vil det seia å vera lokalpolitikar?
- Korleis styrkja minoritetsgrupper si sam- funnsdeltaking?

Representantar for friviljuge organisasjonar, politikarar, tilsette i kommunen og andre inn- byggjarar deltok på akademiet. Kommunen er godt i gang med planlegginga av det neste innbyggjarakademiet.

Boks 3.4 Friviljugbørs i Bærum kommune

På den første friviljugbørs i Noreg 6. mars 2008 vart det gjort 113 avtalar om sosialt partnerskap i løpet av 1 time og 22 min! Frivil- jugbørs er ein møteplass for verksemder, fri- viljuge organisasjonar og offentlege teneste- stader for å inngå avtaler om sosialt partnar- skap. Det er ikkje lov med pengar, berre varer, tenester og ledige hender. Dersom den som tilbyr noko òg får ei teneste tilbake, er det bonus for begge partar.

Nokon av avtalane som er komne i stand:

1. Fleire friviljuge organisasjonar får utvikla heimesider av studentgrupper ved nett- undervisning. Studentane får dermed ei realistisk eksamensoppgåve (heimesida www.frivilligbors-baerum.no vart oppda- tert gratis av ei studentgruppe, som der- med fekk arbeidserfaring).
2. Eit idrettslag trong å grava opp rundt ei bane for å leggja dremsrør. Verksemda som utfører oppgåva, får skiskyttartreff for dei tilsette.
3. Ein kulturorganisasjon trong øvingslokale ein kveld i veka. Institusjonen som eig lokalet får utdrag frå oppsetjinga av Bør Børson og billetter til framføringane.

Konseptet er henta frå Nederland som har arrangert «Beursvloer» i meir enn 10 år over heile landet. Bærum kommune tok i 2007 ini- tiativ til å gjennomføra ein friviljugbørs i 2008. Målet er at det vert skapte nye samarbeidsfor- mer og ny læring på ein enkel måte, ved at aktørane tek et lokalt samfunnsansvar.

Verksemdene praktiserer egne haldningar og verdier utover eigen organisasjon, prøver ut kompetansen verksemda har på nye område, utvidar eige nettverk og kundekrins og brukar samfunnsnyttig arbeid som perso- nalutvikling og lagbygging.

Friviljuge organisasjonar får vist fram eigen kompetanse, aukar medvitet om mål i eigen organisasjon, og får utvikla nye og uvanlege samarbeidsformer.

Offentlege institusjonar vert kjende med innovative verksemder og friviljuge organisa- sjonar og får utvikla nye modellar for effektivitet og høgare kvalitet på tenestene.

Friviljugbørs er ein del av kommunen si satsing på friviljug arbeid omtalt i friviljugmel- dinga til kommunen.

3.2.6 Lokaldemokratiet på Svalbard

Longyearbyen lokalstyre er lokalforvaltning i Longyearbyen på Svalbard. Dette har eit ansvar og ei organisering som er svært lik det som gjeld for kommunane på fastlandet. Ansvarsområda er likevel mindre omfattande, mellom anna gjeld ikkje sosiallovgjevinga på Svalbard og lite av helselovgjevinga. Rammeregelverket finst i Svalbardlova kapittel 5, som regulerer Longyearbyen lokalstyre langt på veg på same måte som kommunelova regulerer kommunane. Løyvinga til Lokalstyret går over Svalbardbudsjettet, som ligg under Justisdepartementet. Valordninga er òg svært lik den som gjeld ordinære kommuneval, med val kvart fjerde år. Valdeltakinga har lege rundt 40 prosent ved dei to siste vala. Norsk institutt for by- og regionforskning har evaluert lokaldemokratiet på Svalbard, og meiner dette ikkje er dramatisk for eit samfunn med stor gjennomstrøyming av innbyggjarar (Myrvold og Lorentzen 2006). Dessutan er det godt teneste- og fritidstilbod på øya. Longyearbyen har rundt 2 000 innbyggjarar. Innbyggjartalet har vakse jamt dei siste åra.

3.3 Overordna rammer for kommunane og fylkeskommunane – nasjonale og internasjonale

3.3.1 Grunnlovsfesting av kommunalt sjølvstyre

Den 31. mai 2007 vedtok Stortinget samrøystes følgjande (vedtaksnr. 457, jf. Inns. S. nr. 203 (2006–2007)):

Stortinget ber Regjeringen oppnevne et bredt sammensatt utvalg for å utrede hvilke konsekvenser en eventuell grunnlovsfesting av lokalt selvstyre vil ha for annen lovgivning overfor kommunene.

Justisdepartementet er ansvarleg for å følgja opp stortingsvedtaket. I St.meld. nr. 4 (2007–2008) skreiv Justisdepartementet følgjande:

En klarlegging av hvilke konsekvenser en eventuell grunnlovsfesting av lokalt selvstyre vil ha for annen lovgivning overfor kommunene, synes å kreve en utredning av hvilken myndighet og hvilke oppgaver som lovgivningen i dag legger til kommunene, og må ses i lys av hvilken utforming en grunnlovbestemmelse om lokalt selvstyre kan få. Utformingen av en slik grunnlovbestemmelse kan dessuten få betydning når det gjelder fremtidig lovgivning om oppgaver for kommunene. Regjeringen vil på

denne bakgrunn komme tilbake til oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak av 31. mai 2007.

Bakgrunn

Dei fleste landa i Europa har konstitusjonar som på eit eller anna vis omtaler lokalt sjølvstyre. I Noreg har spørsmålet om grunnlovsfesting av lokalt sjølvstyre dei seinare åra vorte reist og omtalt av fleire. Både Kommunevalutvalet (NOU 1990:13) og Vallovutvalet (NOU 2001:3) drøfta dette spørsmålet. Kommunevalutvalet viste til Europarådskonvensjonen om lokalt sjølvstyre, og gjekk inn for å grunnlovsfesta prinsippet om det lokale sjølvstyret. Fleirtalet i vallovutvalet meinte det same, og viste til at lokalstyret utgjer ein del av verdigrunnlaget for det norske styringssystemet og at Noreg er folkerettsleg forplikta til å gje lokalstyret grunnlovsvern.

Lokaldemokratikommisjonen går òg inn for grunnlovsfesting (NOU 2005:6). Grunnlovsfestinga deira er at dette vil streka under likeverdet mellom stat og kommune, og tydeleggjera at det kommunale sjølvstyret høyrer til verdigrunnlaget for det norske styringssystemet. Kommisjonen viser òg til at Noreg har ei folkerettsleg plikt til å gjera dette av di Stortinget har ratifisert Europarådskonvensjonen om lokalt sjølvstyre. Eit stort fleirtal av høyringsinstansane som uttaler seg om grunnlovsfesting, sluttar seg til framlegget.

Stortinget har med jamne mellomrom handsama framlegg med ulike formuleringar om grunnlovsfesting av det lokale sjølvstyret. Framlegg om dette er vorte handsama og avviste i 1988, 1999 og 2003.

Eit nytt framlegg om grunnlovsfesting vart fremja hausten 2004, jf. Dokument nr.12: 9 (2003–2004). Framlegget inneheldt tolv alternative formuleringar til korleis dette kunne skje, men ingen fekk fleirtal, verken i kontroll- og konstitusjonskomiteen eller i Stortinget i plenum. Eit fleirtal i komiteen gjekk derimot inn for å få spørsmålet utgreidd, jf. Innst. S. nr. 203 (2006–2007). Stortinget slutta seg til dette den 31. mai 2007, og ba regjeringa gjera greie for konsekvensane av ei eventuell grunnlovsfesting av det lokale sjølvstyret. Bakgrunnen for dette vedtaket var uvisse om kva som ligg i omgrepet «sjølvstyre» og kva saker som «primært er av lokal karakter».

Gjeldande rett

Det kommunale sjølvstyret har i dag inga direkte forankring i norsk lovgjeving – med eitt unntak: forvaltningslova § 34 andre ledd. Omgrepet lokalt

sjølvstyre finst verken i kommunelova eller i Grunnlova. I føremålsparagrafen til kommunelova heiter det likevel at det er eit mål å leggja til rette for eit funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre:

§ 1. Lovens formål

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling.

Eit samrøystes Storting ratifiserte i 1989 Europarådskonvensjonen om lokalt sjølvstyre. Artikkelen 2 i konvensjonen slår fast at prinsippet om lokalt sjølvstyre «skal anerkjennes i nasjonal lovgiving, og i grunnlov der dette lar seg gjennomføre». Det har i Noreg vore ulike juridiske oppfatningar av kva dette inneber, og om Noreg har noka folkerettsleg plikt til å grunnlovsfesta prinsippet om lokalt sjølvstyre. Mellom anna har Kommunal- og regionaldepartementet tolka konvensjonen slik at kravet er oppfylt i og med den tradisjonen og tyngda prinsippet om lokalt sjølvstyre har i det norske samfunnssystemet og forvaltninga.

Spørsmålet om grunnlovsfesting reiser fleire problemstillingar

Kjernes spørsmålet i den norske politiske debatten har vore kva praktiske konsekvensar ei slik grunnlovsfesting vil kunna få for forholdet mellom stat og kommune. Kva inneber ein prinsippregel om grunnlovsfesting for det kommunale sjølvstyret, og kva for ein verdi vil ein regel med eit rettsleg innhald ha i Grunnlova?

Dei rettslege konsekvensane av ein regel i Grunnlova om det kommunale sjølvstyret vil avhenga av korleis ordlyden i regelen vert utforma og kva premissar som ligg til grunn i forarbeida til regelen.

Ein regel i Grunnlova om det kommunale sjølvstyret kan formulerast på ulike vis. Ein overordna og generelt formulert regel vil truleg kunna vedtakast utan at dette vil krevja endringar i eksisterande lover eller systemet elles, og samstundes vera tilfredsstillande i høve til artikkelen 2 i Europa-konvensjonen om lokalt sjølvstyre. Ein grunnlovsparagraf med eit meir detaljert rettsleg innhald, vil òg oppfylle kravet i konvensjonen. Innhaldet i ein slik regel vil få grunnlovsvern, slik at Stortinget

dersom dei ønskjer å endra innhaldet må gå vegen om ei grunnlovsending.

Kommunane er i dag pålagde å utføra fastsette oppgåver, og ei rekkje lovfesta rettar legg klåre føringar på verksemda og handlefridomen til kommunane. Ei detaljert jording av det kommunale sjølvstyret i Grunnlova kan koma til å innskrenka regjeringa og Stortinget sin handlefridom overfor kommunesektoren. Ein relativt stor fridom til å styra ligg truleg til grunn som ein naudsynt føresetnad for systemet vårt, der kommunesektoren forvaltar ein stor del av velferdsstatsoppgåvene. Utforminga av ein regel i Grunnlova om kommunalt sjølvstyre kan derfor få verknad for framtidig lovgjeving når det gjeld spørsmålet om kva oppgåver kommunane skal og bør ha.

Regjeringa vil, som nemnt ovanfor, koma tilbake til oppfølginga av Stortinget sitt vedtak.

3.3.2 Kommunestruktur, interkommunalt samarbeid og demokrati

Noreg er i dag delt inn i 19 fylke og 430 kommunar. Talet på kommunar i kvart fylke varierer mellom 44 i Nordland og 14 i Vestfold. I tillegg er Oslo ein kommune med fylkeskommunale oppgåver. Oslo er også den største kommunen i landet, med om lag 560 000 innbyggjarar. Den minste kommunen – Utsira i Rogaland – har litt over 200 innbyggjarar. I gjennomsnitt har ein kommune litt over 11 000 innbyggjarar. Litt over halvta av kommunane har færre enn 5 000 innbyggjarar. Meir enn ein tredjedel av kommunane har under 3 000 innbyggjarar. På same måten varierer arealet mykje mellom kommunane; frå øykommunar på under 10 km² til dei ti største kommunane som kvar og ein har eit flateinnhald på meir enn 3 300 km² og dessutan ligg i Nord-Noreg.

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, det vil seia at alle kommunane skal vera same om å slutta seg saman. Sidan då har det vore få endringar i kommunestrukturen. Like fullt har mange kommunar vurdert å slå seg saman dei siste åra, og kommunestrukturspørsmålet har stått sentralt i mange lokalpolitiske debattar. I 2003 til 2005 samarbeidde KS og regjeringa om prosjektet «Framtidens kommunestruktur». Kommunane vart utfordra til å diskutera kommunestruktur og interkommunalt samarbeid som alternativ til inndelingsendingar. Etter omfattande prosessar i alle delar av landet, meinte 25 prosent av kommunane at kommunestrukturen er tilfredsstillande, 54 prosent ønskte å styrkja det

interkommunale samarbeidet gjennom meir forpliktande løysingar, og 21 prosent ønskte å greia ut samanslutning.

Dei fleste kommunane som har vurdert samanslåing, har òg bede innbyggjarane om råd gjennom lokale, rådgjevande folkerøystingar. Dei fleste av veljarane røysta mot samanslåing i desse folkerøystingane. Til saman ti kommunar har slutta seg saman til fem etter 1995.

Variasjonane i storleik, geografi og lokalisering gjev kommunane ulike vilkår for å utøva dei ulike rollene sine som tenesteytar, samfunnsutviklar, lokalt myndigheitsorgan og som arena for lokaldemokratiet. Måten som lokaldemokratiet fungerer på, varierer på somme felt med storleiken til kommunen. Dette gjeld òg valkampar. Saglie og Bjørklund (2005) peikar på at valkampen i mindre kommunar handlar relativt meir om lokale saker, og at lokale tilhøve òg påverkar røystegjevinga til veljarane. Dei siste åra har det òg vore ein tendens til at deltakinga i mindre kommunar har vore høgare enn i dei større kommunane. Det er òg langt fleire som gjev personrøyster i små kommunar enn i dei større kommunane (Christensen m.fl. 2004). I dei større byane er det derimot fleire som deltek i aksjonar og demonstrasjonar, men færre som røystar ved lokalval og dessutan gjev personrøyster.

Ein kan jamvel sjå aktiviteten til partia i samanheng med kommunestorleiken. Dei ideologiske skiljelinene i større kommunar er tydelegare, og medverkar òg her til eit meir framtrèdande partipolitisk landskap etter tradisjonelle skiljelinjer. Lokaldemokratikommisjonen trekkjer fram at i

«...Sverige og Danmark fekk lokalpartia ein annan posisjon etter at kommunane vart større gjennom omfattande kommunesamanslåingar. Partia vart sterkare i dei store kommunane. Her vart det politiske livet livlegare i form av auka aktivitet i partia. Reformene i Sverige førte til at kommunane på ein gjennomgripande måte endra karakter. Det kommunale demokratiet vart meir likt det representative demokratiet på riksnivå. Medan politikken i småkommunane hadde vore mindre partipolitisert, fekk partia no ein framtrèdande rolle.» (NOU 2006:7:59–60)

Kommisjonen peikar vidare på analysar som viser at folk oppfattar partia annleis i store enn i små kommunar (NOU 2006:7: 60). Saglie og Bjørklund (2005) viser at legitimiteten vert høgare di mindre kommunen er; di færre innbyggjarar som bur i kommunen. Tilliten til kommunestyret, ordføraren, lokalpolitikarar generelt og kommuneadministrasjonen er relativt svakare i folkerike kom-

munar. Dei peikar òg på at det kan vera andre faktorar enn innbyggjartal som gjer at dette varierer, men at nærleik til avgjerdsstakarane vert verdsett av mange.

På den andre sida trekkjer dei òg fram at den politiske debatten i lokalpressa i små kommunar er meir konsensusorientert, mens ein i større grad må til dei større byane for å finna spor etter meir ideologisk grunnfesta politiske motsetnader i lokalpressa. Lokaldemokratikommisjonen peikar på at større kommunar gjennomfører fleire demokratiltak enn små, og ber til torgs fleire moglege tolkingar av dette. Til dømes spelar partipolitikken ei større rolle i folkerike kommunar. Ulik storleik kan òg spegla variasjonar i administrative ressursar mellom kommunane.

Ei viktig side knytt til konsekvensar av kommunestrukturen, er behovet for å dekkja opp for mangel på kompetanse og arbeidskraft, spesielt i mange småkommunar. Mangel på kompetanse og arbeidskraft gjev utfordringar for alle rollene som kommunane har.

Spesielt på tenestoområdet 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 avgjerds effektivt, svakt forankra i dei folkevalde organa og lite ope. Sett frå innbyggjarane sin synsstad vil det interkommunale styringsorganet vera indirekte valt. Ansvars-, styrings- og kontrollinene vert lengre og indirekte. I tillegg kan interkommunale samarbeidsløysingar gjera det vanskelegare for kvar einskild kommune å sjå dei kommunale tenestene til innbyggjarane sine i samanheng.

Etter departementet sitt syn vil likevel etablering av interkommunalt samarbeid kunna vera eit tenleg verkemiddel for å møta kompetanseutfordringane ein i dag har på delar av det kommunale ansvarsområdet. Dette synet er nærare utdjupa i kapittel 7.

3.3.3 Internasjonale avtalar og lokaldemokratiet

Internasjonale avtalar har direkte og vidtrekkande konsekvensar for kommunane. Departementet meiner at mange dilemma som er knytte til reglar som gjev rettar generelt, jf. kap 3.1, òg er relevante når det gjeld rettsreglar baserte på internasjonale avtalar. Internasjonale avtalar er dessutan ofte vagt og upresist utforma. Grunnen til det er at interna-

sjonale avtalar kjem til gjennom forhandlingar som er kjenneteikna av søk etter kompromiss og attpåtil skal vera i samsvar med ulike rettssystem. Internasjonale avtalar har gjerne ein dynamisk karakter og gjev dei internasjonale overvakingsorgana stort rom for tolking. Dette kan gjera det utfordrande for nasjonale lovgjevarar å spå om og føresjå rettsutviklinga. I tillegg gjev førearbeidet til internasjonale avtalar stundom lite rettleiing i konkrete tilfelle og har dessutan lita vekt. På den andre sida opnar vage rettsreglar eit tolkingsrom for nasjonale lovgjevarar.

Internasjonale rettsreglar er som oftast vanskelegare å endra enn nasjonale rettsreglar. Stundom kan dette langt på veg vera ønskt. Døme på dette er internasjonale konvensjonar, som Noreg har slutta seg til, som gjeld grunnleggjande menneskerettar.

EU-kommisjonen har publisert ein forskingsrapport som mellom anna drøftar konsekvensar av EØS-avtalen for norske kommunar. I rapporten vert det peika på at det skjer ekstern oppsplitting av kommunal verksemd ved organisatorisk fristilling og konkurranseutsetjing, det vil seia etablering av ulike typar kommunale og interkommunale selskap og partnerskap. Somme av desse konkurrerer i marknaden som eigne rettssubjekt, andre utfører lovpålagde oppgåver som agentar for kommunen. Vidare skjer det ei intern oppsplitting av kommunale institusjonar og lokal forvaltning gjennom skiping av resultateiningar som konkurrerer på såkalla interne kvasimarknader. Men samstundes skal dei synleggjora konkurransevne i forhold til eksterne tilbydarar som ønskjer å bli utførarar.

Ein verknad av dette er ei rettsleggjering av kommunalpolitikken, og eit lokaldemokratisk underskot oppstår i kontraktperioden. Dessutan oppstår det transaksjonskostnader for kommunane. Kostnadene kjem av at koordinering av dei mange einingane krev arbeidsinnsats, det same gjer måling, rapportering og samanlikning av resultat. Omfattande bruk av anbod krev òg ressursar.

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. Kommunane kan dermed velja, men kan oppleve handlingsmoglegheitene som meir avgrensa enn det dei faktisk er. Departementet meiner derfor det er viktig at departement, tilsyn og andre statlege instansar synleggjer det handlingsrommet som finst innanfor den delen av EØS-

regelverket som desse forvaltar og utfører oppgåver innanfor. Europarådet sin Europakonvensjon av 15. oktober 1985 om lokalt sjølvstyre slår fast ein del viktige prinsipp knytt til det kommunale sjølvstyret. Charteret 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. Graden av tilsyn skal stå i forhold til dei interessene tilsynet skal ivareta. Konvensjonens art 2 stiller krav om grunnlovsfesting av det kommunale sjølvstyret, og det vert vist til omtale av dette spørsmålet i avsnitt 3.1.

Ved stortingshandsaminga av konvensjonen vart det mellom anna vist til at dei prinsippa som er nedfelt i konvensjonen, allereie var forankra i norsk forvaltning, jf. St.prp. nr. 19 (1988–89) og Innst. S. nr. 110 (1988–89).

3.3.4 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 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*. I kapittel 1.2 Verdigrunnlag for europapolitikken, heiter det:

Regjeringen vil føre en europapolitikk som bygger på rettferdighet og fellesskap, som er forankret i et levende folkestyre, en bærekraftig utvikling, et sosialt engasjement, vår nasjonale kulturarv og de humanitære verdier og ideer. Regjeringens europapolitikk skal bidra til å styrke, fornye og videreutvikle velferdssamfunnet i Norge og bidra til et stabilt og rettferdig Europa.

Meldinga strekar under kor viktig det er å skapa handlingsrom og å utnytta det, og at god europakompetanse og aktiv medverknad er det viktigaste verkemiddelet vårt. Meldinga føreslår ei rekkje tiltak for å betra arbeidsformer og styrkja kompetansen.

Norske kommunar, fylkeskommunar og Sametinget utgjer ein vesentleg arena for å gjennomføra europapolitikken. Dette vert òg framheva av utanrikskomiteen på Stortinget, som i Innst. S. nr. 115 (2006–2007) skriv:

Utviklinga i det europeiske samarbeidet innebærer at EU treffer beslutningar som påvirker stadig flere sider av det norske samfunnet. Forholdet til EU kan derfor ikke lenger ses som et rent utenrikspolitisk anliggende. EUs politikk griper nå inn i alle sider ved det norske samfunnet, også de som tradisjonelt har vært innenrikspolitiske. ...Det bør tilstrebes at ulike myndighetsnivåer og deler av samfunnet engasjerer i dette arbeidet.

I samsvar med tilrådingane i stortingsmeldinga om europapolitikken, har departementet utarbeidd ein handlingsplan som gjeld kommunane si rolle. Planen er tilgjengeleg på nettsidene til departementet, www.regjeringa.no/krd.

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 hjelpe kommunane i arbeidet deira. EU si auka satsing 2007–2013 på forskning, kultur, livslang læring m.m. og vidareutviklinga av EØS-regelverket vil føra til at aktiviteten og kontakten mellom lokale, regionale og nasjonale styresmakter på tvers av landegrensar og mellom frivillige organisasjonar og innbyggjarane i det sivile samfunnet vil auka i åra framover.

Det lokale nivået deltek i ei rekkje fora på europeisk nivå, og alle fylkeskommunar, med unntak av Finnmark, er representerte i eit av dei seks norske regionkontora i Brussel. Norske fylkeskommunar og delvis kommunane deltek i europeiske paraplyorganisasjonar, og driv gjennom desse aktiv lobbyverksemd og påverknad. Gjennom disse paraplyorganisasjonane kan norske regionar ha innverknad på ei rekkje område som er viktige for kommunane eller regionane.

Utviklinga av regelverket for den indre marknaden i EU og det moglege handlingsrommet der for kommunal sektor i Noreg vert drøfta i Statskonsult sin rapport 2006:13 *EØS-avtalen og norsk kommunalt handlingsrom*. Rapporten frå Statskonsult viser at dei viktigaste områda for kommunane er konkurranselovgjevinga og det offentlege innkjøpsregelverket. Ein konklusjon i rapporten er at kommunane sitt handlingsrom i forhold til EØS-avtalen ligg i dei generelle moglegheitene for tilpassingar til nasjonale forhold som er innebygd i avtalen. God kunnskap om oppbygginga av avtalen og verkemåten er ein føresetnad for å kunna nytta det aktuelle handlingsrommet. Informasjon og tidleg påverknad av utviklinga av nytt EU/EØS-regelverk er særskild viktig.

Ein analyse i 2006 av forholda i Sverige viser at tilnærma 60 prosent av avgjerdene som vert gjorde

av kommunane og regionale styresmakter, er omfatta av EU-regelverket.

Noreg er gjennom EØS-avtalen omfatta av det same regelverket, og det gjev grunn til å tru at det same omfanget vil gjelda for norske kommunar og fylkeskommunar.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har i 2008, på oppdrag frå KS, eit prosjekt – «EØS hver dag i kommunesektoren» – som mellom anna vil kunna gje meir dokumentasjon om norske forhold. Eit anna relevant prosjekt er «Institusjonelle virkningar av EU/EØS – regelverk på lokalt og regionalt nivå», initiert av Nederland og European Institute of Public Administration (EIPA). I prosjektet vil ein samanlikna erfaringar med gjennomføring av nokre direktiv i deltakarlanda. Målet med undersøkinga er å få informasjon som kan medverka til å betra prosessane ved gjennomføring av nytt EØS-regelverk. Dette gjeld både prosessar på statleg og lokalt nivå, og ikkje minst mellom desse. Prosjektet skal gjennomførast i 2008–2009, og vil kunna føra til meir kunnskap om korleis kommunesektoren i ulike land opplever handlingsrommet sitt. KS og Kommunal- og regionaldepartementet har eit samarbeid om prosjektet, og andre deltakarland, utanom Nederland, er mellom anna Sverige, Storbritannia, Frankrike, Belgia og Spania.

Erfaringane frå europaarbeidet må synleggjerast breiare ut i Noreg. Det er viktig at europaarbeidet vert styrkt og at dei ulike nivåa i forvaltninga vert trekte aktivt med. Lokalt og regional engasjement er viktig i så måte.

Departementet viser til at Europapolitisk lokalt og regionalt forum, med representantar frå sentrale, regionale og lokale styresmakter og Sametinget, vert ført vidare som ledd i oppfølginga av regjeringa sin handlingsplan for arbeidet med EU/EØS-saker og andre relevante europapolitiske spørsmål. Forumet vert leia i fellesskap av Utanriksdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet på statssekretærnivå. I forumet deltek representantar for fylkeskommunane gjennom landsdelsorganisasjonane, kommunane gjennom KS og Sametinget. I samband med forumet er det etablert ei administrativ kontaktgruppe med representantar for KS, landsdelsorganisasjonane, Sametinget, Utanriksdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Kontaktgruppa vert leia av Kommunal- og regionaldepartementet. Forumet og kontaktgruppa utgjer ein viktig arena for gjensidig informasjon og kunnskapsutvikling om korleis EU og EØS verkar på lokalt, regionalt og nasjonalt plan. Forumet og kontaktgruppa kan ta opp saker

på alle fagdepartement sine område som gjeld kommunesektoren.

Departementa vil leggja til rette for at Europapolitisk forum og kontaktgruppa skal vidareutviklast og styrkjast som sentral arena for dialog og kunnskapsutvikling om utviklinga av rammevilkåra og handlingsrommet til kommunesektoren. Ei arbeidsgruppe under Kontaktgruppa vil før sommaren 2008 leggja fram ei vurdering av kommunesektoren sitt engasjement i EU/EØS-arbeidet. Mandatet for arbeidet er å vurdere korleis dagens prosess for å følgja opp EU/EØS-arbeidet fungerer i forhold til lokalt og regionalt nivå. Kontaktflatene i europaarbeidet, dels nasjonalt, dels på EU/EØS-nivå, skal gjennomgåast. Målet er å vurdere korleis dagens struktur og arbeidsformer kan gjerast betre i forhold til spørsmål som lokalt og regionalt nivå er opptekne av. Arbeidsgruppa vil rapportera til Koordineringsutvalet for EØS-saker og Kontaktutvalet for Europapolitisk forum juni 2008.

Ein aktiv europapolitikk handlar òg om medverknad i samarbeidsfora som mellom anna Europarådet og OECD. Desse arenaene er viktige for Noreg når det gjeld å påverka utviklinga, innhenta informasjon og etablera kontaktar. Konkrete samarbeidsprosjekt i Europarådet er omtalte i kapittel 8.

I tillegg er Noreg aktiv i det nordiske samarbeidet. Noreg deltek aktivt i UN-Habitat sitt arbeid for

desentralisering og styrking av lokale styresmakter sitt arbeid med utvikling av godt styresett.¹ Der som vi skal kunna kjempa mot fattigdom, redusere globale klimautslepp og skapa økonomisk vekst i u-land, må lokale styresmakter spela ei heilt sentral rolle for å oppnå ei berekraftig utvikling. Utviklinga vil stagnera utan ei folkeleg forankra gjennomføring lokalt. På det 21. styremøtet til UN-Habitat 16.-20. april 2007 vart det vedteke retningsliner for desentralisering og styrking av lokale styresmakter. Retningslinene legg vekt på å styrkja det representative demokratiet og innbyggjarane sin medverknad mellom val i lokale avgjerdsprosessar.

Departementet vil delta i oppfølginga av dette arbeidet i UN-Habitat, og mellom anna stø gjennomføring av retningslinene i einskilde land og hjelpa til med erfaringsoverføring mellom land og kommunar. Norske kommunar og røynslene deira vil verta trekte inn i samarbeid med mellom anna KS, Utanriksdepartementet og aktuelle forskingsmiljø. Noreg var 9.-11. juni 2008 i Oslo vertskap for eit møte i regi av UN-Habitat der ein strategi for implementeringa av retningslinene vart drøfta. India var vertskap for eit første møte om dette emnet i New Delhi 10.-11. desember 2007.

¹ The United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT, er ein organisasjon under Dei sameinte nasjonane (FN).

4 Styrings- og samhandlingsforholdet mellom staten og kommunane

Kommunane har ansvaret for å yta sentrale velferdstenester til innbyggjarane sine. I dei ulike kommunane vil det alltid vera behov for lokal tilpassing og prioriteringar. God tilpassing og «skreddarsaum» av tenester til den einskilde krev kunnskap om og nærleik til lokale variasjonar. Det er regjeringa sitt syn at lokaldemokratiet i kommunane er best eigna til å prioritera og samordna tenesteytinga. Lokaldemokratiske løysingar er effektive i tydinga god tilpassing til ønske og behov som innbyggjarane har.

God lokal tilpassing krev at kommunane har handlingsrom. Kommunal handlefridom medverkar til eit levande lokaldemokrati og ein fornuftig bruk av offentlege ressursar. Handlefridom er naudsynt for at det skal vera meningsfullt å delta i lokalpolitikken. Rammestyling kan bidra til å sikra oppslutning om og legitimitet til det lokale sjølvstyret. Så lenge kommunal forankring av oppgåveløysinga 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.

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 kommunestyling, 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.

Staten må sjå styringa av einskilde fagområde og reformer i ein heilskapeleg samanheng, og vurdere verkemiddelbruken ut i frå dette. Vidare må staten så tidleg som mogleg i utreiingsarbeid knytt til ei reform, vurdere 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 er nærare omtalt i kapittel 4.2.

Regjeringa ønskjer å styrkja samhandlinga mellom staten og kommunesektoren. Statleg styring må i størst mogleg grad pregast av dialog og rett-

leing framføre 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 kommunesektoren basert på dialog og samhandling. Vidareutvikling av konsultasjonsordninga, informasjonsarbeid og spreieing av idear gjennom til dømes nettverksarbeid, er viktige element i dette arbeidet. Samspelet mellom forvaltningsnivå er nærare omtalt i kapittel 4.2.

Rammestyling er basert på og avhengig av tillit mellom staten og kommunane. Staten må ha tillit til at kommunane på ein god måte løyser dei oppgåvene dei har ansvaret for. Kommunane må på si side levera tenester av høg kvalitet. Kommunane må ha tillit til at staten gjev dei så mykje fridom som det er rom for og mogelegheit til. Denne gjensidige tilliten må byggjast og haldast ved like.

4.1 Styringsverkemiddel

4.1.1 Rammestyling

Det er eit overordna mål å gje kommunesektoren gode rammesvilkår som kan styrkja kommunane som myndigheitsutøvar, tenesteleverandør, samfunnsutviklar og som demokratisk arena. Det er viktig å leggja til rette for ein sterk og effektiv kommunesektor som kan vera ein sentral aktør i samfunnsutviklinga lokalt, og sjølv driva eit aktivt omstillingsarbeid for å gje innbyggjarane gode tenester og høve til demokratisk innverknad.

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.

Rammefinansiering

Rammetilskot og skatteinntekter utgjer til saman dei frie inntektene som kommunesektoren har til rådvelde. Dette er inntekter kommunane og fylkeskommunane kan bruka fritt, utan andre føringar enn gjeldande lover og regelverk. Regjeringa meiner at kommunesektoren i hovudsak skal finansierast gjennom frie inntekter. Slik kan ein sikra kommunar og fylkeskommunar størst mogeleg grad av fridom til å tilpassa tenesteytinga til innbyggjarane sine behov.

Rammefinansiering gjev handlefridom ved at det vert overlata til kommunane å bruka ressursane der dei lokale behova er størst. Dette fører til ei god ressursutnytting, som igjen gjev eit betre tenestetilbod til innbyggjarane. Kommunane og fylkeskommunane har eit sjølvstendig ansvar for eigen ressursbruk, og må tilpassa aktiviteten til inntektene. Sidan kommunane i eit rammefinansieringssystem sjølv får rekninga for vala dei gjer, gjev lokal prioritering insentiv eller skuv til kostnadseffektiv drift. Det medverkar òg til betre budsjett disiplin. I tillegg vert presset frå kommunane mot dei statlege budsjetttrammene dempa. Regjeringa må på si side sikra samsvar mellom oppgåver og økonomiske rammer.

Kommunesektoren står sentralt i velferdspolitisk samanheng. Derfor er det naturleg at staten tek initiativ til større reformer som gjeld kommunane. I nokre tilfelle kan det vera naudsynt at slike reformer vert finansierte ved bruk av øyremerkte tilskot. Øyremerkte tilskot kan vera aktuelle når ei nasjonal, prioritert teneste er i oppbyggingsfasen, eller når det er snakk om tenester som berre nokre få kommunar har ansvaret for. Eit slikt grep gjev staten ein høg grad av kontroll med utviklinga av tenestene. Dette kan isolert sett føra til ei rask måloppnåing innanfor enkeltområde. Løyvingane til bygging av barnehagar dei siste åra er eit illustrerande døme.

Øyremerking kan vera eit sterkt og isolert sett effektivt verkemiddel for å nå nasjonale mål. I eit heilskapleg perspektiv bør staten derimot vera varsam med å nytta dette verkemiddelet. Prioritering av nasjonale mål kan føra til at andre, og lokalt vel så viktige mål, må prioriterast ned. Øyremerking på eit område det eine året kan føra til krav om øyremerking på eit anna område neste år. Dette kan gje ei rullering av satsingar mellom sektorane frå år til år. For mange øyremerkte tilskot gjer at effekten av kvart tilskot vert redusert, og på denne måten kan ulike satsingar motverka kvarandre.

Krav om at kommunen nyttar midlane til eit fastsett føremål inneber at staten gjer prioriterin-

gar for lokale politikarar. Dette reduserer den lokale handlefridomen, og kan på lengre sikt svekkje lokale initiativ og nyskaping. Øyremerking kan jamvel passivisera kommunane dersom det fører til at dei ventar på statlege handlingsplanar og øyremerkte tilskot i staden for å ta tak i lokale utfordringar på eit tidleg tidspunkt. Dette kan igjen føra til at ressursar ikkje vert sette inn der dei lokale behova er størst.

I tillegg er det knytt administrativt meirarbeid til øyremerkte tilskot. I regelen vert det stilt krav om eigendelar i samband med tilskot, for å gje kommunane skuv til å finna dei mest kostnadseffektive løysingane. Krav om kommunale eigendelar gjer at det normalt er dei kommunane med best økonomi som kan dra nytte av denne typen tilskot (Hagen og Sørensen 2001). Øyremerking er dermed med på å auka forskjellane i inntekter mellom kommunane. Dette kan vidare føra til større ulikskapar i tenestetilbodet mellom kommunane.

Utjamning av inntekter mellom kommunane

Eit viktig mål for utviklinga av velferdssamfunnet er at velferdstenestene skal nå alle, og at det ikkje skal vera for stor variasjon i standarden på velferdstenestene utover i landet. Dei frie inntektene vert delvis utjamna og omfordelte i finansieringssystemet for kommunane. Det er i utgangspunktet store skilnader i inntektsgrunnlaget til kommunane. Utan utjamning av inntektene mellom kommunane ville skilnaden i skatteinntekter i stor grad ha ført til store forskjellar i det kommunale tenestetilbodet.

Utforminga av utjamningspolitikken er svært viktig for økonomien til kommunane. Inntektssystemet, som vart innført i 1986, vart mellom anna grunngeve med ønske om

- å sikra rettferdig fordeling,
- å motivera til betre bruk av ressursane ved å utvida det lokale sjølvstyret,
- å stimulera til lokaldemokrati og regional utvikling, og
- å betra den makroøkonomiske kontrollen med sektoren sine inntektsrammer.

I inntektssystemet i dag vert skilnader i etterspurnaden etter tenester som kjem av sosiale, demografiske og avstandsmessige tilhøve i prinsippet utjamna fullt ut. Skatteinntektene til kommunane vert berre delvis utjamna.

Kommunesektoren sine skatteinntekter omfattar skatt på inntekt og formue frå personar og selskap, eigedomsskatt, selskapsskatt¹ og andre produksjonsskattar (mellom anna konsesjonsav-

gifter, inntekter frå konsesjonskraft og naturressursskatt). Skatt på inntekt og formue frå personar, naturressursskatt og selskapsskatt vert utjamna, medan inntekter frå konsesjonskraftinntekter, konsesjonsavgifter og eigedomsskatt vert haldne utanfor systemet for inntektsutjamning.

Nivået på skatteinntektene påverkar tilhøva den einskilde kommunen har til å yta tenester til innbyggjarane sine. Når det gjeld skattegrunnlaget per innbyggjar, som ligg til grunn for utjamninga, er det stor skilnad mellom kommunane. Fråvær av eit nasjonalt system for utjamning ville ha gjeve større skilnader i tenestetilbodet i ulike delar av landet. Utjamning av skilnadane i skatteinntekt per innbyggjar vert gjort ut frå fordelingspolitiske mål.

Det er politiske avvegingar som avgjer kva nivå ein skal leggja utjamninga av skatteinntekter på. Omsynet til likskap må sjåast i samheng med både omsynet til lokal forankring av skatteinntektene og ønske om å behalda noko av verdiskapinga lokalt – og utjamning av dei økonomiske føresetnadene for eit likeverdig tenestetilbod.

Inntektssystemet fordeler midlar til kommunal sektor, og er eit viktig verkemiddel for å gjennomføra politikken innanfor sentrale områder i samfunnet. Systemet vert regelmessig evaluert. Regjeringa varsla i kommuneproposisjonen for 2007 ein eigen gjennomgang av inntektssystemet for kommunane.

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. Skatteinntektene utgjer ein vesentleg del av dei samla inntektene til kommunane, og det er store skilnader i nivået på skatteinntekter mellom kommunane. For å oppnå jamnare fordeling av inntektene og større pårekningsgrad vert det difor føreslått tre skatterelaterte endringar: skattedelen vert redusert, graden av inntektsutjamning vert auka og selskapsskatten vert avvikla.

Regjeringa meiner at kommuneoverføringar framleis må nyttast som regional- og distriktspolitiske verkemiddel. Derfor vert det gjort framlegg om å innføra eit nytt distriktspolitisk tilskot, samtidig som ein utvidar og fører vidare eksisterande regionalpolitiske tilskotsordningar.

Ein del kommunar har særskilde utfordringar. Omsynet til desse, pårekningsgrad og ønske om

eit enkelt system ligg til grunn for at regjeringa òg går inn for desse endringane:

- Innføring av eit inntektsgarantitilskot som erstattar dagens overgangsordning i inntektssystemet. Tilskotet sikrar større føreseielegheit enn dagens overgangsordning.
- Kommunar med kraftig vekst i folketalet har ei utfordring i å tilpassa det kommunale tenestetilbodet og infrastrukturen til eit stadig veksende folketal. Det vert derfor føreslått å innføra eit veksttilskot.
- Det vert gjort framlegg om å innføra eit hovudstadstilskot. Oslo har spesielle oppgåver og utfordringar som hovudstad. Oslo sine samansette funksjonar, både som hovudstad, regionalt senter og lokalsamfunn stiller store krav til planlegging og samordning.
- Det vert føreslått å avvikla ordninga med oppdatering av folketal ved utrekning av utgiftsutjamninga og innbyggjartilskotet midt i budsjettåret. Dette sikrar større føreseielegheit for kommunane ved at endeleg rammetilskot er kjent året før budsjettåret.

Meir detaljerte opplysningar om endringane i inntektssystemet finst i kommuneproposisjonen for 2009 (St. prp. nr. 57 (2007–2008)).

Retningslinjer for regelverk retta mot kommunesektoren

Kommunane er sjølvstendige forvaltningsorgan og styrde av direkte valde representantar. Det er kommunestyret som er ansvarleg for all verksemd i kommunen. Det såkalla legalitetsprinsippet gjeld i høve til kommunane. Det inneber at Stortinget gjennom lover kan vedta å leggja oppgåver til kommunane. Stortinget kan også gje regjeringa/departement høve til å leggja oppgåver til kommunane gjennom bruk av forskrift.

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 rammestyring og størst mogeleg lokal fridom i organiseringa. Det må i kvart enkelt tilfelle gjerast ei

¹ I St. prp. nr. 57 (2007-2008) Kommuneproposisjonen for 2009 tilrår Kommunal- og regionaldepartementet at den kommunale selskapsskatten vert avvikla frå og med 2009, og at kommunane vert kompenserte ved at dei får ein auka del av skatten frå personlege skatteytarar.

avveging mellom omsyn som grunnleggjend statleg styring og omsyn som trekkjer i retning av lokal handlefridom. Tunge nasjonale omsyn må liggja føre dersom staten skal styra kommunesektoren gjennom reglar: rettstryggleik, likskap og likeverd, økonomiske forhold kor disponeringar i kommunane får følgjer ut over kommunen sjølv, omsynet til nasjonale miljøverdiar, samordna og omstillingsorientert forvaltning, liv, helse og tryggleik.

4.2 Styringsdialog og samhandling mellom forvaltningsnivåa

Lokaldemokratikommisjonen legg vekt på at samhandlinga mellom det nasjonale og det lokale demokratiet har vorte stadig viktigare. Kommunal oppgåveløysing og gjennomføring av Stortinget og regjeringa sin politikk er koplade tett saman. Interessesfelleskapet mellom stat og kommune inneber såleis eit behov for dialog og konstruktiv samhandling mellom nivåa om korleis mål skal nåast. Det er vesentleg både for lokaldemokratiet sin funksjonsevne, og for staten sin evne til å realisera nasjonale mål.

Ein viktig del av dialogen mellom staten og kommunesektoren skjer gjennom direkte kontakt mellom statlege instansar og kommunane. Mykje av kontakten skjer truleg på uformelle måtar. Det kan vera gjennom telefonsamtalar og bruk av e-post. I stor grad skjer denne kontakten mellom administrative organ på statleg og kommunalt nivå, og kan oppfattast som ei form for gjensidig tilpassing der ein søkjer løysingar på konkrete problem der både omsynet til statlege politiske vedtak og lokale forhold skal takast omsyn til. Det er òg direkte kontakt mellom lokalpolitikarar og politikarane på riksplan. Kanskje mest synleg er det når lokalpolitikarane oppsøker regjeringskontora og Stortinget for å leggja fram sitt syn i ei sak.

Mykje av kontakten og dialogen mellom enkeltkommunar og staten går via regionale statlege organ, først og fremst fylkesmannsembetet, som er staten sitt kontaktledd i forhold til dei store velferdsstatsoppgåvene kommunane har ansvaret for å setja i verk. Lokaldemokratikommisjonen peikar på at fylkesmannen si styring gjennom tilsyn, klagehandsaming og formidling av informasjon frå statlege organ kan utfordra samspelet mellom staten og kommunane. Dette gjeld særleg når styringa for kommunen vert opplevd som inngrep i rimelege handlingar sett frå eit lokalt perspektiv. På den andre sida kan fylkesmannen si styring vera tillitsskapande dersom kommunen opplever støtte

for verksemda, og at kvaliteten på tenesteytinga vert betra. Rolla til fylkesmannen er nærare omtalt i kapittel 4.3 og 4.4.

Ein må òg kunna gå ut frå at partikanalen er viktig for denne dialogen. Mange parti har til dømes eigne kommunalkonferansar der leiande lokalpolitikarar møter dei sentrale leiarane i partiet. Mange av stortingspolitikarane har rike røynsler frå lokalpolitikken, som dei kan trekkja vekslar på når den nasjonale politikken for velferdsstatsutviklinga skal fastleggjast. Men vi har lite eksakt kunnskap om korleis partiapparatet fungerer som bindeledd mellom det lokale og nasjonale nivået. Det er eit delmål for eit av prosjekta under Noregs forskingsråd sitt DEMOSREG-program (Demokrati, styring og regionalitet) å studera dette temaet nærare.

I St. meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* slo regjeringa fast at relasjonane mellom staten og kommunesektoren i større grad må utviklast i retning av partnerskap og likeverd. For styringsrelasjonane mellom staten og kommunesektoren inneber det at styringsverkemidla i endå større grad bør pregast av dialog og medverknad. Regjeringa ventar at sterkare vekt på dialogbasert samhandling òg vil gje ein meirverdi i form av betre utnytting av lokale og regionale utviklingsmoglegheiter, og meir effektiv utnytting av dei ressursane kommunesektoren har til rådvelde.

Departementet vil arbeida ytterlegare med konkretisering av tiltak fram mot 2010. Det vil spesielt vera viktig å sjå nærmare på samhandling mellom staten og fylkeskommunane. Kommunesektoren sjølv og KS vil vera involverte. Mellom anna vil det vera aktuelt å sjå nærare på ny plan- og bygningslov, der regional planstrategi vert løfta fram som ein ny samordningsreiskap og kanal for vertikal og horisontal dialog mellom statsetatar, fylkeskommunar og kommunar.

I det følgjande vert det fokusert på etablerte strukturar og tiltak som legg til rette for dialog og samhandling mellom forvaltningsnivåa.

4.2.1 Konsultasjonar mellom staten og KS

Om ordninga

Sidan 2001 har konsultasjonsordninga mellom staten (ved regjeringa) og kommunesektoren (ved KS) vore eit sentralt element i dialogen om statlege rammer og måloppnåing innan kommunal verksemd. Hovudtema for ordninga er kommuneoppbygget i statsbudsjettet, og hovudføremålet er å verta samde om kva ein kan oppnå innanfor rammene til kommunesektoren. Det er òg eit mål for ordninga å redusera bruken av sterke statlege sty-

Boks 4.1 Opplegg for konsultasjonsordninga

Det første konsultasjonsmøtet (mars): Rammene for kommuneopplegget i komande års statsbudsjett. Dette vert teke opp gjennom ei drøfting av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren, demografi, inntektsmoglegheiter, effektivisering (makroperspektiv), samansetting av kommunesektorens inntekter og generelle innspel til elementa i kommuneopplegget.

Det andre konsultasjonsmøtet (april): Reformar og utbygging av det kommunale tenestetilbodet, primært saker som vert fremja i revidert nasjonalbudsjett og i kommuneproposisjonen i mai kvart år.

Det tredje konsultasjonsmøtet (august): Måloppnåing basert på rapporteringa i KOSTRA, og bilaterale samarbeidsavtalar mellom staten og KS på enkeltsektorar.

Det fjerde konsultasjonsmøtet (oktober): Regjeringa sitt forslag til statsbudsjett. I dokumentet til dette møtet (Fellesdokumentet) gjev partane si heilskaplege framstilling av regjeringa sitt forslag til kommuneopplegg i statsbudsjettet.

ringsverkemiddel ved å etablere semje om prioriteringar knytt til kommunesektoren sine ressursar.

Konsultasjonsordninga representerer ein formalisert arena for open dialog, samarbeid og informasjonsutveksling. Ordninga har gjort det mogleg å nærma seg semje om faktagrunnlag og verkelegheitsskildring i sektoren. Ordninga har så langt medverka til eit auka medvit i fagdepartementa når det gjeld vurdering av økonomiske og administrative konsekvensar for kommunesektoren som følge av statlege tiltak og reformer. Det er òg større fokus på å involvera KS i aktuelle saker på eit tidleg tidspunkt. Det er fire faste årlege konsultasjonsmøte, i februar/mars, april, august og oktober. I tillegg er det bilateral kontakt mellom einiskilde departement og KS mellom desse møta.

Vidareutvikling av konsultasjonsordninga

Lokaldemokratikommisjonen meiner at ei vidareutvikling av konsultasjonsordninga til ei meir forpliktande ordning mellom anna vil kunna gje lokalpolitikarane meir stabile rammevilkår. Kommisjonen oppfattar det likevel som problematisk for

demokratiet om det skal opprettast eit forhandlingsinstitutt mellom staten og kommunane. Eit slikt forhandlingsinstitutt vil kunna fungera på sida av dei demokratiske kanalane. Ei vidareutvikla og meir forpliktande konsultasjonsordning kan gje mange av dei effektane eit forhandlingssystem gjev, men utan at viktige demokratiske prinsipp vert brotne. Lokaldemokratikommisjonen tilrår at konsultasjonsordninga vert utvikla i retning av ei meir forpliktande ordning.

I Soria Moria-erklæringa går regjeringa inn for å styrkja samhandlinga mellom staten og kommunal sektor, òg gjennom ei meir forpliktande konsultasjonsordning. Frå og med 2006 har denne ordninga vorte styrkt. Dels gjennom innføring av rutinar for involvering av KS i utrekning av kostnader ved statleg initierte reformer i kommunesektoren, dels ved ei vidare utvikling og styrking av arbeidet med bilaterale samarbeidsavtalar mellom staten og KS innanfor enkeltsektorar. Dette er nærare omtala i St.prp. nr. 1 (2006–2007), og i kommuneproposisjonane for 2008 og 2009.

Utrekning av kostnader ved reformer

Føremålet med å involvera KS i arbeidet med utrekning av kostnader knytt til statleg initierte reformer i kommunesektoren er todelt. For det første betrar dette avgjerdsgrunnlaget for regjeringa. Deretter legg ein til rette for ei breiast mogleg oppslutning om reformer i kommunesektoren ved å sikra at KS sine innspel til arbeidet med utrekning av kostnader vert teke omsyn til på ein systematisk måte. Denne involveringa av KS medfører elles ingen endringar i verken utgreiingsinstruksen eller reglementet som omhandlar budsjettarbeidet i staten.

Involvering i utrekning av kostnader er eit fast tema på konsultasjonsmøta. Ordninga med å involvera KS i dette vert no innarbeidd, men metodikken har medverka til auka medvit om økonomiske og administrative konsekvensar knytt til statlege tiltak retta mot kommunesektoren.

Samarbeidsavtalar

Bilaterale samarbeidsavtalar skal gje eit bidrag til tenesteutvikling og måloppnåing innan sentrale område kommunesektoren har ansvar for. Kvalitetsutvikling er eit viktig element i mange av avtalane. I tillegg er samhandlingsutfordringar mellom ulike deler av forvaltninga, eller mellom ulike forvaltningsnivå, eit område der avtaler kan vera eit godt verkemiddel. Per 2008 er det 11 bilaterale avtalar og ein tilleggsavtale innanfor konsul-

tasjonsordninga. Avtalane kan delast inn i dei tre kategoriane velferdstenester (kvalitet/tenesteutvikling) (fem avtalar), samhandling mellom ulike delar av forvaltninga (fire avtalar) og samfunnsutvikling (to avtalar og ein tilleggsavtale). Nokre avtalar ligg i skjeringfeltet mellom kategoriane.

Ei arbeidsgruppe med representantar frå dei ansvarlege departementa og KS har gjort ei vurdering av funksjonen og moglegheitene til bilaterale avtalar som verkemiddel. Rapporten *Bilaterale avtalers funksjon og muligheter i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren* vart lagt fram til det andre konsultasjonsmøtet 29. april 2008. For nærare omtale av arbeidsgruppa sine vurderingar og tilrådingar vert det vist til kapittel 13 i kommuneproposisjonen for 2009, og materialet frå det andre konsultasjonsmøtet 2008 på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider.

Ein nærare omtale av ordninga, dokument og samarbeidsavtalar ligg på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider på www.regjeringa.no.

4.2.2 Bruk av kvalitetsindikatorar og resultatrapportering

KOSTRA er det nasjonale informasjonssystemet som gjev styringsinformasjon om kommunal tenesteyting. Kommunane rapporterer gjennom KOSTRA om kommunale tenester og bruk av ressursar på ulike tenesteområde. Desse opplysningane vert deretter samanstilte for å gje relevant informasjon til avgjerdestakarane, både på nasjonalt og lokalt nivå.

Informasjonen skal gje betre grunnlag for analyse, planlegging og styring, mellom anna for å gje grunnlag for å vurdere om nasjonale mål er oppnådde. KOSTRA er dermed eit viktig grunnlag for styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren, som mellom anna skjer gjennom konsultasjonsordninga (jf. kap. 4.2.1). God styringsdialog mellom forvaltningsnivå kan vera eit alternativ til bruk av sterkare statlege styringsverkemiddel.

KOSTRA har gjeve positive resultat når det gjeld grunnlaget for styringa i kommunane. Dei politiske prioriteringane og den offentlege debatten skjer i større grad enn tidlegare på grunnlag av faktabaserte data som det heftar mindre uvisse ved og usemje om. KOSTRA kan dermed vera eit grunnlag for diskusjonen om måloppnåing i konsultasjonssamanheng.

Til ein viss grad vil KOSTRA kunne medverka til at kommunane kan tilnærma seg eit gjennomsnitt eller ei form for standardisering av tenesteni- vået. Dette vil til dømes kunna skje ved at kommunar med tenesteyting lågare enn gjennomsnittet,

vil ha som mål å yta betre tenester for å koma nærare eller høgare enn gjennomsnittet.

Innanfor KOSTRA-systemet har det frå 2004 vore arbeidd med utvikling av kvalitetsindikatorar. Dei første nasjonale kvalitetsindikatorane gjennom KOSTRA vart publiserte i 2007. Kvalitetsindikatorane er utarbeidde i eit samarbeid mellom dei ansvarlege fagdepartementa, Statistisk sentralbyrå, Kommunal- og regionaldepartementet og KS. På oppdrag frå departementet har ECON nyleg kartlagt og evaluert kvalitetsindikatorar innfor grunnopplæringa og pleie- og omsorgssektoren, også andre kvalitetsindikatorar enn dei som finst i KOSTRA. ECON konkluderer med at kvalitetsindikatorane i <http://www.skoleporten.no> og <http://www.bedrekommune.no> gjev heilskaplege bilete av kvaliteten i sektorane. Kvalitetsindikatorane og målingane er på line med målingar som EU og OECD gjer. Bedrekommune.no er ein nettportal utvikla av KS for kvalitetsmåling i kommunane. Sidan [bedrekommune.no](http://www.bedrekommune.no) er eit friviljug verktøy rapporterer ikkje mange nok kommunar til at indikatorane for pleie- og omsorgstenesta kan nyttast på nasjonalt nivå.

Kvalitetsmålingar er viktige for å synleggjera den innsatsen som kommunane gjer for innbyggjarane. Det er viktig at kommunane synleggjer kvaliteten i tenestene for å gje den kommunale handlefridomen legitimitet. Kommunal- og regionaldepartementet vil arbeida vidare med kvalitetsmåling av dei kommunale tenestene, både innanfor KOSTRA-systemet og med bruk av andre kjelder.

4.2.3 Motsegninstituttet etter plan- og bygningslova som konfliktløysingsystem

Når saker mellom staten og kommunane ikkje lèt seg løysa ved dialog eller forhandlingar, er det tenleg med formaliserte konfliktløysingsmekanismer. Motsegn i plansaker etter plan- og bygningsloven er eit eksempel på dette. Både statlege organ, fylkeskommunen og nabokommunar har høve til å koma med motsegner til kommuneplanar og reguleringsplanar. Svært ofte vert kommunen og instansen som har kome med motsegn, samde om ei løysing. Viser det seg vanskeleg å koma fram til semje mellom kommunen og den parten som reiser motsegn, vil det kunna gjennomførast mekling. Meklarrolla er lagd til fylkesmannen. Fører ikkje mekling fram, vert saka sendt til Miljøverndepartementet for endeleg avgjerd. I 2007 vart det vedteke til saman 2571 kommune- eller reguleringsplanar. I alt vart det fremja 624 motsegner til desse planane; om lag 25 prosent. Av desse kom 32 planar til Mil-

jøverndepartementet til endeleg avgjerd. Dette viser på ein tydeleg måte at i stor grad vil statlege styresmakter og kommunar koma fram til semje før det er naudsynt å kopla inn Miljøverndepartementet for å ta endeleg avgjerd.

Ein kan i denne samanhengen peika på Sametinget si rolle som organ som etter plan- og bygningslova har høve til å fremja motsegn til kommunale planar i ein del kommunar.² Såleis har Sametinget same rolle som andre statlege organ som kan fremja motsegn. Forholdet må ha særleg tyding for samane i kommunen for å vera omfatta av motsegnsretten Sametinget har. Sametinget avgjer sjølv om det skal fremja motsegn på bakgrunn av at ein plan får «vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse» (Plan- og bygningslova § 5–4 3. ledd) og korleis motsegna skal grunnjevast. Sametinget sin rett til å fremja motsegn er viktig for å koma i dialog med kommunar som gjer vedtak som kjem i motsetning til samiske interesser i kommunen.

4.2.4 Effektindikatorssystem knytt til tilskot til fylkeskommunar for regional utvikling

Departementet sette i 2007 i gang ei evaluering og utvikling av effektindikatorsystem for tilskot til fylkeskommunar for regional utvikling, jf. kapittel 551 post 60 i statsbudsjetta. Arbeidet vil vera ferdig i 2009. Hovudmålet med evalueringa er å gje eit betre fagleg grunnlag for utvikling av distrikts- og regionalpolitikken, leggja grunnlaget for departementet si rapportering til Stortinget og utvikla verktøy som kan betra dialogen mellom stat, fylkeskommunar og verkemiddelaktørane. Effektindikatorsystemet vil òg vera nyttig for fylkeskommunane sitt arbeid med mål- og resultatstyring og utvikling av rolla som utviklingsaktør.

4.2.5 Organisatorisk tilrettelegging for samhandling mellom forvaltningsnivåa

På nokre tenestemråde kan det vera gråsoner i ansvarsforholdet mellom forvaltningsnivåa. Dette kan medføra at innbyggjarane opplever å verta «kasteballar» mellom stat og kommune, og at dei opplever å få eit lite heilskapeleg og samordna til-

bod. Dette kan svekkja tilliten og legitimiteten til offentleg sektor. Juridiske verkemiddel er i liten grad eigna til å løysa slike utfordringar. Derimot kan organisatorisk samhandling mellom forvaltningsnivåa føra til at innbyggjarane får eit betre tenestetilbod. Eit døme på tett samhandling mellom staten og kommunesektoren er knytt til forholdet mellom første- og andrelinetenesta i helsesektoren. Det er så langt inngått tre bilaterale avtalar med sikte på å klargjera ansvarsforholdet mellom stat og kommunar og betra tenesteytinga overfor innbyggjarane: Rammeavtale om ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) (sjå boks 4.2), avtale om samhandling mellom NAV og vidaregåande opplæring og Nasjonal rammeavtale om samhandling mellom kommunane og spesialisthelsetenesta. Eit anna døme på organisatorisk samhandling er samspillet mellom politiet og kommunane om førebygging av lokal kriminalitet. På grunn av kriminaliteten sin kompleksitet er kommunane sine mange tenester viktige for ei best mogleg tilnærming for å skape eit trygt og inkluderande samfunn. Derfor er det viktig med eit samarbeid mellom politiet og kommunane. Den organisatoriske samhandlinga mellom staten og kommunane knytt til kriminalitetsførebyggjande tiltak, vert søkt ivareteke gjennom ulike strukturar som politiråd og Samordning av lokale kriminalitetsførebyggjande tiltak (SLT). Ifølgje Politidirektoratet er det no oppretta om lag 150 politiråd, medan SLT er etablert i rundt 200 kommunar.

Det er i denne samanhengen òg naturleg å nemna forsøk med einskapsfylke etter forsøkslova § 3 d) i Hedmark og i Møre og Romsdal i perioden 2004–2007. I Hedmark fylke har det vore etablert eit råd for samarbeid mellom leiinga hjå fylkesmannen og leiinga i fylkeskommunen – enhetsrådet – medan den formelle organiseringa låg fast. I Møre og Romsdal har administrasjon i fylkeskommunen vorte integrert med fylkesmannsembetet til eitt regionalt organ. To ulike styringsliner er altså slått saman, ei statleg styringsline frå departementa, og ei fylkeskommunal line frå fylkestinget.

Begge forsøka har vore såkalla administrative forsøk. Det har ikkje vore høve til å endra oppgåvefordelinga mellom staten og fylkeskommunen som ledd i forsøka.

Innføring av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune var ei viktig grunngeving då departementet valde eit meir avgrensa forsøk i Hedmark enn i Møre og Romsdal. Kjernen i forsøket i Hedmark har på mange måtar vore å få til eit betre og meir forpliktande prosjektsamarbeid på tvers av fylkeskommunen og fylkesmannsembetet.

² Dette gjeld i utgangspunktet for alle kommunane i Finnmark, Troms, Nordland og Nord-Trøndelag. I tillegg kjem kommunane Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Rissa, Selbu, Meldal, Rennebu, Oppdal, Midtre Gauldal, Tydal, Holtålen og Røros i Sør-Trøndelag, Engerdal, Rendalen, Os, Tolga, Tynset og Folldal i Hedmark og Surnadal og Rindal i Møre og Romsdal.

Boks 4.2 NAV

Gjennom NAV-reforma søkjer ein mellom anna å oppnå ei heilskapleg og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning som er tilpassa behova til brukarane. Reforma skal særleg sikra at personar med samansette behov får ei betre og meir effektiv hjelp inn i arbeidsretta prosessar. Den einskilde skal ikkje verta vist frå kontor til kontor.

Målet skal nåast gjennom eit samarbeid mellom stat og kommune med felles lokale førstelinekontor som eit sentralt element. Dette gjev innbyggjarane éin kontaktstad, og dei samla verkemidla til velferdsforvaltninga kan sjåast i samanheng med målet om å gje innbyggjarane det tilbodet dei treng. Organiseringa av det lokale kontoret er basert på eit forpliktande samarbeid mellom stat og kommune og nedfelt i lokale samarbeidsavtalar.

På oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet har Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) evaluert dei to forsøka (NIBR 2007). Evalueringa viser at ein i Hedmark har lukkast med å få til eit meir forpliktande prosjektsamarbeid på tvers av fylkeskommune og fylkesmannsembetet. Mange trekkjer fram at forsøket har medverka til å utvikla gode samarbeidsprosessar og auka gjensidig tillit mellom dei to organisasjonane. Det blir vidare trekt fram at rolla fylket har i partnerskap og regional utvikling har vorte styrka.

I evalueringsrapporten trekkjer ein fram at forsøket i Møre og Romsdal kan seiast å ha hatt større meirverdi for fylkeskommunen enn for staten (Stigen og Hansen 2007). I Møre og Romsdal er forsøket oppfatta som vellukka av kommunane og av tilsette i den fylkeskommunale administrasjonen. Dei statlege tilsette er gjennomgåande meir reservert eller negative til forsøket. Kommunane meiner at fylket er betre orientert om forholda i kommunane og har styrka rolla si som regional utviklingsaktør. Samstundes meiner ein at fysisk samlokalisering av den fylkeskommunale og statlege administrasjonen er ein viktig føresetnad for desse positive vurderingane. Evalueringa viser elles at einskapsfylkemonellen er ein meir krevjande forvaltningsmodell når det gjeld styring og leiing enn den standardmodellen for regional administrasjon ein har i dag.

I evalueringa omtalar ein klage, kontroll og tilsyn som det svake punktet i forsøket. Det vert mel-

Boks 4.3 Samarbeid mellom politiet og den politiske toppleiinga i Bergen kommune

Politiet og byrådet i Bergen er einige om å leggja til retta for eit tettare samarbeid på leiarnivå. Politiet skal gje byrådet oppdatering av kriminalitetsbiletet. Ei rekkje tiltak og utfordringar krev tettare samarbeid:

- Politiet skal ha ei rådgjevande medverking i byplanlegginga i Bergen, mellom anna i tilrettelegginga av en kriminalitetsførebyggjande infrastruktur og tiltak for born og unge i planlegginga av nybyggjarstrøk.
- Utarbeida rutinar for handtering av overstadig rusa folk, og oppfølging etter lauslating, både transport og plassar til overnatting i kommunal regi.
- Kameraovervaking av kjernestader i Bergen sentrum for å redusera ordensforstyringar og kriminell verksemd. Finansieringa skal avklårast.
- Politi og kommune skal samhandla om ein del utfordringar i sosialetaten og barnevernet. Her er skulane ein viktig part på eit tidleg stadium.
- SLT-ordninga skal vidareutviklast.

lom anna peika på at det er store utfordringar omkring habiliteten som tilsette har i saker der fylket har rettslege og/eller økonomiske interesser av utfallet i ei sak.

I Hedmark har ein etter at forsøket vart avslutta valt å halda fram samarbeidet mellom embetet og fylkeskommunen. Det er ikkje naudsynt å bruka forsøkslova for eit slikt samarbeid. Det vert ikkje gjort vesentlege endringar i det formaliserte samarbeidet. Enhetsrådet har skifta namn til Samarbeidsrådet. Forsøket i Møre og Romsdal er utvida med inntil to år.

4.3 Statleg organisering og samordning

Staten har eit overordna ansvar for at samfunnet sine ressursar vert nytta på ein mest mogeleg effektiv og rasjonell måte. Staten har vidare eit ansvar for at overordna nasjonale mål på ulike samfunnsområde og sektorar vert nådde. For staten er det føremålsteneleg å ha ei form for sektorinndeling på nasjonalt nivå. Men staten må samstundes

syta for samordning og avveging mellom ulike politikkområde og sektorar på eit vis som samla sett fremjar heilskaplege og effektive løysningar.

Departementa sine ansvarsområde er delte inn i sektorar. Departementa er spesialiserte i høve til å ivareta sine sektorspesifikke, faglege og politiske målsetnader. I tillegg har Kommunal- og regionaldepartementet rolla som samordningsdepartement i alle saker som gjeld kommunesektoren. Sektororienteringa pregar òg store delar av den regionale statsforvaltninga. Samstundes har fylkesmennene ansvar for å samordna den kommuneretta styringa i fylka.

4.3.1 Samordning av statleg styring av kommunesektoren

Kommunal- og regionaldepartementet har hovudansvaret for å syta for at den statlege styringa av kommunesektoren er samordna og heilskapleg. Dette tyder at dei ulike statlege sektorane si styring i saman skal vera konsistent. Vidare skal verkemiddelbruken på ulike sektorområde vera harmonisert, slik at kommunane ikkje vert utsette for motstridande styring.

Kommunal- og regionaldepartementet samordnar den statlege styringa gjennom fleire ulike grep og metodar. Departementet arbeider mellom anna for at dei grunnleggjande prinsippa for styring av kommunesektoren vert følgde. I dette arbeidet er til dømes konsultasjonsordninga eit nyttig verkemiddel.

Utgreiingsinstruksen

Utgreiingsinstruksen rettar seg mot departementa og dei underliggjande verksemdene deira, og omfattar arbeidet med utgreiingar, forskrifter, reformer og tiltak, i tillegg til meldingar og proposisjonar til Stortinget. Instruksen stiller krav til fagdepartementa om konsekvensutgreiingar med analyse og vurdering av pårekna verknader av tilrådde avgjerder. Kommunal- og regionaldepartementet er høringsinstans dersom konsekvensutgreiinga syner økonomiske og administrative verknader for kommunesektoren. Vidare stiller utgreiingsinstruksen krav til fagdepartementa om at utkast til stortingsmeldingar og -proposisjonar som omhandlar kommunane eller fylkeskommunane sin økonomi eller administrative forhold, skal føreleggjast Kommunal- og regionaldepartementet. Mykje av departementet sine ressursar til samordning går med nettopp til å følgja opp enkeltsaker på fagdepartementa sine område gjennom føreleggings- og høringsrundar.

Handsaming av saker i regjeringa

For saker som skal handsamast i regjeringa vert det stilt krav om at forslag med økonomiske eller administrative konsekvensar for kommunar eller fylkeskommunar, alltid skal føreleggjast kommunal- og regionalministeren. Eventuelle konsekvensar for kommunesektoren vert på denne måten synleggjorde og inngår i avgjerdsgrunnlaget når regjeringa utformar sin politikk på dei ulike sektorområda.

Budsjettarbeidet

Kommunal- og regionaldepartementet har også ei sentral samordningsrolle i budsjettarbeidet til regjeringa. Departementet skal leggja til rette for samsvar mellom kommunane sine oppgåver og ressursar, samt rammefinansiering av kommunesektoren. Endring av løyvingar til kommunesektoren må alltid takast opp med Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. På den første budsjettkonferansen i mars pliktar sektordepartementa å gjera greie for planlagde forslag som gjeld kommunesektoren det komande året. Framlegg om øyremerkte tilskot krev særskild grunngeving, og eventuelle kommunale eigendelar knytte til satsingsforslag må reknast ut. På denne måten får regjeringa ei oversikt over konsekvensane for kommunesektoren av dei ulike forslaga på sektorområda.

Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidd *Statlig styring av kommunesektoren – veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner* (Kommunal- og regionaldepartementet, 2007). Rettleiaren skal vera til hjelp for departement, direktorat og andre statlege etatar på sentralt nivå som førebur nye tiltak, endringar og reformer på sektorar der kommunane og/eller fylkeskommunane har ansvar. Rettleiaren er eit supplement til utgreiingsinstruksen og Finansdepartementet sitt årlege budsjetttrundskriv, og inneheld mellom anna overordna prinsipp for statleg styring av kommunesektoren, retningsliner for statleg regelverk retta mot kommunesektoren, omtale av kva forhold som skal eller bør vurderast ved utgreiing av konsekvensar for kommunesektoren og hovudpunkta i kommunelova.

Kommuneproposisjonen

Kvart år legg Kommunal- og regionaldepartementet fram kommuneproposisjonen for Stortinget. Her presenterer regjeringa sitt forslag til det økonomiske opplegget for kommunar og fylkeskom-

munar det komande året. Regjeringa legg fram den overordna politikken overfor kommunesektoren, og gjev eit samla oversyn over planlagde endringar på fagdepartementa sine område. Gjennom dette dokumentet får kommunesektoren ei heilskapleg oversikt over forslag til endringar i staten sin politikk, og proposisjonen er eit sentralt hjelpemiddel i kommunane sine eigne budsjettprosessar.

4.3.2 Fylkesmannen og kommunane

Fylkesmannen er det viktigaste kontaktleddet kommunane har i høve til staten. Fylkesmannen skal utøva funksjonen sin på ein måte som byggjer opp under det lokale sjølvstyret. Samstundes skal embetet sikra ivaretaking av nasjonal politikk i ei desentralisert forvaltning. Fylkesmannen kan såleis seiast å ha to prinsipielt ulike roller i samspelet med kommunane. Den eine har utspring i oppgåvene som sektormyndede med ansvar for den regionale styringa av statleg politikk, dels som overordna styresmakt i høve til kommunane, dels som kontrollør ved iverksetjing av tiltak. Den andre

rolla er å vera diskusjonspartnar der fylkesmannen har dialog med kommunane, rettleier og gjev råd, mellom anna med omsyn til korleis innhaldet i statleg politikk skal forståast.

Fylkesmannen er det sentrale samordningsorganet på fylkesnivå. Fylkesmannen sitt samordningsansvar gjeld både samordning av statlege styringssignalar mot kommunane og i høve til andre regionale statsetatar. Samordningsansvaret inneber òg at fylkesmannen medverkar til at tilbakemeldingar frå kommunane om statleg politikk vert formidla vidare til sentrale styresmakter. Fylkesmannen sitt samordningsansvar i høve til kommunane er omtalt i *Retningslinjer for fylkesmannen si samordningsfunksjon i forhold til kommuneretta styring (Kommunal- og regionaldepartementet 2004)*. I retningslinjene vert det lagt vekt på at kommunane skal ha moglegheit til å gjera sjølvstendige politiske prioriteringar innanfor ramma av det kommunale sjølvstyret. Fylkesmannen må derfor sjå til at den fagbaserte styringa av kommunane ikkje vert sterkare enn det er heimel for i lovgevinga, eller enn det som følgjer av politiske ved-

Boks 4.4 Ulike former for dialog og kontakt mellom fylkesmannen og kommunane

Forventningsbrev – Utsending av forventningsbrev til kommunane har i dei seinare år vorte vanleg. Brevet inneheld ein brei gjennomgang av statleg politikk i høve til kommunane, og listar opp kommunane si rolle i gjennomføringa av politikken og forventningar til korleis det skal skje. Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidd ein rettleiar for bruken av forventningsbrev: «*Hvordan kan styringsdialogen mellom staten og kommunane samordnes og forbedres?*» (KRD-Rundskriv H-2113).

Servicefråsegnar – Føremålet med servicefråsegn er – på ein kortfatta og forståleg måte – å gje kommunar og brukarar informasjon om tilhøve som er sentrale for dei, til dømes om etaten sine oppgåver, kva tenester etaten yter, kva rettar og plikter som følgjer med dei, sakshandsamings-, innsyns- og klagemoglegheiter osv.

Kommunevitjingar – Kommunevitjingar kan gjennomførast på fleire måtar. Det vanlege er at embetsleiinga saman med medarbeidarar i fagavdelingane vitjar kommunane og har møte med den politiske og administrative leiinga i kommunen – ofte deltek heile formannskapet – for å utveksla erfaringar og synspunkt på aktuelle spørsmål i den aktuelle kommunen. Kommunevitjingane kan òg vera fagspesifikke, dvs.

at dei tek for seg eitt eller eit fåtal saksområde, og der møtedeltakarane er avdelingsleiarar og fagmedarbeidarar innanfor ulike område. Slike vitjingar kan òg arrangerast på interkommunal basis (regionmøte).

Fylkesvise fellesmøte for ordførarar og/eller rådmenn – Slike vert gjerne avvikla ein eller to gonger i året i samband med orientering om statsbudsjettet eller kommuneøkonomiproposisjonen. I nokre fylke er det vanleg at møta vert arrangerte i fellesskap mellom den regionale KS-organisasjonen og fylkesmannsembetet.

Kurs, konferansar og opplæring – Det er relativt vanleg at fylkesmannen skipar til kurs, konferansar eller liknande om ulike tema, ofte i samarbeid med KS. Målgruppa er gjerne kommuneleiinga, men kan òg vera sakshandsamarar i kommunane eller nyvalde kommunestyrerepresentantar.

Individuell kontakt – Fylkesmannsembeta får dagleg ei rekkje spørsmål frå einskildpersonar eller representantar for kommunane om saker av ulikt slag. Embeta spelar derfor ei vesentleg rolle som rådgjevar og retteleiar i ei rad saker av samfunnsmessig karakter, både overfor den einskilde, bedrifter, institusjonar og kommunar.

tak og retningslinjer gjevne av storting og regjering.

Fylkesmennene har utvikla ulike metodar og dialogformer i samordninga og kontakten mot kommunane. Både omfanget og måten dette vert gjort på kan variera frå fylke til fylke. Dette kan koma av variasjonar i kva behov og ønske kommunane har, eller det kan skuldast fylkesvise variasjonar i kultur og historikk for dialog mellom fylkesmann og kommunane.

Regjeringa meiner at fylkesmannen framleis skal ha ei viktig samordningsrolle overfor kommunane. Vidareutvikling av dialogformer mellom fylkesmannen og kommunane vil vera viktig i eit slikt perspektiv.

Samordning av tilsyn

Stortinget vedtok eit nytt kapittel 10 A i kommunelova om statleg tilsyn med kommunesektoren 7. desember 2006. Lovendringa vart gjort gjeldande frå 1. mars 2007. Lovvedtaket byggjer på Kommunal- og regionaldepartementet sitt lovforslag i Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) *Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)*.

Kapittel 10 A inneheld reglar om rammer, prosedyrar og verkemiddel for statleg tilsyn med kommunesektoren. Lovfesting av fylkesmannen si samordningsrolle i forholdet mellom statlege tilsynsorgan og kommunane og fylkeskommunane er eit sentralt element i denne samanhengen. Fylkesmannen har fått ein rett og ei plikt til å syta for at alt statleg tilsyn mot kommunar og fylkeskommunar er samordna.

Både praktiske sider ved tilsynsarbeidet og tilsynet sin bruk av reaksjonar inngår i denne samordninga. Det er eit mål at fylkesmannen si samordning skal medverka til at ein unngår at tilsyn på éin sektor gjev utilsikta konsekvensar for andre sektorar.

Statlege tilsynsetatar og kommunar og fylkeskommunar er pålagde ei plikt til å ta del i samordningsprosessen. Det er framleis opp til tilsynsetaten sjølv å avgjera om kommunen oppfyller sine lovplikter, og om det skal ileggjast pålegg eller andre sanksjonar. Alle statlege sentrale tilsynsorgan skal varsle fylkesmannen på førehand om bruk av pålegg og andre sanksjonar med vesentlege konsekvensar for kommunen. Målet er å sikra at fylkesmannen er informert om tilsynsbøra til den einskilde kommunen. Før pålegg vert gjevne har tilsyna òg ei plikt til å føra dialog med kommunen om utforminga av pålegg med vesentlege conse-

kvensar eller andre sanksjonar og kommunen si oppfølging av desse. Dialogen skal skje i regi av fylkesmannen.

Fylkesmannen si samordningsrolle i forhold til kommuneretta statleg tilsyn er under utforming. Frå departementet si side vert det lagt opp til at rolla skal utformast i det enkelt fylket ut frå lokale føresetnader. Dette er den beste strategien for at rolla kan utformast i samspel med dei som skal føra tilsyn og kommunane. Departementet vil leggja til rette for læringsarenaer og erfaringsutveksling mellom fylke i forhold til utforminga av rolla.

4.4 Læring mellom forvaltningsnivåa

Både tilsyns- og kontrollsystem vil vera opplegg som skaper vilkår for læring mellom forvaltningsnivåa. Gjennom desse mekanismene måler ein avvik i forhold til statlege reglar for kva kommunane skal gjera og korleis dei skal gjera det. Måler ein avvik, har kommunen plikt til å tilpassa seg dei krava regelen set.

I ein del tilfelle vil det visa seg at reglane er lite eigna i forhold til dei problema som skal løysast lokalt. Også då er det behov for læring. For at statlege reglar og krav, finansieringsformer med meir skal vera godt tilpassa kvar dagen i kommunen, er det trong for god informasjon om og kommunikasjon mellom forvaltningsnivåa som gjer læring og utvikling mogleg.

Over tid er det utvikla ei rekkje mekanismar som skal medverka til læring. Overføring av informasjon frå kommunen i form av statistisk materiale er velkjend, og inntektssystemet vert oppdatert jamleg på basis av data frå kommunane. KOSTRA gjev kunnskap om mellom anna tenesteleverandørrolla og økonomi i kommunane.

Fylkesmannen har ei viktig rolle i læringssystemet mellom staten og kommunane. Han har ein naudsynt nærleik til og kunnskap om kommunane som ikkje så lett lét seg talfesta. Fylkesmannen skal halda dei sentrale styresmaktene orienterte om viktige spørsmål i fylket, og formidla informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlege organ om tilhøve som gjeld verksemda deira. For at statlege reglar og krav, finansieringsformer, rapporteringsendringar og liknande skal vera godt tilpassa kommunane sin kvardag, er det nødvendig med informasjon og kommunikasjon mellom fylkesmannen og kommunane som gjer læring og utvikling mogleg.

I eit læringsperspektiv er det viktig med dialog mellom forvaltningsnivåa. Denne forma for kontakt gjev den einskilde kommune høve til å forklara

situasjonen sin, og dialogen via fylkesmannen eller direkte med sentrale styresmakter kan vera naudsynt, for eksempel i høve til å følgja opp kommunane i ein vanskeleg økonomisk situasjon. Fylkesmannsembetet skal vera staten sin lyttepost i forhold til det som rører seg i kommunane og slik bidra til at staten avpassar si styring av kommunane i høve til lokale tilhøve.

Bruk av dialog i kontakten med kommunane styrkjer tilliten mellom kommunane og fylkesmannen. Denne forma for kontakt gjev den einskilde kommunen høve til å gjera greie for sin situasjon, og dialogen vert ein kanal inn i det statlege forvaltningsapparatet, til dømes når det gjeld å følgja opp kommunane i ein vanskeleg økonomisk situasjon. Undersøkingar viser at fylkesmannen i større grad viser tillit til kommunane enn andre statlege administrative og politiske aktørar på sentralt nivå (Fimreite m.fl. 2004). Grunnen til dette er truleg at fylkesmannen har god kunnskap om stoda til den einskilde kommunen og om lokale tilhøve.

Regjeringa vil trekkja fram konsultasjonsordninga som ein god arena for læring mellom forvaltningsnivåa (jf. avsnitt 4.2). Annan kontakt og dialog mellom departementa og KS medverkar òg til læring og betre forståing mellom staten og kommunesektoren.

Departementet har dei seinare åra også lagt til rette for læring mellom kommunane. Kvalitetskommuneprogrammet er eit døme på dette. Kvalitetskommuneprogrammet er forankra i ei avtale frå oktober 2006 mellom staten, kommunesektoren og arbeidstakarorganisasjonane om betring av kvaliteten på kommunale tenester. Programmet rettar seg primært mot pleie- og omsorgssektoren, skulen og barnehagar. Arbeidet er konsentrert om to hovudområde: tiltak for å betra kvaliteten i møtet mellom tilsette og innbyggjar, og tiltak for å redusera sjukefråværet. I utgangspunktet skal alle kommunar kunna ta del. Målet er 200 deltakarkommunar før programmet vert avslutta i 2009. Prosjekta og tiltaka skal setjast i verk i og av deltakarkommunane sjølve. Kommunane er med i nettverk med regelmessige samlingar for rettleiing, erfaringsutveksling og fagleg påfyll. Programmet tilbyr kompetanseutvikling, rettleiing på samlingar og undervegs i kommunane. Kommunane set eigne mål som dokumenterer dette. Asplan analyse utviklar verkty gjennom programmet for evaluering av dei lokale prosjekta. Det skal òg gjerast ei følgjeevaluering, noko som vil styrkja kompetansen til kommunane ytterlegare.

5 Lokaldemokrati i den representative kanalen

Det representative demokratiet utgjer 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.

Det representative demokratiet har vore den sentrale styreforma i kommunane sidan 1837. Innbyggjarane vel dei representantane inn i kommunestyret som dei meiner er best eigna til å styra kommunen dei neste fire åra. Når fireårsperioden er over, skal innbyggjarane ta stilling til om dei styrende skal få fornya tillit eller ikkje.

Det har lenge vorte sett søkeljos på kor godt denne kanalen verkar. Særleg har merksemda vore retta mot valdeltakinga ved lokalval, som har vore fallande, sjølv om ho auka i 2007. Lokaldemokratikommisjonen peikar på korleis politikk er med og påverkar valdeltakinga, og viser til det ansvaret kommunane og lokalpolitikarane har for å setja saker på dagsordenen som opptek folk og gjera lokale politiske alternativ tydelege for dei røysteføre. Dette vil auka sannsynet for at røysteføre innbyggjarar brukar røysteretten sin i lokale val.

Gjennom nominasjonsprosessen har partia innverknad på kven som vert valde inn i kommunestyra. Nett nominasjonsprosessar og partia sine val av listekandidatar medverkar til at mange grupper er underrepresenterte i kommunestyra. Dette gjeld særleg kvinner, ungdom og eldre. Regjeringa er oppteken av å gjera kommunestyra meir representative.

5.1 Valdeltaking

5.1.1 Utviklinga i valdeltakinga

Ved kommunestyrevalet i 2007 deltok 61,2 prosent i kommunestyrevalet, medan 57,5 prosent røysta ved fylkestingsvalet. Dette var ein auke samanlikna med dei to førre lokalvala i 2003 og 1999. Som figur 5.1 viser, hadde då deltakinga i lokalval felle i seks val på rad, sidan 1979. Ved kommunestyrevalet i 2007 var deltakinga om lag 12 prosentpoeng lågare enn ved kommunestyrevalet i 1979, medan delta-

kinga ved fylkestingsvalet fall med knapt 14 prosentpoeng mellom desse åra. Også ved stortingsval har deltakinga gått attende, men her er tilbakegangen mindre og ikkje like eintydig. Ved stortingsvalet i 1981 var deltakinga om lag 6 prosentpoeng høgare enn ved stortingsvalet i 2005. Lokaldemokratikommisjonen viser at skilnaden i deltakinga mellom lokalval og stortingsval tok til å auka frå midten av 1980-talet, men det er særleg ved dei siste vala at skilnaden har vorte merkbar større.

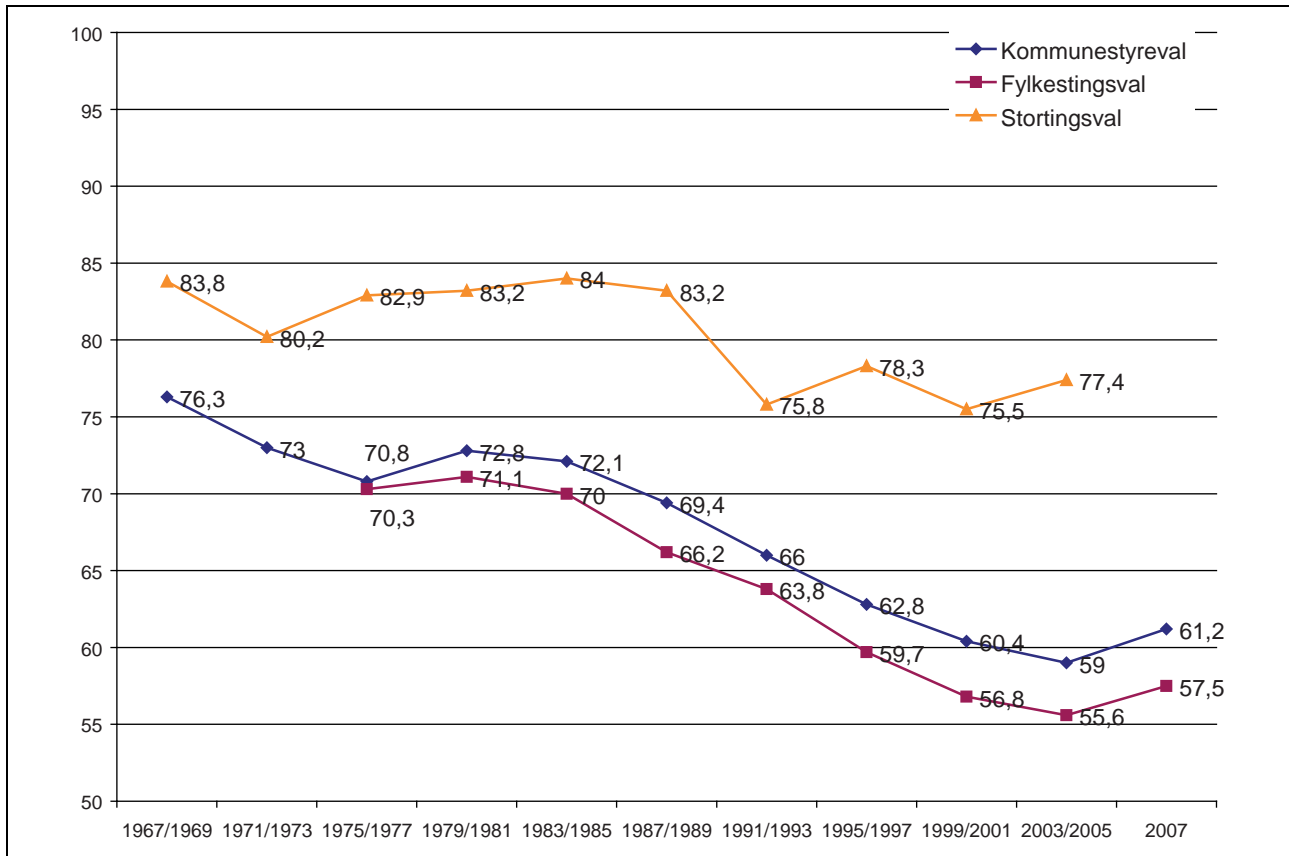
Figur 5.1 gjev eit oversiktsbilete av korleis valdeltakinga ved norske val har utvikla seg dei siste 40 åra. Deltakinga ved kommunestyrevala har felle med om lag 15 prosentpoeng i dette tidsrommet, men nedgangen har flata ut dei fire siste lokalvala sett under eitt: i denne perioden er den gjennomsnittlege valdeltakinga på 61 prosent.

Ei drøfting av valdeltaking bør òg vurderast i kva grad det over tid er dei same personane som lét vera å røysta. Aardal (2002:36) hevdar at det i røynda er svært få som ikkje røystar i fleire val på rad. Med visse metodiske atterhald viser han til at det ved kommunestyrevala i 1995 og 1999 berre var 12 prosent som ikkje nytta røysteretten sin. Med andre ord: 88 prosent av dei røysteføre røysta ved minst eitt av to påfølgjande lokalval. Det kan likevel vera ein viss fare for overrapportering av desse tala, noko som òg er tilfelle for tala for 1999- og 2003-vala sett i samanheng. Dei syner at om lag 19 prosent sat heime ved begge desse vala.¹ Sjølv om det er eit monaleg utskifte i heimesitjargruppa, er det altså likevel ei nokså stor gruppe som sit heime ved fleire etterfølgjande val.

Variasjon mellom kommunane

Lokaldemokratikommisjonen fekk utført ei undersøking som går nærare inn på utviklinga innanfor ulike grupper av kommunar (sjå Midtbø i NOU

¹ Tala er baserte på undersøkingar for kvart enkelt val, som så er slått saman. Dei som røyster er i røynda noko overrepresenterte i kvar av undersøkingane. Dei vil dermed òg vera overrepresenterte når ein slår saman fleire undersøkingar. Sjølv om tala vert vekta mot den faktiske valdeltakinga i det einskilte valet, lét det seg ikkje gjera for fleire val sett under eitt.



Figur 5.1 Norsk valdeltaking 1967–2007.

Kjelder: NOU 2006:7 og Statistisk sentralbyrå.

2006:7, vedlegg 4). Undersøkinga viste at valdeltakinga varierer både mellom kommunar og over tid, sjølv om valdeltakinga samla sett har gått nedover dei siste tiåra. To grupper av kommunar illustrerer både ulike utgangspunkt og forskjellige endringsmønster. Valdeltakinga har gått sterkt nedover i dei ti kommunane som tidleg i etterkrigstida hadde høgast valdeltaking. Motsett har valdeltakinga stige markant i dei ti kommunane med lågast valdeltaking rett etter krigen. Ved dei siste lokalvala har valdeltakinga i denne siste gruppa jamvel vore høgare enn i den fyrst omtalte gruppa av kommunar.

Desse to gruppene skil seg òg frå kvarandre reint geografisk. Dei ti kommunane med veksande valdeltaking i etterkrigstida ligg på Vestlandet og i Nord-Noreg. Dei andre ti, der valdeltakinga var høgast etter krigen, høyrer heime rundt Oslofjorden og på det indre Austlandet.

Undersøkinga viser elles at valdeltakinga i størst grad har gått ned i dei folkerikaste kommunane dei siste 50 åra. I den halvparten av kommunane som ligg under medianen for innbyggjartal, har deltakingsnivået derimot ikkje endra seg nem-

neverdig når ein ser dei siste 50 år under eitt (medianen er for tida om lag 4 400 innbyggjarar).²

Det er særleg ved vala dei siste 20 åra at valdeltakinga har gått vesentleg nedover, før deltakinga igjen tok seg opp i 2007. I denne perioden har derimot endring i valdeltaking variert svakare med storleiken til kommunar: I tidsrommet 1987–2003 fall deltakinga i både små og store kommunar. I kommunane som ligg under medianen, var nedgangen om lag 7–8 prosentpoeng, medan valdeltakinga gjekk ned med 10–11 prosentpoeng i kommunane som ligg over medianen (Bjørklund og Saglie 2000, Bjørklund og Saglie 2005).

Valdeltakinga følgjer visse geografiske mønster, og er jamt over lågast i dei tre nordlegaste fylka. Derimot har valdeltakinga i denne landsdelen gått relativt svakare ned ved dei siste vala. Dermed har avstanden mellom dei fylka med høgast og lågast deltaking minskt den siste tida³.

² Mediankommunen for innbyggjartalet er den kommunen som kjem på midten når ein rangerer kommunane etter innbyggjartal.

³ Statistisk sentralbyrå, <http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalg/tab-2004-04-05-01.html>

Variasjon mellom ulike grupper i befolkninga

Interessa for nivået på valdeltakinga har somtid botna i ei uro for den sosiale profilen i deltakinga. Historisk sett har veljarar frå såkalla lågstatusgrupper vorte politisk mobiliserte seinare enn dei som høyrer til høgstatusgrupper. Viss dei som tilhøyrer lågstatusgrupper òg er dei som først fell frå når valdeltakinga går ned, kjem valdeltakinga over tid til å verta kjenneteikna av større sosial ulikskap. Lokaldemokratikommisjonen kjem derimot fram til at heimesitjarane ikkje kan plasserast i nokon tydeleg og klår sosial eller sosioøkonomisk bås. Tvert om ser det ut til at både kjønn og inntekt i mindre grad enn før påverkar avgjerda om å røysta i val eller ikkje.

Det er først og fremst alder som viser ein samanheng med det endra deltakingsmønsteret. Over tid har valdeltakinga gått relativt sterkast ned mellom dei unge røysteføre. Dette gjeld særleg blant førstegongsveljarane. Spørsmålet er om tendensen til heimesitjing blant dei unge er eit alders- eller eit generasjonsfenomen. Dersom det siste er tilfellet, må ein frykta at fallande deltaking er ein trend som vil vera tung å venda. Forskinga ser førebels ikkje ut til å kunna gje svar på dette spørsmålet.

I tillegg til unge røysteføre er det mange med innvandrarbakgrunn mellom heimesitjarane. Samstundes er det store skilnader mellom ulike innvandrargrupper.

Ved lokalvalet i 2007 røysta 40 prosent av dei norske statsborgarane med innvandrarbakgrunn, og 36 prosent av de utanlandske statsborgarane med røysterett. Valdeltakinga er særskild låg mellom innvandrarar frå Aust-Europa. Jamført med lokalvala i 1999 og 2003 har det vore små endringar i den samla valdeltakinga i innvandrarbefolkninga.

Norske statsborgarar med innvandrarbakgrunn har gjennomgåande høgare valdeltaking i lokalval enn utanlandske statsborgarar med røysterett.

Mellom innvandrарveljarar med ikkje-vestleg bakgrunn (med og utan norsk statsborgarskap) røysta berre 33 prosent ved valet i 2007. Dette er om lag på same nivå som valet i 2003, men ein tilbakegang på sju prosentpoeng jamført med valet i 1999 (Bjørklund og Bergh 2005).

Valdeltakinga blant personar med innvandrarbakgrunn er positivt korrelert både med alder og kor lenge dei har budd i Noreg. I tillegg til at det er store skilnader mellom ulike grupper i innvandrarbefolkninga, varierer deltakinga òg med både geo-

grafisk tilhøyrse i Noreg og innerter i gruppene. Relativt fleire kvinner enn menn med innvandrarbakgrunn røystar. Valdeltaking mellom unge med slik bakgrunn er, som elles i folkesetnaden, låg.

Kvifor har valdeltakinga falle?

Fallande valdeltaking kan dels gjerast greie for ved individuelle forklåringar. Til dømes kan lågare deltaking koma av at veljarane sine haldningar til dei representative institusjonane har endra seg. Mellom anna vert det diskutert om kjensla av borgarplikt no er mindre utbreidd enn før. Mange veljarar røysta av di dei oppfattar slike handlingar som nær ei plikt. Det er gjort forskning som derimot tyder på at denne kjensla av borgarplikt er ved å verta mindre utbreidd i det norske samfunnet, og særleg mellom dei unge (Bjørklund 2002).

Ein annan type av forklåringar tek utgangspunkt i ulike trekk ved samfunnsutviklinga. Valdeltakinga kan gå ned som følgje av endringar i måten både samfunnet og det politiske systemet er organisert på. Til dømes kan mange oppfatta det som mindre attraktivt å røysta av di dei oppfattar dei politiske skiljelinene mellom partia som meir uklåre enn tidlegare. Dette kan igjen koma av at lokalpolitikarane ikkje godt nok evnar å få fram dei politiske skilnadene mellom partia.

Redusert kommunalt handlingsrom har òg vorte trekt fram som forklåring på redusert valdeltaking. Dersom handlingsrommet til lokalpolitikarane har vorte innsnevra, kan dette ha gjort veljarane mindre opptekne av kva parti som sit i kommunestyret og styrer kommunen. Det finst derimot lite forskning som stør denne tankegangen, sjølv om ei undersøking (Ervik 2005) finn at svakt finansielt spelerom lokalt har ein viss (om enn liten) negativ effekt på veljarane sin motivasjon for å delta i lokalval.

Det er regjeringa sitt syn at det norske demokratiet i første rekkje er, og skal vera, eit representativt demokrati der formell politisk makt og ansvar er grunna i representasjon. Deltaking i val er derfor ei politisk handling som ikkje kan erstattast med andre former for politiske handlingar. Nedanfor presenterer regjeringa sitt syn på korleis det kan leggjast best mogleg til rette for at alle skal kunna delta i val. Deretter gjer regjeringa framlegg om ulike tiltak som kan medverka til å auka valdeltakinga. Den siste bolken av dette kapitlet ser nærmare på representativiteten i dei folkevalde organa.

5.2 Tilrettelegging for deltaking i val

5.2.1 Evaluering av lokalvalet i 2007

Departementet har òg etter dette valet gjennomført ei brei evaluering av valet. Det er gjennomført ei spørjeundersøking i alle kommunane i landet. Departementet oppmoda kommunane føre valet til å tenkja kreativt og utradisjonelt i høve til kva lokale som nyttast til røystegjeving. Gjennom undersøkinga er det samla inn informasjon om kva stader kommunane la til rette for førehandsrøysting og om opningstider i desse lokala. Det vart spurt særskilt om kommunen har motteke førespurnader om å utvida tida det var mogleg å førehandsrøysta.

Når det gjeld valtingsrøystinga er det mellom anna samla inn data på kor mange lokale som kommunar med dagens val held ope sundag og måndag, og kva som er bakgrunnen for å halda dagens val. Det er vidare samla inn informasjon om i kva grad det oppstod køar i lokala på valdagen. Kommunane vart òg spurde om dei opplevde særskilde problem med kravet om legitimasjon, og om dei eventuelt sette i verk tiltak for å bøta på desse problema.

Om lag 60 prosent av kommunane har svart på spørjeskjemaet, og kring halvparten av svarkommunane har val over to dagar.

Som eit ledd i evalueringa av valet skipa departementet 26. februar 2008 til eit valseminar med over 100 deltakarar. På seminaret deltok kommunar, forskarar, organisasjonar og politikarar. Tema på seminaret var om det var naudsynt å endra lov eller eventuelt rutinar ved valgjennomføringa for å sikra nasjonale og internasjonale lovkrav til at veljarane skal få røysta hemmeleg og utan å verta utilbørleg påverka. Motivasjonen for dette var dels påstandar om valfusk ved valet sist haust. Desse spørsmåla vert vurderte nærare i eit høyringsnotat om endringar i vallova, som etter planen skal leggjast fram sommaren 2008.

I samband med evalueringa har departementet òg teke kontakt med enkeltkommunar når det gjeld særskilde spørsmål, som til dømes såkalla «familierøysting» og om det bør innførast røystesetelkonvolutt på valtinget.

Den omtalte spørjeundersøkinga og relaterte innspel utgjer eit viktig grunnlag for dei vurderingane og tiltaka som vert gjort greie for og framlegg om i høyringsnotatet om endringar i vallova.

Departementet meiner det er viktig ikkje å innføra endringar i systemet utan at det er klare behov og gode grunnar for dette. Gjennomføring av val krev etablering av eit omfattande apparat i den ein-

skilde kommune med mange detaljerte rutinar som alle valfunksjonærar må setja seg inn i. Valet vert gjennomført berre kvart anna år, og er dermed ikkje ei rutineoppgåve. All røynsle tilseier at alle endringar fører til ein del feil ved avvikling av val. Desse kan føra til at veljarar ikkje får røysta, eller at røysta vert forkasta. Ferske endringar må få verka ei tid før ein eventuelt set ut i livet nye reformer. Det er ikkje minst klokt å visa varsemd med endringar som gjeld sjølve røystgjevinga. Både radikale og hyppige endringar av valreglane lyt vera sjeldne, og bør ikkje setjast ut i livet med mindre openberre og gode grunnar for endring gjer seg gjeldande.

5.2.2 Informasjon

Det er ein grunnleggjande demokratisk rett å kunna røysta ved val. Alle personar med røysterett skal derfor ha den same moglegheita til å gjera dette.

Administrative tilhøve ved valavviklinga kan innverka på korleis ein kan gjera seg nytte av denne retten. Departementet legg vekt på å henta inn kunnskap om det er forhold rundt valavviklinga som kan vera til hinder for at røysteretten vert nytta, og som derfor bør rettast opp.

Ein viktig føresetnad for deltaking i val er at dei røysteføre veit når, kvar og korleis dei skal røysta. Dersom folk ikkje har fullnøyande informasjon om dette, aukar sjansane for at dei vert sitjande heime på valdagen.

Både departementet og kommunane har eit informasjonsansvar. Departementet administrerer vallova med forskrifter, og har det overordna ansvaret for både valavviklinga og den generelle informasjonsverksemda. Kommunane er ansvarlege for å leggja til rette for røystegjevinga ved både lokal-, stortings- og sametingsval. Konkret informasjon om kvar og når veljarane kan røysta, må derfor koma frå kommunane. Informasjonsansvaret til departementet og kommunane inneber primært å informera om regelverket – det vil seia å gje faktainformasjon om valordninga til alle veljarane.

Vallova seier kva kommunane er pålagde å kunngjera om lokalt. Vallova pålegg kommunane å senda ut valkort til veljarane i kommunane sine. Valkortet skal mellom anna innehalda informasjon om kva vallokale valjaren skal røysta i på valdagen, og kor lenge vallokala er opne. Ut over dette er det opp til kommunane sjølve å avgjera omfanget av informasjonsinnsats i samband med valet. Dei aller fleste av kommunane har informasjon om valet på heimesidene sine.

Departementet har ved dei siste vala gjennomført ei rekkje informasjonstiltak retta mot alle veljarane. Nokre av tiltaka har vore retta inn mot spesielle målgrupper: ungdom, røysteføre med innvandrarbakgrunn og innbyggjarar med trong for særskild utforma informasjon. I 2007 gjennomførte departementet mellom anna ein landsomfattande informasjonskampanje som inneheldt filmsnuttar for fjernsyn og kinoar, nettannonsering, husstandsbrosjyre og andre PR-tiltak. Husstandsbrosjyren vart omsett til fleire språk for å gjera det lettare for veljarar som kjem frå andre land å setja seg inn i dei reglane som gjeld ved val i Noreg. Det var dessutan mogleg å finna informasjon om valet på internettsida www.valg.no.

Departementet delte òg ut tilskot på til saman 3,2 millionar kroner til organisasjonar og andre aktørar som ville spreia kunnskap om valet og/eller sette ut i livet tiltak for auka valdeltaking.

Media har ei viktig rolle i samband med val. Det er viktig at media informerer om valordninga, noko dei i stor grad gjer. Landslaget for lokalaviser fekk økonomisk støtte frå departementet til å gjennomføra ein eigen kampanje for å auka valdeltakinga ved lokalvalet, jf. omtale nedanfor.

5.2.3 Legitimasjonsplikt

Til valet i 2007 vart det innført krav om at alle veljarar måtte visa legitimasjon når dei skulle røysta. Tidlegare inneheldt vallova føresegner om at røystemottakar *kunne* krevja at veljaren legitimerte seg. Reglane vart praktiserte ulikt i kommunane. Ved valet i 2005 var det oppslag i media om at veljarar fekk røysta utan at dei måtte legitimera seg. Det vart vist til at ein ikkje kan sjå vekk frå at ein før eller seinare vil kunna oppleva freistnader på valfusk på grunn av manglande legitimering. Internasjonale valobservatørar rådde til at det vart innført krav om obligatorisk veljarlegitimasjon for å få 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. Eit slikt krav vil også hindra at det oppstår tvil om det har vore fuska. Mistanke om juks på grunn av manglande krav til å visa legitimasjon kan svekkja tilliten veljarane har til valsystemet. Dette er bakgrunnen for at departementet våren 2007 føreslo å innføra legitimasjonsplikt. Utan legitimasjonskrav er det ikkje mogleg å sikra dette viktige demokratiske prinsippet fullt ut.

Kravet til legitimasjon er like fullt ikkje absolutt. Dersom han eller ho som tek i mot røysta kjenner veljaren, er legitimasjon ikkje påkravd. Ved

røysting på institusjonar, til dømes sjukeheimar, aldersheimar og fengsel, kan identiteten til veljaren stadfestast av ein tilsett ved institusjonen. Dette unntaket vart innført fordi desse veljarane er i ein situasjon der dei ikkje lett kan henta eller skaffa seg legitimasjon.

Departementet sette mykje inn på å informera om det nye kravet om legitimasjon før valet. I tillegg til ein omfattande informasjonskampanje vart kommunane bedne om å melda tilbake dersom veljarar vart avviste på grunn av manglande legitimasjon. Departementet har motteke svar frå om lag 200 kommunar. I desse kommunane ser det ut til at 63 veljarar vart avviste fordi dei ikkje hadde legitimasjon, halvparten av desse i Oslo og Bergen. Det ligg sjølv sagt ikkje føre tal på kor mange som ikkje møtte opp av di dei mangla legitimasjon. Det er knappast snakk om store tal sidan dei fleste røysteføre kan skilta med ei eller anna form for gyldig legitimasjon. Departementet har heller ikkje noko grunnlag for å tru at særleg mange har vorte avviste i dei kommunane som ikkje har sendt svar på spørjeundersøkinga etter valet. Tilbakemeldingar i evalueringsrunden våren 2008 byggjer opp under denne vurderinga. Det er òg grunn til å minna om det også tidlegare galdt eit krav til legitimasjon. Alle veljarar måtte legitimera seg dersom røystemottakaren bad om det. Kravet vart elles praktisert noko ulikt ute i kommunane.

I evalueringsrunden våren 2008 vart kommunane spurde om det nye kravet til legitimasjon skapte spesielle problem, og om det var sett i verk særskilde tiltak. I mange kommunar er det små forhold og «alle kjenner alle». Utover dette melder dei fleste kommunane tilbake at det ikkje har vore særlege problem knytte til krav om legitimasjon for å få røysta.

Svært mange kommunar informerte aktivt om det nye legitimasjonskravet. Til dømes vart det opplyst om dette på valkort. Somme stader vart lokalpresse oppmoda om å skriva om kravet. Kommunane har sjølve informert på andre vis òg. I tillegg har dette fleire stader vore hovudtema i opplæringa av røystestyret. Det er òg ein god del kommunar som opplyser at røystestyra vart sette saman av folk frå alle deler av kommunen, slik at det var stor sjanse for gjenkjenning av veljarar. Einskilde stader vert røystestyret sett saman av personar som arbeider på servicetorg, i sosial- og flyktningtenesta. Ein kommune opplyser om at sosialkontoret vart gjort særskilt merksam på kravet slik at dei kunne vurdere økonomisk stønad til å skaffa legitimasjon. Ein kommune utferda sjølv mellombels legitimasjon. Det var svært ressurskrevjande for kommunen å gjera dette. Det vart

derimot ikkje behov for å utferda meir enn eit legitimasjonsdokument. Nokre kommunar opplyser at dei hadde etablert særskilde prosedyrar som dei kunna følgja dersom nokon ikkje hadde legitimasjon. Ein kommune opplyser at dei i nokre tilfelle kørde veljarar heim for å henta legitimasjon.

Det er inga generell legitimasjonsplikt her i landet. Krav om å visa legitimasjon er oftast knytt til visse handlingar, eller det å utøva ein rett. Det er lett og relativt rimeleg å skaffa seg legitimasjon, til dømes på Posten.

Departementet finn ikkje grunnlag for å gå bort frå eller letta på kravet til legitimasjon. Det grunnleggjande er å sikra at kvar veljar, og den rette veljaren, berre får godkjend ei røyst. Det er ikkje mogleg å vera trygg på dette dersom det vert opna for at til dømes andre enn røystemottakarar skal kunne stadfesta identiteten til ein veljar.

Det kan vera grunn til å skilja mellom veljarar som manglar gyldig legitimasjon og veljarar som har gløymt å ta med legitimasjon når dei skal røysta. Den første gruppa kan representera ei utfordring, men vil etter alle solemerke vera ei lita gruppe. I dagens samfunn har dei fleste røysteføre legitimasjon. Det er legitimasjonskrav i svært mange samanhengar i samfunnet i dag, til dømes når ein skal heva trygd eller sosialstønad (med mindre ein er kjend i bank/post). Nokre få veljarar ser derimot ut til å mangla legitimasjon heilt. I denne gruppa kan det vera einskilde rusmiddelbrukarar og eldre personar. Det ligg derimot ikkje føre fulldekkjande opplysningar om kven eller kor mange dette gjeld.

Somme har kome med krav om at departementet bør sørgja for gratis legitimasjon til dei røysteføre. Grunngevinga er at krav til legitimasjonsplikt som ikkje samstundes vert følgd opp av ein rett til gratis legitimasjon, fører til at einskilde veljarar ikkje har moglegheit til å utøva retten til å røysta. Spørsmålet er likevel om det er føremålstenleg å leggja til rette for gratis legitimasjon.

Ei eventuell ordning med gratis legitimasjon til dei som skal røysta kan vera svært vanskeleg å handtera i praksis. Det finst ikkje nokon offentleg instans med særskilt ansvar for å utferda legitimasjon. Kvar skal då veljarar utan legitimasjon venda seg? Kva krav skal stillast til at vedkommande må dokumentera identiteten sin, og kva status skal eit eventuelt legitimasjonsprov ha? Dersom eventuelle bevis skal utferdast i samband med røystinga, kan det ha svært negativ innverknad på gjennomføringa.

Justisdepartementet vurderer og arbeider med eit forslag om å innføra eit nasjonalt ID-kort. Framlegget går mellom anna ut på at eit slikt kort òg

skal innehalda pass og ein elektronisk ID. Det skal vera friviljug å skaffa seg ID-kortet. Det er førebels ikkje teke endeleg stilling til forslaget.

Utgifter til legitimasjon er ikkje noko ein utan vidare har krav på å få dekt i samband med økonomisk sosialhjelp. Men sosialstyresmaktene har moglegheit til å vurdera økonomisk stønad, i tillegg til ordinær støtte til livsopphald, dersom særskilde grunnar for dette ligg føre.

For ei gruppe veljarar, til dømes rusmiddelmissbrukarar, kan det vera at andre tiltak vil kunna fungera betre enn ei særskild ordning for gratis legitimasjon i samband med val. Eitt mogleg tiltak kan gå ut på at kommunen utnemner røystemottakar som kjenner personar frå til dømes rusmiddelinstusjonar. Desse kan så vera til stades i vallokala og identifisera personane det gjeld. Departementet er kjent med at dette vart gjort ved valet i 2007. Elles er det ikkje gjeve at mange i denne gruppa manglar legitimasjon. Sannsynlegvis har fleire rusmiddelmissbrukarar krav på trygd eller sosialstønad. I så fall må dei visa legitimasjon når dei skal heva trygd eller sosialstønad, særleg i dei store byane der tilsette i bank/post ikkje utan vidare kjenner dei det gjeld.

Evalueringa viser at kommunane òg er flinke til å setja røystestyra saman på ein slik måte at medlemene kjem frå ulike miljø og delar av kommunen. Departementet oppmodar alle kommunar til å ta slike omsyn når dei set saman røystestyret og vel funksjonærar til vallokala.

Departementet vil elles òg ved neste val satsa på brei informasjon om legitimasjonskravet.

5.2.4 Førehandsrøysting

Politiske og samfunnsmessige årsaker er truleg dei viktigaste årsakene til at valdeltakinga har gått ned dei siste tiåra. Like fullt er det avgjerande å gjera det enkelt for veljarane å røysta.

I eit representativt demokrati er det viktig at alle grupper deltek ved valet, ikkje berre dei som har tid til å røysta på valdagen. I denne samanhengen spelar høvet til å kunna røysta på førehand ei viktig rolle. Veljarane får dermed store moglegheiter til å røysta på eit tidspunkt som passar dei.

Stad for førehandsrøysting

Kommunane pliktar å leggja til rette for førehandsrøysting på helse- og sosialinstusjonar. I tillegg er dei pålagde å ta i mot røyster heime hjå dei veljarane som har behov for det. Utover dette avgjer kommunane sjølve kor det er føremålstenleg å arrangera førehandsrøysting.

Evalueringa av valet i 2007 viser at kommunane nyttar ulike lokale til førehandsrøysting. Veljarane kunne røysta i rådhus/servicesenter, andre kommunale administrasjonslokale, bibliotek, konsertsalar, fengsel, universitet, høgskular, ungdomsskular, vidaregåande skular, militærleirar, valbussar, valbåtar, lækjarskyssbåtar, NAV-kontor, heimesjukepleiekontor, sosialkontor, bankar, nærbutikkar, kjøpesenter og burettslag.

Opplegga for førehandsrøysting varierer frå kommune til kommune og i samsvar med lokale tilhøve. Svært mange kommunar legg til rette for førehandsrøysting på bibliotek. Røystgjeving på bibliotek har fleire stader vore ein stor suksess. Bergen kommune mottok til dømes 16 423 førehandsrøyster på bibliotek, mot 3 651 røyster i rådhuset, 2 064 førehandsrøyster på universitetet og 1 090 ved høgskular i kommunen.

Nokre kommunar hadde opne vallokale i samsvar med diverse lokale tilskipingar, eller byggedagar i tilknytning til helger. Det er stor variasjon mellom kommunane når det gjeld erfaringar frå førehandsrøysting på vidaregåande skular. Dei fleste som hadde slike mottak, melder om svært få røyster, eller at «berre lærarar røysta». Nokre kommunar melder berre om «godt besøk».

Utanriks og på Svalbard og Jan Mayen byrjar førehandsrøystinga den 1. juli i valåret. Det er mogleg å røysta på førehand på dei fleste norske utanriksstasjonane, det vil seia ambassadar, generalkonsulat og konsulat. I tillegg oppnemner departementet røystemottakarar ved ulike militære anlegg i utlandet, på ei rekkje skip i utanriksfart, ved sjømannskyrkjer og på ulike andre stader der mange norske røysteføre oppheld seg. Oppnemningane skjer etter framlegg frå ulike myndigheter, private firma og organisasjonar. Terskelen for oppnemning er låg. Utanriks er det òg mogleg å røysta ved brev for veljarar som ikkje kjem seg til eit vallokale. Då ordnar veljaren sjølv med røystesetlar, røystesetelkonvolutt og omslagskonvolutt, og sender røysta til Noreg i posten.

Røystgjevinga utanriks vert avslutta den *nest* siste fredagen før valdagen. Før var det mogleg å røysta heilt fram til siste fredagen før valdagen. Dette gjorde at ein del røyster kom for seint fram. Evalueringa av lokalvalet viser at endringa av sluttidspunktet for førehandsrøysting utanriks har vore positivt. Jamført med valet i 2003 var det i 2007 langt færre slike røyster som kom for seint fram og dermed måtte forkastast.

Tabell 5.1 viser tal på førehandsrøyster som vart mottekne både innanriks og utanriks ved dei siste vala. Omfanget av førehandsrøysting er i regelen høgare ved stortingsval enn ved lokale val.

Tabell 5.1 Førehandsrøyster 1997–2007

| Val | Talet på røyster/Røystemottak |
|---------------|-------------------------------|
| 1997 Riksval | ca. 489 000 (posten) |
| 1999 Lokalval | ca. 332 000 (posten) |
| 2001 Riksval | ca. 509 000 (posten) |
| 2003 Lokalval | ca. 249 000 (kommunen) |
| 2005 Riksval | ca. 473 000 (kommunen) |
| 2007 Lokalval | ca. 374 000 (kommunen) |

Valet i 1999 var det siste valet då Posten hadde ansvar for førehandsrøystinga. Då var talet på førehandsrøyster om lag 332 000. Ved lokalvalet i 2007 hadde dette auka til 374 000. Dette kan tyda på god tilrettelegging for førehandsrøysting.

Når kommunane har ansvaret for førehandsrøysting, vil dette i større grad kunna skje i samsvar med krav til offentlegheit og forvaltningstradisjon som valet og veljarane har krav på. Førehandsrøysting skal skje i rolege og verdige former, og det vert lagt til grunn at ho berre kan gå føre seg i lokale av ikkje-kommersiell karakter. I lokale der salsverksemd rår grunnen, vil det såleis ikkje vera mogleg for førehandsrøysting. Det betyr likevel ikkje at det ikkje er mogleg å leggja til rette for røystgjeving på til dømes kjøpesenter. Fleire kommunar gjer dette allereie. Dette må avgjerast etter ei konkret vurdering av den verksemda som går føre seg i lokalet, og i kva grad det er mogleg å gjennomføra røystgjevinga i rolege og verdige former i det aktuelle tilfellet.

Alt i dag er høve til å førehandsrøysta svært godt. Fleire førehandsrøyster enn nokon gong vert mottekne ved lokalval. Det er vanskeleg å peika ut ein stad som utmerkjer seg særskild i alle kommunar. Mange har godt oppmøte på bibliotek, nokre på universitet, medan andre kommunar kan visa til motsett resultat. Dette tilseier at dei lokale tilhøva må vera utslagsgjevande for kvar det vert lagt til rette for førehandsrøysting. Departementet meiner evalueringa viser at kommunane gjer gode vurderingar når det gjeld tilrettelegging.

Departementet meiner likevel at spørsmålet om veljarane har gode nok moglegheiter til å førehandsrøysta, er eit spørsmål ein ikkje kan vurdera ein gong for alle. Departementet vil vurdera om det skal innførast ei plikt til å leggja til rette for førehandsrøysting på vidaregåande skular og høgare utdanningsinstitusjonar. Departementet vil òg sjå nærare på andre spørsmål om førehandsrøysting på fastsette stader etter valet i 2009, inkludert spørsmålet om det skal vera faste stader for føre-

handsrøysting i kommunane. Ein vil då ha eit enda betre grunnlag for å vurdera om det er naudsynt å endra vallova på dette området. Departementet vil òg i eit eige skriv understreka behovet for så god tilrettelegging av førehandsrøysting som mogleg, særleg for ungdom og at høve til førehandsrøysting på vidaregåande skular og høgare utdanningsinstitusjonar må vurderast særskilt.

Skuleval – røystegjeving til ordinære val ved skuleval?

Utdanningsdirektoratet er ansvarleg for gjennomføring av skuleval, og har vurdert om ein òg bør leggja til rette for røysting til ordinære val samstundes med at skulevala vert haldne. Til liks med departementet er Utdanningsdirektoratet skeptisk til slik samanblanding. Det er fleire viktige høve som gjer det problematisk å opna for røystegjeving til ordinære val på same tid og stad som skuleval.

Mange av dei som deltek ved skulevala har ikkje røysterett ved ordinære val. Ved skuleval får alle elevane på skulen som held skuleval, moglegheit til å røysta. Det inneber at òg alle 15–17-åringar kan røysta. Røystegjevinga skjer oftast i «felleskap». Det vil seia at heile klassar, gjerne saman med læraren, brukar ein klasstime til å røysta. I lokale der det går føre seg røystegjeving til skulevalet er det dermed ein del personar som ikkje kan røysta til ordinært val.

Nokre kommunar har erfaring med tilrettelegging for røysting til ordinært val saman med skuleval. For dei fleste er erfaringane her ikkje særleg positive fordi valet fekk eit useriøst og uryddig preg.

Dette kan ha samanheng med måten førehandsrøystinga på skulane vert organisert på. Dersom røystinga vert organisert slik at dei elevane i ein klasse som har røysterett, brukar ein skuletime og går saman med læraren for å røysta, er det grunn til å tru at erfaringane vert meir positive. Særleg gjeld dette dersom røystinga skjer i etterkant av demokratiopplæring på skulen, og på eit anna tidspunkt enn skulevalet. Det er viktig at røystinga går føre seg i eit eige lokale.

Departementet meiner derfor det er grunn til å oppmoda kommunane til å ta i mot førehandsrøyster på skulane, men berre dersom dei saman med skulane evnar å leggja til rette for ei god gjennomføring av valhandlinga.

Opningstider for førehandsrøysting

Dei fleste kommunane gjennomfører førehandsrøysting i rådhuset i opningstida, og held langope

på torsdagar. Ein god del kommunar har hatt laurdags- og sundagsopne tilbod. Bibliotek har gjerne ettermiddags- og kveldsope fleire vekedagar, i tillegg å halda ope på laurdagar.

Røystegjeving i nærbutikkar og på kjøpesenter har stort sett følgd opningstidene til butikkane. Det same gjeld røystemottak i banklokale.

Mottak på helse- og sosialinstitusjonar, fengsel og skular varte frå to til fem timar per dag, og frå ein til to dagar per røystestad. Mottaka på universitet og høgskular hadde tilbod om langope.

Departementet meiner det ikkje er grunnlag for å lovfesta visse opningstider. Opningstidene må i staden tilpassast dei lokale forholda. Her vil både talet på røysteføre i kommunen, plassering og type lokale spela inn. Departementet synest likevel det kan vera grunn til å be kommunane vurdera å ha laurdagsope og langope fleire dagar, særleg mot slutten av perioden med førehandsrøysting.

Departementet vil såleis i samband med neste val oppmoda kommunane om å halda laurdagsope og langope i fleire dagar i slutten av førehandsrøysteperioden. Etter valet i 2009 vil departementet sjå nærmare på i kva grad kommunane har laurdagsopne vallokale eller held vallokala ope ut over kvelden. Departementet vil på dette grunnlag igjen vurdera om det er naudsynt med sterkare føringar på når det skal vera mogleg å førehandsrøysta.

Perioden for førehandsrøysting innanriks

Førehandsrøystinga innanriks (utanom på Svalbard og Jan Mayen) tek no til den 10. august før kvart val. Tidlegare starta førehandsrøystinga 15. juli. Endringa skjedde etter framlegg frå Vallovutvalet, og tok til å gjelda i samsvar med ny vallov før valet i 2003. Det var fleire grunnar til endringane: 15. juli er midt i ferietida, valkampen har då ikkje kome skikkeleg i gang, partia har ikkje markert seg skikkeleg overfor veljarane og det var vanlegvis få veljarar som førehandsrøysta i juli og først i august. Vallovutvalet meinte derfor det var godt nok med ein førehandsrøystingsperiode på ein månad før valet.

Etter valet i 2003 har det like fullt kome kritikk mot nedkortinga av perioden for førehandsrøysting. Det er særleg fiskarar, personar som arbeider i utanriksfart og studentar som har gjeve uttrykk for at tida med førehandsrøysting er for knapp.

Departementet har vurdert om ein skal gå tilbake til førehandsrøysting alt frå 15. juli, men har kome fram til at dette ikkje er føremålstenleg. Mest sannsynleg lèt dette seg heller ikkje gjera å gjennomføra i praksis utan ein del andre endringar i regelverket. Ei rekkje fristar i vallova er påverka av

datoen for når førehandsrøystinga startar. Det vil vera mange praktiske utfordringar knytte til det å skuva på datoen. Særleg vanskeleg kan det vera å få alle valkorta ferdige før røystinga tek til. Viktig i denne samanhengen er at ein ville måtta flytta den såkalla «skjeringsdatoen», dvs. den datoen som avgjer i kva kommune ein har røyserverett, tilbake i tid. Dette vil vera svært negativt for dei veljarane som flyttar i denne perioden. Dei vil då ikkje kunna røysta i tilflyttingskommunen. Departementet er kjent med at ein del av desse veljarane vil røysta i feil kommune, noko som fører til at røystene deira vert forkasta.

Ei endring vil òg medføra store økonomiske og personellmessige kostnader. Departementet meiner dette ikkje vil vera rekningsvarande i ljøs av dei få røystene som historisk sett vart avgjevne i juli og byrjinga av august.

Departementet vil derimot gå inn for ei alternativ ordning, og gjer framlegg om at dei veljarane som ikkje kan røysta på førehand i den ordinære perioden innanriks og heller ikkje på valdagen, får høve til å venda seg til kommunen for å røysta. For å unngå for mange fristar å halda seg til, meiner departementet at slik røystegjeving bør ta til 1. juli (samstundes med røystegjevinga utanriks) og halda fram til og med 9. august (ordinær førehandsrøysting tek til 10. august). Dette inneber at alle kommunar må sørgja for eit røystemottak i kommunen i denne perioden, til dømes på rådhuset eller servicetorget. Departementet meiner det ikkje er noka mening i å lovfesta bestemte opningstider og -stader. Utgangspunktet må her vera at veljaren vender seg til kommunen og ber om å få røysta, og at vedkomande får oppgjewe eit tidspunkt for når dette kan gjennomførast. Målet med ei slik ordning er å ta omsyn til dei veljarane som elles ikkje ville fått røysta. Departementet går ut i frå at talet på desse veljarane ikkje er særleg høgt.

Departementet meiner såleis at det bør opnast for at veljarar skal kunna røysta i ein periode før den ordinære førehandsrøystinga tek til.

Oppsummering

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 førehandsrøysting på bestemte stader, på laurdagar eller om kvelden nokre dagar under førehandsrøystinga. Det er likevel grunn til å tru at ein del veljarar i ein travel kvardag opplever at det kan vera vanskeleg å finna tid til å røysta. Departementet meiner derfor

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.

5.2.5 Tilrettelegging for funksjonshemma

Vallova og valforskrifta krev at røystinga skal gå føre seg i eigna lokale. Dette skal gjera det mogleg for funksjonshemma å delta i val på lik line med andre veljarar. Forskrifta fastset for det første at røystinga i regelen skal leggjast til lokale som skal vera lett tilgjengelege slik at alle veljarar kan ta seg inn utan å måtta be om hjelp. Dersom slike lokale ikkje finst i kommunen, må valstyret i utgangspunktet setja i verk tiltak som gjer lokala tilgjengelege for veljarane, til dømes setja opp ein rullestolrampe. Kommunen pliktar elles å gje veljarar som ikkje kjem seg inn i lokala, høve til å røysta utanfor vallokalet.

For det andre inneheld valforskrifta krav til utforminga inne i sjølve vallokala. Det skal vera ordna og ryddige tilhøve i lokala, og tilfredsstillande ljøs. Omsyn til rullestolbrukarar og andre gjer at røystesetlar kan leggjast ut på eit eller fleire avskjerma bord i lokalet. Eit anna alternativ kan vera at røystestyret deler ut sett med alle røystesetlane til veljarar som av ulike årsaker vil ha problem med å nytta røystesetlar som er lagde ut i røysteavlukka. Norges Blindforbund har tilrådd at kommunane nyttar røysteavlukka med røystesetelkassetar som vert merkte med lappar med punktskrift for blinde og stor skrift for svaksynte.

Deltasenteret er eit statleg kompetansesenter for deltaking og tilgjenge for menneske med funksjonshemming. Senteret har laga rettleiaren «Tilgjengelighet til valg» (Deltasenteret 2006) til kommunane om korleis dei kan leggja til rette for at alle veljarar skal kunna delta ved val. Senteret har òg laga ein rettleiar om deltaking i politisk arbeid (Deltasenteret 2006). Begge desse rettleiarane er ein del av prosjektet «Funksjonshemmedes muligheter for å delta i valg og utøve sine rettigheter som folkevalgt». Det har vore stor interesse for desse rettleiarane, noko som er eit teikn på auka medvit om kor viktig det er å leggja til rette for at alle menneske kan delta på lik line ved val og i politisk arbeid.

På oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet og Deltasenteret har Høgskolen i Lillehammer saman med Østlandsforskning gjennomført ei spørjeundersøking om kommunane sin kjennskap til rettleiaren «Tilgjengelighet til valg». Dei som

har nytta rettleiinga, vart spurde om erfaringar og nytte i samband med planlegginga og gjennomføringa av valet, og om korleis det vart lagt til rette for funksjonshemma.

Undersøkinga viser at 89 prosent av kommunane har brukt rettleiaren i planlegginga og gjennomføringa av valet. 31 prosent av kommunane melder at rettleiaren i stor grad har medverka til endra praksis som eit resultat av større medvit og auka kunnskap. 57 prosent seier at rettleiaren har medverka til endra praksis i middels grad. Størst endring i praksis har det vore i dei kommunane som har brukt rettleiaren mest.

97 prosent av kommunane hadde eit eller fleire vallokale med trinnfri hovudinngang. Totalt hadde 76 prosent av vallokala trinnfri hovudinngang.

Alle kommunane hadde eit eller fleire vallokale som var tilgjengelege for rullestolbrukarar. Totalt var 94 prosent av vallokala tilgjengelege for rullestolbrukarar.

83 prosent av kommunane hadde eit eller fleire vallokale der blinde og svaksynte kunna røysta utan hjelp frå andre. I 17 prosent av kommunane var dette ikkje tilfelle i nokre lokale. Samla sett var det i 78 prosent av vallokala lagt til rette for å kunna røysta utan hjelp frå andre.

Sjølv om det er mykje positivt å trekkja ut frå denne undersøkinga, meiner departementet at kommunane kan verta betre til å leggja til rette for at funksjonshemma skal kunna røysta på eiga hand. Her trur departementet det vil kunna vera mykje å henta på å samarbeida med representantar frå dei ulike brukargruppene og dei kommunale råda for funksjonshemma.

Delvis med bakgrunn i denne undersøkinga kjem departementet før neste val til å informera kommunane nærare om kva plikter dei har etter vallova og valforskrifta.

5.2.6 Felles valdag for alle val?

Den generelle debatten om lokaldemokratiet, og då særleg den fallande valdeltakinga, har aktualisert spørsmålet om når dei ulike vala skal haldast. Både Vallovutvalet (NOU 2001:3) og Lokaldemokratikommisjonen vurderte felles valdag som eit mogleg tiltak for å auka valdeltakinga. Det er to alternativ som har vore mest framme i ordsiftet: ein felles valdag for alle val, og sams valdag for stortings- og fylkestingsval. Det siste inneber at kommunestyreval vert avvikla på andre tidspunkt enn vala til Stortinget og fylkestinga.

Røynslene både frå Sverige og andre land som har felles valdag for alle vala, viser at dette vil kunna ha ein direkte effekt på valdeltakinga. Etter

at Sverige i 1970 innførde felles valdag, har frammettet ved lokalvalet berre vore 1–2 prosentpoeng lågare enn ved riksdagsval. I Danmark vart deltakinga ved valet i 2001 rekordhøg (84,5 prosent) som følgje av at landet for første gong hadde lokalval og folketingsval på same dagen. Ved kommunevalet i 2005, då det ikkje var val til Folketinget samstundes, vart valdeltakinga 69,3 prosent, noko som òg er tett på gjennomsnittet for dei fire siste kommunevala i Danmark.

I Noreg har den felles valdagen for kommunestyre- og fylkestingsval òg hatt ein positiv effekt for oppslutnaden ved fylkestingsvala. Mange ville ikkje ha røysta ved fylkestingsvalet om ikkje det var felles valdag for desse lokale vala (24 prosent i 1999 og 18 prosent i 1995, ifølgje Bjørklund og Sagle (2000:107–108)). Forskarar meiner at innføring av felles valdag vil føra til auka valdeltaking ved lokalval.

Eit argument mot *felles valdag for alle vala* i Noreg er at det relativt låge frammettet gjev eit meir reelt bilete av vilkåra for lokaldemokratiet enn ei «kunstig» oppblåsen deltaking som konsekvens av at ein har felles valdag. Det at det går fire år mellom kvar gong veljarane får høve til å stilla politikarane til ansvar ved val, kan òg verta oppfatta som negativt. Motstandarar av felles valdag vil òg hevda at dette kan føra til at lokalpolitikken vil koma i skuggen av rikspolitikken. Viss lokalvala vert dominerte av rikspolitiske aktørar, har dei lokale sakene lett for å forsvinna frå debatten.

Eit hovudargument for den svenske ordninga er at ho medverkar til å sikra eit heilskepeleg perspektiv på politikken. Ein felles valdag synleggjer samanhengen mellom nasjonale og lokale prioriteringar.

Vallovutvalet meinte at *felles valdag berre for Storting og fylkesting* kan koma til å auka interessa for det som høyrer inn under forvaltningsområdet til fylkeskommunane. Eit anna argument som kan tala for å samordna desse to vala, er at stortings- og fylkestingsval i større grad har meir karakter av å vera reine partival enn kommunestyrevala.

Fleirtalet i både Lokaldemokratikommisjonen og i Vallovutvalet gjekk inn for å vidareføra dagens ordning med felles valdag for kommunestyre- og fylkestingsval. Dei la vekt på at desse er lokale val, medan nasjonale saker, og spesielt spørsmålet om kven som skal skipa regjeringa, står sentralt i stortingsvala.

Fleirtalet i Vallovutvalet la òg vekt på at partia og andre som stiller liste ved kommunestyre- og fylkestingsval, ofte ser desse to vala i samanheng når kandidatane vert sette opp på vallistene. Denne

samanhengen vil kunne svekkjast dersom vala vert haldne kvar for seg.

Fleirtalet i dette utvalet peika òg på at somme veljarar kjem til å vera opp mot 22 år gamle før dei røystar første gongen dersom alle vala skjer på same dagen. Kvart fjerde årskull vil dessutan fullføra den vidaregåande skulen utan å ta del i skuleval. Dei vil i så fall gå glipp av den innføringa i val som denne ordninga gjev. Dette vil kunna svekkja det motivasjonsarbeidet som skulen gjer for å få unge til å røysta ved val.

For fleirtalet i Lokaldemokratikommisjonen var det viktig at innføring av felles valdag kan føra til ei ytterlegare nasjonalisering av lokalpolitikken. Kommisjonen la også vekt på at felles val vil gjera det endå vanskelegare for veljarane å stilla lokalpolitikarane til ansvar ved valet.

Eit klårt fleirtal av kommunane som har kome med høyringsfråsegner til Lokaldemokratikommisjonen sine utgreiingar, går mot felles valdag for dei tre vala. KS går i sin uttale inn for ein felles valdag, og meiner at dette vil gjera samanhangen og ansvarsforholda mellom dei tre forvaltningsnivåa tydelegare, og truleg auka valdeltakinga ved lokalvalet.

Departementet sluttar seg til vurderingane ovanfor som gjeld felles valdag for stortings- og fylkestingsvala, og eigen valdag for kommunestyreval. Departementet vil derfor ikkje gjera framlegg om ei slik ordning. Når det gjeld felles valdag for alle tre vala, er det ei rekkje av både føremoner og ulemper ved dette. På den eine sida er det verdt å merkja seg argumenta frå Vallovutvalet og Lokaldemokratikommisjonen om at dagens ordning gjer det lettare å setja lokale saker på dagsordenen i samband med lokale val. På den andre sida kan ein trekkja fram omsynet til ein venta auke i valdeltakinga, som på sikt kan innebera at styrkt legitimitet for lokaldemokratiet av di fleire innbyggjarar etter kvart får eit auka medvit om lokale val.

Etter departementet sitt syn er det òg andre tunge argument for å halda fast ved dagens ordning som ikkje har vore langt nok framme i diskusjonen.

Dersom ein skal ha ein felles valdag og avvikla val berre kvart fjerde år, vil dette mellom anna ha negative konsekvensar for den administrative gjennomføringa av val. Allereie i dag er det ei utfordring for mange kommunar å oppretthalda kontinuitet med tilstrekkeleg kompetanse på valgjenomføring, sidan dette er ei oppgåve dei utfører berre kvart andre år. Manglande kompetanse og kontinuitet kan gje uheldige konsekvensar i form av feil, som igjen kan påverka gyldigheita av valet. Det å halda val kvart andre år har etter departe-

mentet sitt syn også ein mobiliserande effekt på både veljarane og partiorganisasjonane. Eit levande demokrati er heilt avhengig av at veljarane og partiorganisasjonane er i aktivitet heile tida, ikkje berre kvart fjerde år i samband med val.

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 at dei forskjellige partiorganisasjonane.

Kommunane vel sin eigen valdag

I 2003 gjennomførde Nittedal kommune eit forsøk som gjekk ut på at kommunevalet vart halde i juni. Valdeltakinga var klart lågare enn i resten av landet, og 16 prosentpoeng lågare enn ved det førre valet i Nittedal. Fylkestingsvalet vart halde på den ordinære valdagen i september. Dette skiljet førte til negative konsekvensar for valdeltakinga i fylkestingsvalet. Andre nyttige erfaringar frå kommunevalet i Nittedal er gjort greie for nedanfor.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) evaluerte forsøket (Skålnes 2004). Dei konkluderte med at kommunen greidde å få til ein lokal valkamp gjennom forsøket. Lokale aktørar og saker stod i fokus, og debattane gjekk føre seg på lokale arenaer. Ulempa var at det vart lite drahjelp utanfrå, både frå media og det politiske livet elles. Lokal valdag gjorde det problematisk å engasjera veljarane. Tidspunktet, med val i juni, synest å vera uheldig. Evalueringa viste òg at informasjonsopplegget til kommunen hadde svake sider. Ein del veljarar oppfatta forsøket med eigen valdag som eit «prøveval», der det «ordentlege valet» skulle vera i september.

Regjeringa gjer ikkje framlegg om å gå vidare med ytterlegare forsøk med kommunal fastsetjing av eigne valdagar.

5.2.7 Røysterrett for 16-åringar?

Spørsmålet om nedsett alder for røysterrett har vorte føreslått i ulike samanhengar opp gjennom åra. Framlegga inngår i ein tradisjon der ein kan sjå på røysting i eit læringsperspektiv: røysting er ein vane som innbyggjarane lærer (eller ikkje lærer) i dei første vala dei tek del i (NOU 2006:7 s. 43). Lokaldemokratikommisjonen skriv at «Forslaget om stemmerett for 16-åringar får støtte i nyare faglitteratur», men dei skriv òg samstundes at «... det å stemme når ein er 16 år ser ikkje ut til å vere ein garanti for innlæring av stemmevane» (NOU

2006:7 s. 44). Sjølv om nokon peikar på at førstegongsveljarane så å seia veks inn i politikken og tek del i vala når dei ser kva politikken tyder for dei sjølve, peikar mellom anna Franklin (2004) på at dersom ein ikkje røystar i ung alder, reduserer det sjansen for at ein røystar når ein vert eldre. Lokaldemokratikommisjonen viser òg til empirisk materiale som set spørsmål ved dette læringsperspektivet, med bakgrunn i evaluering av forsøk med senka røysterettsalder i einskilde delstatar i Tyskland (Hoffmann-Lange 2006).

Vallovutvalet handsama spørsmålet om røysterettsalderen ved lokalval burde setjast ned til 16 år. Fleirtalet (14 medlemmer) gjekk mot dette, og viste til at røysterettsalderen burde følgja myndighetsalderen, som er 18 år, og at same røysterettsalder bør gjelda ved alle val. Dei meinte også at ein kunne stimulera 16- og 17-åringar til politisk deltaking på andre måtar. Eit mindretal ønskte å setja røysterettsalderen ned til 16 år ved lokalvala for å auka den demokratiske deltakinga, og gje ungdomen direkte påverknad på samfunnsutviklinga og sine eigne liv.

Under behandlinga av ny vallov i 2002 avviste eit fleirtal på Stortinget framlegget om å setja røysterettsalderen ned til 16 år og å opna for forsøk med nedsett røysterettsalder.

Spørsmålet om røysterett for 16-åringar vart òg drøfta av Lokaldemokratikommisjonen. Fleirtalet i kommisjonen gjekk inn for å halda på dagens røysterettsalder, og la avgjerande vekt på at røysterettsalderen skal følgja myndighetsalderen. Mindretalet gjekk inn for at røysterettsalderen skulle setjast til 16 år ved lokalval. Mindretalet argumenterte for at røysteretten er ein demokratisk rett, og at røysterett for 16-åringar kan medverka til større engasjement mellom ungdom.

Sist spørsmålet om røysterett for 16-åringar vart drøfta i Stortinget var våren 2007. Då vart eit grunnlovsframlegg om endring av § 50 i Grunnlova (røysterettsalder 16 år ved stortingsval) avvist.

Spørsmålet om røysterett for 16-åringar har på nytt vorte aktualisert i samband med arbeidet med denne stortingsmeldinga, der tiltak retta mot yngre grupper i befolkninga vert framheva. Mellom anna har ei ungdomsgruppe for lokaldemokratitiltak, som vart sett ned av Kommunal- og regionaldepartementet og Kunnskapsdepartementet hausten 2007, teke opp senka røysterettsalder som eit eige forslag i rapporten sin (Gruppe for ungdomsdemokrati 2007). I delar av Tyskland har dei parallelt med innføring av røysterett for 16-åringar gjennomført ein målretta innsats for å informera ungdomane om kommunestyrevala. Valdeltakinga

blant 16–17-åringar er høgare enn for den tradisjonelle gruppa førstegongsveljarar, og høgare enn for veljarar opp til 35 år (Ungdomsstyrelsen 1999). Hovudforklaringa på denne positive tendensen er at dei unge kan få informasjon gjennom skulen.

Dette er positive funn. Regjeringa ønskjer å ta i bruk tiltak som kan gjera at nye grupper deltek meir aktivt i lokaldemokratiet. Å utvida veljargruppa er ein måte å få fleire unge inn i rolla som aktive innbyggjarar i lokalsamfunna sine. På den andre sida er det uvisst i kor stor grad 16–17-åringar vil nytta røysteretten sin. Det vil òg vera spørsmål om korleis ein best kan leggja til rette for informasjon til denne nye gruppa. Det kan til dømes skje i samarbeid med skuleverket. Departementet tilrår derfor at dette i første omgang vert prøvd ut som forsøk i nokre få, einskilde kommunar. På den måten vil ein kunna få kunnskap om nivået på deltakinga. Ein vil òg kunna sjå på i kor stor grad forsøket har gjort at denne nye gruppa med røysterett, og også ungdom som i dag har røysterett, er vortne meir medvitne om si rolle i det lokale samfunnslivet og moglegheita for å vera med på å påverka dei lokale høva rundt seg.

Eit spørsmål er om det berre bør gjennomførast forsøk ved kommunestyrevalet, eller om dette også er aktuelt ved fylkestingsvalet. Det er i utgangspunktet ikkje nokon prinsipiell skilnad mellom desse typane val. Ein vil kunna få dei same svara ved berre å knyta forsøket til kommunestyrevalet. I tillegg vil det vera vanskelegare å gjennomføra forsøk ved fylkestingsvalet. Eit slikt forsøk vil måtta omfatta alle kommunane i fylket. Forsøket bør derfor i utgangspunktet berre gjelda kommunestyrevalet. Departementet meiner såleis at det bør opnast for nokre få forsøk med røysterett for 16-åringar ved kommunestyrevalet i 2011.

5.2.8 Elektronisk røystring

I statsbudsjettet for 2008 er det løyvt åtte millionar kroner til oppstart av eit prosjekt med elektronisk røystring. Målet er å setja i gang forsøk som gjer det mogleg å røysta elektronisk i nokre forsøkskommunar ved lokalvalet i 2011. Innan den tid er det aktuelt å prøva ut eit system for elektronisk røystring i ulike lokale, rådgjevande folkerøystringar. I første omgang bør ein prøva ut eit system for elektronisk røystring i vallokala. Dette er likevel etter departementet si vurdering ei mellombels løysing.

Det overordna målet til departementet med utprøving av elektronisk røystring er å gjera det enklare og mindre kostnadskrevjande for veljarane å røysta. I tillegg til auka tilgjenge, vil elektronisk røystring på sikt også kunna medverka til reduserte

kostnader ved valavviklinga, ei meir nøyaktig opp-
teljing av røystene og gjera valresultata offentlege
tidlegare. Det er knytt store forventningar til at
elektronisk røysting skal gje auka valdeltaking.
Forskinga gjev derimot ikkje noko klårt grunnlag
for å venta vesentleg høgare valdeltaking. Ein kan
likevel ikkje sjå bort frå at elektronisk røysting kan
vera med å hindra ytterlegare fall i deltakinga. Sær-
leg meiner departementet innføring av moglegheit
til å røysta elektronisk kan vera viktig for sikra at
dei unge deltek ved val. Valdeltakinga går generelt
ned, men sett i et framtidsperspektiv er det ei sær-
leg utfordring at deltakinga er så låg mellom yngre
veljarar.

Gjennomføring av elektronisk røysting reiser
fleire vanskelege og prinsipielle spørsmål både av
datateknisk, juridisk og demokratisk karakter.
Denne måten å røysta på vil kunna få mykje å seia
for korleis vi gjennomfører val her i landet. Ny tek-
nologi utfordrar fleire og godt innarbeidde demo-
kratiske prinsipp for val. Korleis skal styresmak-
tene sikra kravet til hemmeleg røysting dersom ein
opnar for å røysta i heimen? Korleis skal ein hindra
kjøp og sal av røyster? Korleis skal registrering,
overføring, oppteljing og kontroll av veljarane sine
røyster sikrast på ein mest mogleg sikker måte når
dette skal skje elektronisk?

Ei arbeidsgruppe har på oppdrag frå departe-
mentet sett på ulike sider ved elektronisk røysting.
Arbeidsgruppa sine vurderingar og tilrådingar i
rapporten «Elektronisk stemmegivning – utfor-
dringer og muligheter» vil vera eit viktig utgangs-
punkt for prosjektet. Arbeidsgruppa konkluderer
med at det bør leggjast til rette for elektronisk røys-
ting i ukontrollerte omgjevnader (røysting utanfor
vallokala) for alle veljarar. Dette er likevel eit lang-
siktig mål. Arbeidsgruppa for e-val peikar på at det
er særleg vanskeleg å ta vare på prinsippet om
hemmelege val dersom veljarane får røysta heime,
på jobb og liknande (utanfor vallokala). Strenge
krav til tryggleik og det å oppretthalda veljarane
sin tillit til valsystemet, er absolutte føresetnader
for elektronisk røysting.

Lokaldemokratikommisjonen gjev i si utgreiing
støtte til arbeidsgruppa sine vurderingar og kon-
klusjonar. Lokaldemokratikommisjonen under-
strekar at det bør satsast sterkt på å utvikla elektro-
niske valløysingar som kan garantera tilfredsstill-
ande tryggleik for veljarane. Det langsiktige målet
med dette arbeidet bør vera at elektronisk røysting
kan verta gjennomført utanfor vallokala. Kommi-
sjonen stør arbeidsgruppa for e-val sitt framlegg
om planmessige og systematiske evalueringar av
forsøk med elektronisk røysting, og meiner det er
viktig å koma i gang med dette arbeidet.

5.3 Rolla til lokale media

Lokale media har ei heilt sentral rolle for å gjera
lokale politiske saker og alternativ kjende i og for
lokalsamfunnet. I samband med lokalvalet i 2007
gav departementet støtte til Landslaget for lokala-
viser (LLA) for at dei skulle kunna kursa medlems-
avisene til å verta betre i stand til å dekkja valkam-
pen ved lokalvalet i 2007. Det viser seg at dei kom-
munane som er dekte av aviser som er medlemmer
i LLA, hadde ein større vekst i valdeltakinga enn
det som var landsgjennomsnittet. Sjølv om det
ikkje er ein nødvendig samanheng mellom dei til-
taka som LLA har gjennomført og auka valdelta-
king ser departementet det som ei mogleg forkla-
ring på at valdeltakinga auka. Det er òg i tråd med
dette synet at media i større grad enn i dag bør
retta fokus på den lokale valkampen når det er
kommunestyreval.

Rolla som lokale media spelar kom òg klårt
fram under forsøket med eigen valdag i Nittedal.
Trass i låg valdeltaking, viste evalueringa at kom-
munen greidde å få til ein lokal valkamp gjennom
forsøket. Lokale aktørar og saker stod i fokus, og
debattane gjekk føre seg på lokale arenaer. Ulempa
var at det vart lite drahjelp utanfrå, og den alterna-
tive valdagen kunne ha tent på å verta lagd til eit
anna tidspunkt på året.

5.4 Tiltak som kan auka valdeltakinga

Både individbaserte og kontekstuelle faktorar
påverkar valdeltakinga. Dette kapitlet presenterer
først tiltak retta mot enkeltgrupper som er kjenne-
teikna ved lågare valdeltaking enn gjennomsnittet.
Dernest tiltak som er knytte til sjølve valet.

5.4.1 Tiltak overfor unge veljarar

Valdeltakinga mellom unge er lågare enn i resten
av befolkninga. Kommunal- og regionaldeparte-
mentet gav i samband med kommunestyre- og fyl-
kestingsvalet i 2007 tilskot på til saman 3,2 millio-
nar kroner til organisasjonar og andre aktørar som
ønskte å medverka til auka valdeltaking og kunn-
skap om valet. Departementet prioriterte tiltak
retta mot ungdom, innvandrarar og veljarar med
behov for særleg tilrettelagd informasjon. I sam-
band med val gjennomfører departementet også
ein informasjonskampanje. Ei prioritert mål-
gruppe er veljarar under 25 år. Dette gjeld både
mengda av tiltak som vert retta mot denne
gruppa, og utforminga av sjølve kampanjen.

Skulevala spelar ei sentral rolle i skulen sitt valførebuande arbeid, og er eit vesentleg verkemiddel i forsøka på å få førstegongsveljarar til valurnene. Skuleval har vore avvikla i samband med kvart lokal- og stortingsval sidan 1989. Prøvevala ved skulane skal gjerast mest mogleg likt eit ordinært val, med vallokale, røystesetlar, valurner osb. Ved skulevalet i 2007 var det nær 119 000 elevar som røysta. Såleis var valdeltakinga på 72,2 prosent.⁴ Det er likevel ikkje mogleg å utan vidare samanlikna valdeltakinga med resultatet frå det ordinære valet. Røystegjeving ved skuleval går som oftast føre seg ved at heile skuleklassar med lærar brukar ein del av ein time til å røysta. Dette vert då ein del av undervisninga. Vallokala er dessutan der elevane oppheld seg, og dei treng derfor ikkje oppsøkje vallokale aktivt på line med andre veljarar.

Hausten 2007 samla Kommunal- og regionaldepartementet og Kunnskapsdepartementet ei gruppe med representantar frå alle ungdomsorganisasjonane til partia som er representerte på Stortinget, Landsrådet for Noregs barne- og ungdomsorganisasjonar og Elevorganisasjonen. Målet for arbeidet i gruppa var mellom anna å koma opp med tiltak for å auka valdeltakinga blant ungdom. Kapittel 6 inneheld ei meir utfyllande skildring av gruppa og framlegga som dette arbeidet munna ut i.

5.4.2 Tiltak overfor innvandrargrupper

Eit velfungerande demokrati lyt inkludera og involvera minoritetsgrupper i samfunnet. Alle innbyggjarane bør setja seg inn i grunnleggjande reglar for demokrati, samfunnsliv og politikk i det norske samfunnet. Det er viktig med brei oppslutning om demokratiske prosessar. Det er eit mål at valdeltakinga mellom røysteføre personar med innvandrarbakgrunn er like høg som valdeltakinga elles. I alt 276 950 innbyggjarar med innvandrarbakgrunn hadde røysterett ved kommunestyre- og fylkestingsvalet i 2007.

Innbyggjarar med ikkje-vestleg bakgrunn har over tid vorte ein viktig del av veljarane. Gruppa kan delast i to: ikkje-vestlege innvandrarar med norsk statsborgarskap, og ikkje-vestlege innvandrarar med utanlandsk statsborgarskap. Den sistnemnde gruppa har berre røysterett ved lokalval. Ved lokalvalet i 1983 fekk gruppa av innvandrarar med utanlandsk statsborgarskap røysterett ved lokale val dersom dei hadde budd minst tre år i Noreg på tre år. Ved valet i 2007 hadde 144 576 inn-

vandrarar utan norsk statsborgarskap røysterett. Blant dei ikkje-vestlege innvandrarane var det ved valet i 2007 til saman 68 096 ikkje-vestlege innvandrarar utan norsk statsborgarskap som hadde røysterett. Desse utgjorde til saman 1,9 prosent av veljarane. I tillegg var det 124 746 ikkje-vestlege innvandrarar som hadde norsk statsborgarskap. Desse utgjorde til saman 3,5 prosent av dei røysteføre i landet.

Valdeltakinga i desse gruppene var ved valet 2007 klårt lågare enn i veljarmassen sett under eitt. Frammøteprosenten for dei ikkje-vestlege veljarane med utanlandsk statsborgarskap var heilt nede i 28 prosent. Blant dei ikkje-vestlege veljarane med norsk statsborgarskap deltok 37 prosent. Men det er store skilnader i valdeltakinga mellom røysteføre med innvandrarbakgrunn, og på tvers av ulike etniske grupper. Til dømes var valdeltakinga høg mellom innvandrarar frå Sri Lanka og Pakistan, med høvesvis 51 prosent og 46 prosent valdeltaking.

Som eit ledd i arbeidet til regjeringa med å auka valdeltakinga blant personar med innvandrarbakgrunn, har Integrerings- og mangfoldsdirektoratet utarbeidd kunnskapsoversikta «Hvem stemmer og hvorfor. Om ulike etniske gruppers valgdeltakelse» (IMDi-rapport 11–2007), som samanfattar forskning på feltet.

Det er fleire årsaker til at innvandrarane nyttar røysteretten i mindre grad enn blant innbyggjarane elles, og årsakene varierer mellom ulike grupper.

Lågare valdeltaking har delvis samanheng med at innvandrarane har lågare alder, har budd kortare i landet, har lågare inntektsnivå og sysselsetjingsgrad enn innbyggjarane elles. Manglande kjennskap til partia og det politiske systemet er ein annan viktig grunn til at mange ikkje røystar ved val. Forsking viser også at minoritetane sett under eitt har lågare interesse for norsk politikk enn etniske nordmenn, og mindre kunnskap om og kjennskap til valsekretet i Noreg. I tillegg vil meir strukturelle forhold, som sjølve valordninga, den relative delen innvandrarar i valkrinsen og sammansetjinga av kandidatar på partilistene, vera ein del av forklaringa på lågare valdeltaking.

Delen innbyggjarar med innvandrarbakgrunn og røysterett som deltar ved val er ein av fleire indikatorar for deltaking, likestilling og inkludering i det norske samfunnet. Forsking viser at det er ein positiv samanheng mellom ulike former for deltaking, og at politisk deltaking heng saman med deltaking i formelle og uformelle nettverk.

Regjeringa meiner det er viktig at innvandrarane nyttar røysteretten sin. På lik line med andre

⁴ Kjelde: NSD, jf. <http://samfunnsveven.no/resultat/land/landsoversikt.html>

har desse gruppene interesse av å både verta representerte og påverka samfunnsutviklinga. Det er også viktig at desse gruppene på denne måten kan verta integrerte i det norske politiske systemet.

Derfor er det avgjerande å få ut informasjon til desse gruppene om valet og valgjennomføringa. Særleg gjeld dette lokalvala, der innvandrarar med utanlandsk statsborgarskap også har røysterett viss dei har budd minst tre år i Noreg. Røysteføre med innvandrarakgrunn var derfor ei prioritert gruppe då Kommunal- og regionaldepartementet i samband med kommunestyre- og fylkestingsvalet i 2007 delte ut til saman 3,2 millionar kroner til organisasjonar og andre aktørar for å auka valdeltakinga og kunnskapen om valet.

I samband med kommunestyre- og fylkestingsvalet i 2007 var det også eit samarbeid mellom IMDi og Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkninga og styresmaktene (KIM), kommunar og friviljuge organisasjonar for å auka valdeltakinga. IMDi gjennomførte før valet eit forsøk med bruk av lokale såkalla valmotivatorar frå ulike nasjonalitetsgrupper for å auka interessa for lokalvalet. I tillegg har IMDi omsett Kommunal- og regionaldepartementets valbrosjyre til åtte språk. Dette for å gjera det enklare for veljarar som kjem frå andre land å setja seg inn i reglane som gjeld ved val i Noreg. KIM hadde valet, demokrati og mangfald som tema på den årvisse landskonferansen sin i juni 2007.

5.4.3 Opningstida på valdagen

Tidlegare kunne vallokala haldast opne fram til kl. 21 på valdagen. Vedtak av ny vallov i 2002 framskunda det seinaste stengingstidspunktet til kl. 20. Eit samrøystes Vallovutval meinte det ikkje var nokon overtøydande grunn til å halda ope til kl. 21 av di «[V]elgerne har i dag rimelig mulighet til å kunne stemme innen kl. 20.» Opningstida i vallokala varierer naturleg nok frå kommune til kommune. Etter vallova skal vallokala i alle kommunar på valdagen stengjast seinast kl. 20. Det er ikkje noko krav til minste opningstid. Nye opningstider har no vore praktiserte ved tre val.

Evalueringa etter valet i haust syner at i 76 % av kommunane vert minst eit vallokale halde ope til kl. 20 på valkvelden. Dette er svært positivt. Evalueringa viser derimot at få kommunar held ope før kl. 09 på valdagen, berre 5 %. Det kan vera grunn til å tru at einskilde kommunar ikkje er merksame på høvet til å starta røystinga tidlegare. Elles ser det ut til at ein del kommunar opnar vallokala noko seint valdagen, til dømes ikkje før kl. 1400. Nokre

kommunar held ope om morgonen, stengjer ei tid midt på dagen, for så å opna igjen seinare. Behovet er ulikt i kommunane, og det er naturleg at lokale tilhøve påverkar opningstidene.

I evalueringsrunden er òg spørsmålet om kødanning teke opp. Det er svært få kommunar som viser til køar i lokalet ved stengjetid. I desse kommunane ser det dessutan ut til at det er «ekstraval», som direkteval på ordførar og bydelsutval, som har ført til køar fordi veljarane brukar meir tid i avlukka enn normalt. God informasjon om korleis veljar skal retta på røystesetelen fører òg til at dei brukar meir tid i avlukka.

Sjølv om det er lite kø ved stengjetid, er det derimot fleire kommunar som opplyser at det er ein del kødanning rundt lunsjtider og rundt arbeidstidsslutt. Det er likevel ikkje nokon som opplyser at dette fører til særlege problem for avviklinga av valet.

Trass tilbakemeldingar i evalueringsrunden om lite kødanning kan det vera grunn til å vurdere å gå tilbake til opningstid til kl. 21. Dei fleste kommunane vil ikkje ha trong for å ha lengre opningstider. Køar rundt lunsj og etter arbeidstidsslutt vil etter departementet si vurdering ikkje avhjelpast i særleg grad ved å halda lenger ope om kvelden. Men særleg i dei store byane kan det vera trong for å halda ope lenger. Her er det gjerne mange røysteføre i kvar valkrins.

Dersom ein opnar for at kommunen kan avgjera at vallokala skal kunna stengja seinare, fører dette òg til at valresultata vert seinare klare. Etter departementet si vurdering er det likevel viktigare å leggja vekt på godt tilgjenge til vallokala.

Departementet vil derfor gjera framlegg om at det før valet i 2009 vert mogleg for kommunane til å bestemma at dei skal ha ope til kl. 21.

Det er eit generelt prinsipp i gjeldande lover at det er fleirtalet i kommunestyret som avgjer kva for vedtak kommunestyret skal treffa. Dette prinsippet meiner departementet skal hegnast om. Det kan likevel vera at det i nokre samanhenger er rett å styrkja mindretalsrettar og gje mindretal i kommunestyret auka innverknad.

Spørsmålet om kva for tilgjenge kommunane skal tilby innbyggjarane sine, er kanskje det mest prinsipielle spørsmålet i valsamheng. Her er spørsmålet om opningstid på valdagen svært sentralt. Dersom eit mindretal i kommunestyret meiner at det er trong for å halda vallokala opne til kl. 21, meiner departementet at det kan vera gode demokratiske grunnar til å leggja avgjerande vekt på mindretalet si mening. Departementet meiner derfor at vallova bør endrast slik at vallokala må

halda ope til kl. 21 dersom minst ein tredel av kommunestyrerepresentantane krev det.

Vallova har ikkje krav til når lokala skal opna om morgonen på valdagen. Valstyret fastset sjølv tida for røystegjeving. Evalueringa viser er det få som opnar røystelokala før kl. 09.

Departementet finn det ikkje tilrådeleg å føreslå lovfesting av eit bestemt tidspunkt for når lokala skal opna om morgonen. Her må lokale tilhøve som geografi, transportmoglegheiter, talet på røysteføre, osv. vera utslagsgjevande for når lokala skal opna. Dette er også grunnen til at vallova ikkje fastset eit konkret opningstidspunkt. I store kommunar kan det gjerne vera føremålstenleg å halda vallokala opne i tidsrommet kl. 7–21 på valdagen. I mange små kommunane er det ikkje utan vidare trong for så lange opningstider. Tidlegare inneheldt vallova elles ei føresegn om at vallokala på valdagen måtta halda ope minst fem timar.

Departementet vil oppmoda kommunane om å leggja til rette for at røystegjevinga kan starta noko tidlegare enn kl. 09 på valdagen, der tilhøva ligg til rette for det. Kommunane bør òg oppfordrast til ikkje å stengja vallokala midt på dagen.

5.4.4 Obligatorisk todagars val

Både spørsmålet om obligatoriske todagars val og flytting av valdagen til sundag kan vera tiltak for å auka tilgjenge til vallokala for veljarane og dermed eit tiltak som kanskje kan auka valdeltakinga. Aktuelle løysingar kan vera å:

1. *flytta den offisielle valdagen til ein fridag* som sundag (med moglegheit for kommunar til også å halda val laurdag), eller
2. *innføra obligatorisk todagars val* i alle kommunar, ved at offisielle valdagar vert sundag og måndag.

Vallova fastset den offisielle valdagen for både stortings-, fylkestings- og kommunestyreval. I vallova § 9–1 og § 9–2 heiter det at Kongen skal fastsetja den offisielle valdagen til ein måndag. Val skal heldast på ein og same dag i september månad. Lova fastset likevel at kommunar som ønskjer det, i tillegg kan avvika val sundagen før den offisielle valdagen. Kommunar som arrangerer val på sundagar òg, avgjer sjølv om dette skal gjelda eit eller fleire vallokale i kommunen. Dei tek òg stilling til opningstida sundag.

Kommunestyret skal innan utgangen av mars månad i valåret avgjera kor mange røystekrinsar kommunen skal delast inn i på valdagen. I kvar krins skal det vera eit vallokale. Kommunar med

todagarsval pliktar ikkje å halda alle desse lokala opne på sundagen.

Litt under halvparten av kommunane i landet held val også sundag. Talet på kommunar med todagars val er svakt stigande. I 2003 var det 178 kommunar med todagars val, tilsvarende tal i 2005 var 198. I 2007 var det 206 kommunar som gjorde dette. Det varierer likevel kor mange av kommunane sine lokale som held ope søndag. Kommunane fastset opningstida sjølv. Vallokala kan likevel ikkje opna før tidlegast kl. 13 på sundag, jf. § 4 i lov om heilag dagar. I evalueringsrunden er det henta inn tal på opningstider i vallokala sundag og måndag. Av dei kommunane som held todagarsval, oppgjev ca. 50 % at dei har ope like mange lokale sundag som måndag. På spørsmål om kva som er bakgrunn for sundagsope, svarar dei fleste omsyn til pendlarar og studentar, og at det er tradisjon for todagars val i kommunen. Det er få kommunar som seier at sundagsval er innført på bakgrunn av ønske om å auka valdeltakinga.

Val på måndag har lange tradisjonar i Noreg. I dag er valdagen lagt til ein vanleg arbeidsdag for veljarar flest. Opningstidene varierer mykje frå kommune til kommune, men det er i dag høve til å halda ope til kl. 20. Evalueringa syner at 76 % av kommunane har minst eit vallokale som held ope til kl. 20 valkvelden. Likevel kan det gjerne vera ei utfordring for veljarane i ein travel kvardag å koma seg til vallokalet før det stengjer. Ein kan ikkje sjå vekk frå at det å oppsøkjia vallokalet vert prioritert ned. Det å opna for at kommunane kan halda ope til kl. 21 vil etter departementet si meining bøta på dette.

Spørsmålet er om dette er tilstrekkeleg eller om ein til dømes i tillegg bør vurderer å flytta den offisielle valdagen, eller halda obligatoriske todagars val i alle kommunar.

Mange kommunar held alt todagars val, og dei viser til gode erfaringar sjølv om frammøtet mange stader ikkje er spesielt stort. Særleg er det viktig at grupper som pendlarar og studentar får høve til å røysta i eigen kommune sundagen. Nokre kommunar meiner todagars val også gjev ein betre fordeling og arbeidsbelastning på valfunksjonærane, men at det fører til auka kostnader.

Som nemnt er der få kommunar som held val over to dagar av omsynet til auka deltaking. Det er to forhold som kanskje kan forklåra dette. For det første er det berre ca. halvparten av vallokala som er opne i dei kommunane som har todagars val. For det andre er det i media og elles ikkje noko fokus på at sundagen også er valdag i mange kommunar. Det er med andre ord ikkje nokon som «minner ein på» at det er valdag denne dagen. Der-

som obligatorisk todagars val eventuelt skal kunna ha effekt på valdeltakinga, meiner departementet det i tilfelle bør vera mogleg å røysta i alle vallokala i kommunen. Det er likevel ikkje gjeve at deltakinga aukar. Forsking på området tyder heller ikkje på at todagars val fører til auka deltaking generelt. Det kan vera eit problem å halda fokus på begge dagar som offisielle valdagar.

Etter departementet si vurdering bør det framleis vera opp til den einskilde kommunen å vurdere om kommunen skal halda todagars val. Lokale tilhøve vil prega og forma slike vurderingar. I ein del kommunar vil det openbert ikkje vera behov for todagars val. I så fall er det lite tenleg reint samfunnsøkonomisk å påleggja kommunen å halda sundagsøpe.

Sjølv om forskarar ikkje kan påvisa nokon klår samanheng mellom valdeltaking og todagars val, meiner departementet auka tilgjenge har ein verdi i seg sjølv. Spørsmålet om kva for tilgjenge kommunane skal tilby innbyggjarane sine, er kanskje det mest prinsipielle spørsmålet i valsamanheng. Her er spørsmålet om ein- eller todagars val heilt sentralt. Dersom eit mindretal i kommunestyret meiner at det er trong for å halda val også på sundag, meiner departementet det kan vera gode, demokratiske grunnar til å leggja avgjerande vekt på mindretalet si meining. Departementet meiner derfor at vallova bør endrast slik at val må gjennomførast også på ein sundag dersom minst ein tredel av kommunestyrerepresentantane krev det. For at denne retten skal verta reell, må mindretalet òg ha moglegheit til å vedta at nokre eller alle vallokala i kommunen skal halda øpe på sundag.

I staden for å påleggja kommunane todagars val kan ein tenkja seg at den offisielle valdagen vert flytta til ein fridag. Dersom ein legg den offisielle valdagen til ein sundag, kan ein opna for at kommunar som ønskjer det kan leggja til rette for røystgjeving laurdag. Dei fleste veljarane vil då ha to fridagar til å røysta på. Departementet meiner at dersom ein gjer sundagen til ein offisiell valdag i heile landet, vil dette auka fokuset på denne dagen. Særleg gjeld dette dersom ein flyttar den offisielle valdagen frå måndag til sundag. Det er litt meir usikkert om ein vil få det same fokuset på sundagen dersom ein har obligatorisk todagars val.

Dersom ein legg valdagen til ein fridag, gjer ein det samstundes lettare for veljarane å oppsøkje vallokala. Det er mogleg at sundag er å føretrekka dersom ein satsar på auka valdeltaking, og at folk er mindre opptekne då enn til dømes på laurdagar. Poenget må vera å få med dei som elles nedprioriterer å gå og røysta. Om valdagen er laurdag eller sundag eller måndag for den sakas skuld, meiner

departementet ikkje betyr like mykje for dei som allereie har bestemt seg for å gå å røysta.

Dersom ein flyttar den offisielle valdagen til sundagen, må ein sikra at vallokala kan halda øpe heile dagen. I dag legg lov om heilagdagar ned forbod mot offentlege tilstellingar før kl. 13 på sundagar. Ifølgje lov om heilagdagar § 4 andre ledd er det gjort unntak for forbodet i særlege høve. Ved eventuell offisiell valdag på sundag meiner departementet eit tilsvarande unntak må gjerast. Dette krev endring i lova. Evalueringa viser at mange kommunar nyttar bedehus, forsamlingshus og kyrkjer som vallokale. Dersom ein legg offisiell valdag til sundagen, vil det ikkje kunna haldast gudstjeneste o.l. i desse lokala valdagen sidan desse då vert opptekne med røystgjeving. Departementet kan likevel ikkje sjå at dette er noko stort problem sidan det berre vert halde val ein dag annakvart år.

Eventuell flytting av den offisielle valdagen til sundag vil skapa ein del utfordringar med omsyn til den administrative gjennomføringa av val. Etter dagens ordning skal alle røyster som er komne inn til valstyret valdagen måndag kl. 20, takast med i valoppgjeret. Det er derimot inga postomdeling på sundagar. Det tyder at tidsrommet mellom avslutting av førehandsrøystinga (ved stengjetid på fredag) og sluttidspunktet for røystinga (sundag kveld), vert stuttare enn i dag. Ein får her berre postomdeling laurdagen. Ei løysing på dette er å avslutta førehandsrøystinga tidlegare. Etter departementet si vurdering er det likevel ikkje nok å avslutta førehandsrøystinga ein dag tidlegare enn i dag. Dersom ein legg den offisielle valdagen til sundag, meiner departementet det er naudsynt å avslutta førehandsrøystinga to dagar tidlegare enn i dag, det vil seia onsdag.

Eit alternativ kan vera å skuva på tidspunktet for når røyster seinast må vera komne inn for å telja med i oppgjeret til dagen etter valdagen (mandag). Dette inneber at valoppgjeret vert klårt seinare. Alle førehandsrøyster som vert mottekne etter at røystgjevinga tek til valdagen, må kontrollerast mot røyster mottekne på valdagen for å sikra at veljarar ikkje får godkjent fleire røyster. Departementet meiner dette ikkje er eit noko godt alternativ. Valoppgjeret vert forseinka, og den administrative gjennomføringa vert vanskelegare.

Todagars val eller flytting av valdag til sundag vil medføra auka kostnader for kommunane, mellom anna til leige av lokale og personale. Etter vallova skal statlege styresmakter dekkja kostnader ved alle lovpålagde oppgåver. Det har i denne samanhengen ikkje noko å seia at fleire kommunar alt i dag har to dagars val.

Etter ei samla vurdering er departementet kome til at det ikkje er grunnlag for å tilrå innføring av obligatorisk todagars val, eller å flytta offisiell valdag til sundag.

5.5 Deltaking og representativitet i lokale folkevalde organ

5.5.1 Om representativitet

Lokaldemokratikommisjonen peikar på to ulike syn på demokratisk representasjon.

Eit syn, som dominerer i den norske debatten, er den ideelle oppfatninga av kommunestyret som eit spegelbilete av innbyggjarane i kommunen. Sosial representativitet inneber at det vert lagt vekt på at folkevalde forsamlingar skal utgjera eit sosialt tverrsnitt av innbyggjarane.

Andre rettar merksemda meir på innhaldet i politikken. Det sentrale vert då meiningsrepresentasjon. Det vil seia at kommunestyrerepresentantane skal representera dei ulike haldningane og meiningane til innbyggjarane i kommunen. Det avgjerande vert ikkje kven representantane er, men kva dei meiner. Meiningsrepresentasjon vert gjerne kopla til dei politiske partia som i valkampen presenterer idear, haldningar og meiningar som veljarane kan vurdere. På den måten gjev partia uttrykk for standpunkta sine i ei rekkje saker.

Det er den sosiale dimensjonen ved representativitet som vil verta tematisert i dette avsnittet. Samansetjinga av dei folkevalde forsamlingane skal reflektera oppslutninga om partia, men dei bør òg ha ein rimeleg balanse mellom kjønna. Vidare bør ulike aldersgrupper, grupper med innvandrarbakgrunn og grupper med ulik yrkesbakgrunn ha plass i kommunestyre og fylkesting. Mange vil også leggja vekt på geografisk representasjon, at ulike deler av kommunen eller fylket er representerte i kommunestyre og fylkesting.

Grunnen til vektlegginga av at dei styrande skal vera som eit spegelbilete av innbyggjarane, er at ein då går ut frå at dei vil tenkja, resonnera og handla som dei. Når dei politiske elitane på denne måten er «identiske» med folket, trur ein at dei vil dela folket sine verdiar, og dermed vera dei sikreste målberarane av interessene deira.

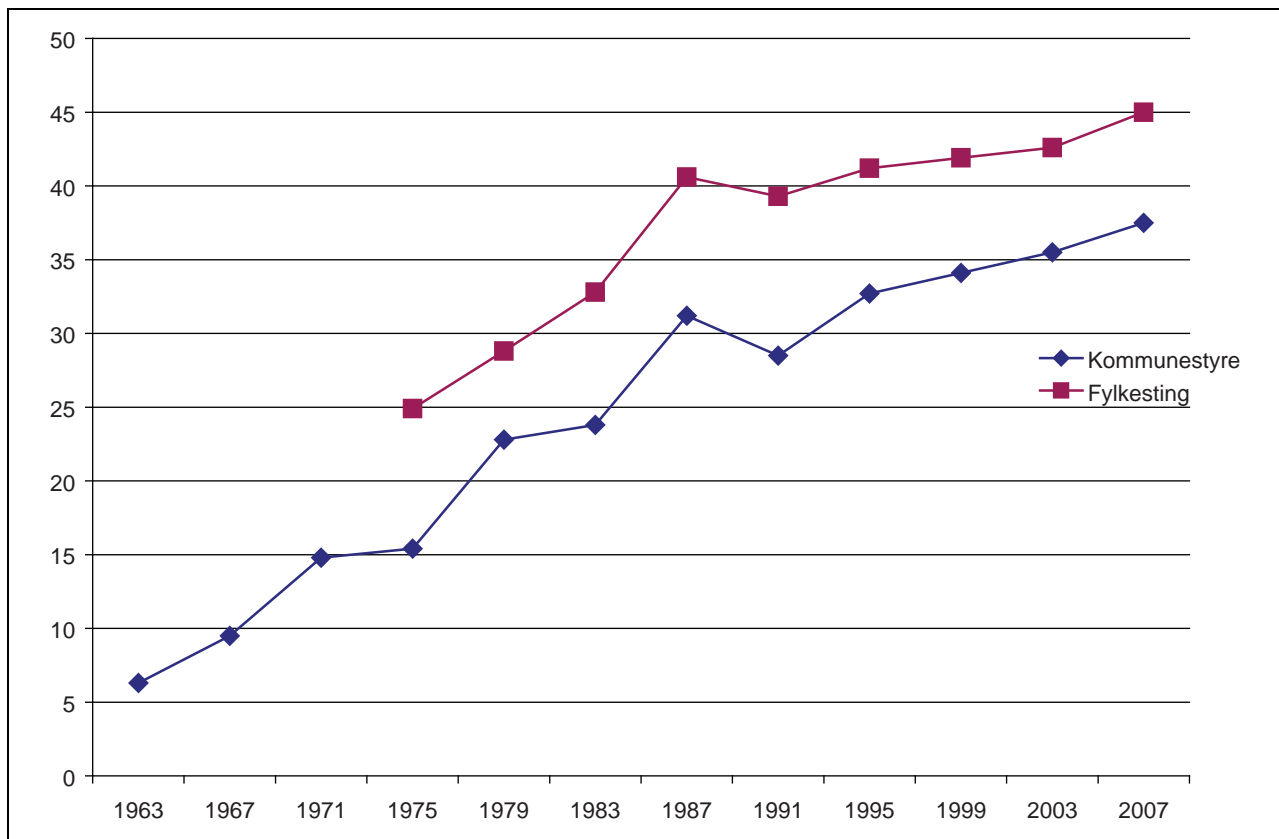
Undersøkingar av representasjonen i folkevalde organ viser at dei ikkje er sosialt representative. «Den typiske kommunestyrerepresentanten, slik han framstår i alle undersøkingar av folkevalde sin sosiale bakgrunn, er mann, han er mellom 40 og 60 år, han har høgare utdanning og inntekt enn resten av befolkninga, han er funksjonær, tilsett i det offentlege og han er gift.» (Larsen og Offerdal 1992:19)

Nyare talmateriale frå Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at dette biletet stemmer bra med det

Tabell 5.2 Representasjon av ulike grupper i kommunestyre og fylkesting, perioden 2007–2011. Prosent.

| | | Innbyggjarar over 17 år 1.1.2008 | Kommunestyre- representantar | Fylkestings- representantar |
|-------------------------------|----------------------------------|--|---------------------------------|--------------------------------|
| Kjønn | Kvinne | 50,6 | 37,5 | 45,0 |
| | Mann | 49,4 | 62,5 | 55,0 |
| Alder | 16–24 | 14,5 | 3,6 | 9,2 |
| | 25–44 | 36,0 | 36,5 | 28,5 |
| | 45–66 | 34,7 | 55,3 | 59,2 |
| | 67 og over | 16,6 | 4,7 | 3,1 |
| Statsborgarskap | Norsk | 94,0 | 99,2 | 99,5 |
| | Ikkje-norsk | 6,0 | 0,8 | 0,5 |
| Utdanning pr. Oktober 2006 | Obligatorisk utdanning | 27,8 | 5,4 | 3,1 |
| | Vidaregåande | 43,2 | 51,4 | 46,1 |
| | Universitet/høgskule/Lågare grad | 19,5 | 33,5 | 40,2 |
| | Universitet/høgskule/Høgare grad | 5,7 | 9,5 | 10,4 |
| Yrkesaktiv | Ikkje oppgjeve | 3,7 | 0,3 | 0,1 |
| | Ja | 69,9 | 92,0 | 94,5 |
| | Nei | 30,1 | 8,0 | 5,5 |

Kjelde: Statistisk sentralbyrå



Figur 5.2 Utviklinga i talet på kvinner i kommunestyre og fylkesting. Prosent.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå.

som er situasjonen i norske kommunestyre og fylkesting i dag også. Tabell 5.1 viser i kva grad ulike grupper er over – eller underrepresenterte i desse folkevalde organa.

Tabell 5.1. viser at kvinner framleis er underrepresenterte, og då særleg i kommunestyra. I kommunestyra utgjer kvinnene i perioden 2007–2011 i gjennomsnitt 37,5 prosent av representantane, medan 51 prosent av veljarmassen er kvinner. Berre 23 prosent av ordførarane er kvinner. Utviklinga har vore prega av aukande kvinnerepresentasjon. Frå 1963 og fram til i dag har kvinnerepresentasjonen auka frå 6,3 prosent til i gjennomsnitt 37,5 prosent i kommunestyra.

Men det er store ulikskapar mellom kommunane. Etter valet i 2007 har meir enn kvart femte kommunestyre *under* 30 prosent kvinner. I fylkestinga utgjer kvinnene i gjennomsnitt 45 prosent. Frå og med 1975 har det vore direkte val av fylkestingsrepresentantar. Sidan dess har det støtt vore relativt fleire kvinnelege representantar på fylkestinga enn i kommunestyra.

Tal frå Lokaldemokratikommisjonen viser at det er færre kvinner enn menn som er medlemmer

av parti.⁵ Det er også litt fleire kvinner som seier nei til å ta på seg verv enn menn.⁶ Men partia set oftast menn på topp på listene. Ei evaluering som Kommunal- og regionaldepartementet har fått gjennomført (Christensen m.fl. 2004), viser at personvalordninga som inviterer veljarane til å gje kandidatane personrøyster, ikkje har innverknad på kjønnsamansetjinga i kommunestyra. Det er listeplassering som er viktigast for om ein kandidat får personrøyster eller ikkje. Viss ein kandidat er plassert høgt oppe på lista, er det også større sjanse for at han eller ho får personrøyster. Det er opp til partia om dei vel å nominera kvinner langt oppe på listene, og kven av kandidatane dei vil gje røystetillegg til. Forskarane som analyserte den nye personvalordninga som vart innført frå og med 2003-valet, konkluderer i analysane sine med at dersom partia bruker begge desse verkemidla,

⁵ NOU 2006:7, tabell 3.9.

⁶ 36 prosent blant kvinnene seier seg viljuge til å ta på seg verv, mot 64 prosent mellom mennene (NOU 2006:7, tabell 3.9).

«sikker» listeplassering og røystetillegg, så var kandidatane tilnærma sikre på å verta valde.

Tabell 5.1 viser også at unge, eldre over 67 år, ulike etniske grupper og dei som ikkje er yrkesaktive, er underrepresenterte. Om lag 8 prosent av kommunestyrerepresentantane er under 30 år. Kvar fjerde vaksne innbyggjar kjem frå gruppa under 30 år, medan berre ein av ti i denne gruppa er lokalpolitikar. Undersøkingar viser at 20 prosent av kommunane ikkje har representantar under 31 år. Det er særleg kommunar prega av stor utflytting som slit med dette. I den yngste aldersgruppa er det stor vilje til å stilla til val. Men dette gjev seg ikkje utslag i at dei vert sette opp som kandidatar på listene. For dei over 67 år er det slik at dei er kraftig underrepresenterte på listene og mellom representantane, men årsaka er at det er få som ønskjer å stilla til val.

Innvandrarar er underrepresenterte i kommunestyre og fylkesting, men det er store kommunale skilnader. I nokre kommunar, til dømes Oslo og Drammen, er innvandrarar relativt godt representerte. Dette kjem delvis av at innvandrarar gjerne får fleire personrøyster enn andre kandidatar, og vert løfta oppover på vallistene. I hovudsak har personrøystene i praksis vist seg å ha liten innverknad på valet, og såleis er dei valde innvandrarane unnaket som stadfestar regelen (Christensen m.fl. 2004). Ordninga med personrøyster kan ha innverknad viss veljarane er godt organiserte, m.a.o. er «veljarkupp» mogleg i den nye valordninga, og/eller viss mange nok veljarar gjev personrøyster til same kandidaten. Analyser av 2003-valet viser at det i praksis skal litt til før ein kandidat lenger nede på lista går forbi ein kandidat som partiet har plassert på toppen av lista og/eller gjeve røystetillegg. Det at innvandrarar har høve til å røysta fram «eigne» kandidatar, kan sjå ut til å utløysa eit politisk engasjement. Lokaldemokratiet ser derfor ut til å ha lukkast betre enn andre samfunnsinstitusjonar, som til dømes Stortinget, med å integrera etniske minoritetar (Bjørklund og Saglie 2005).

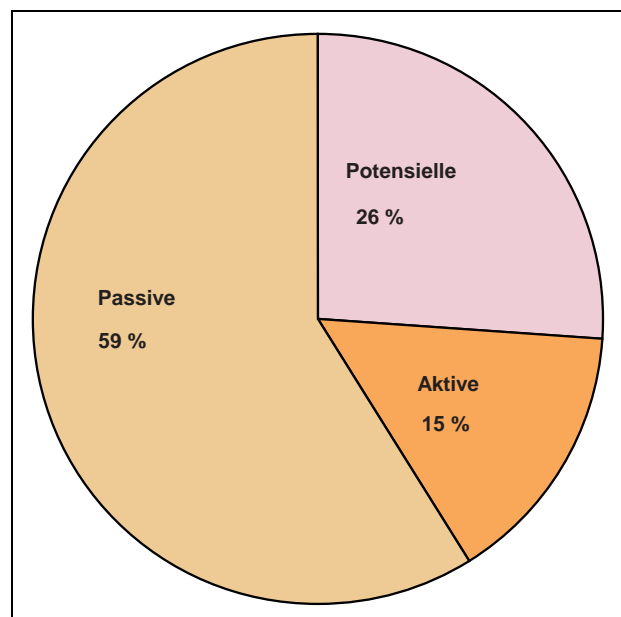
Tabell 5.1. viser òg at dei folkevalde har langt høgare utdanning enn innbyggjarane generelt. Kvar tredje representant har utdanning på lågare universitets- eller høgskulenivå. Av dei som ikkje har utdanning ut over kva som er obligatorisk, er det få som er representerte samanlikna med storleiken på denne gruppa mellom innbyggjarane.

5.5.2 Representasjon i folkevalde organ

Val er kjerneinstitusjonen i det representative demokratiet. Derfor vert måten utveljinga av repre-

sentantar skjer på viktig. Legitimiteten til val er avhengig av at sjølve måten rekrutteringa skjer på, vert oppfatta som rimeleg og rettviss. Gjennom val vert representantane på førehand autoriserte til å handla på vegner av veljarane. Veljarane gjev sin støtte til at dei valde kan opptre på deira vegner gjennom programmet representanten gjekk til val på. Ved neste val vert representantane haldne *ansvarlege* for den politikken dei har vore med på å føra i valperioden. Dersom veljarane ikkje er nøgde med jobben dei folkevalde har gjort, kan dei kasta dei.

Partia nominerer kandidatar til listene, og er dermed viktige for valet av kva samfunnsborgarar som vert gjevne makt til å opptre på vegner av innbyggjarane. Dei som partia plasserer langt opp på listene og gjev røystetillegg til, vert ofte valde inn (Christensen m.fl. 2004). Rekrutteringa av kandidatar til listene og sjølve nominasjonsprosessen er derfor viktig. Undersøkingar viser at få deltek i denne prosessen, og at det å verta spurt er det som gjer at folk seier ja til å aktivisera seg. Det er svært få som er såkalla sjølvrekrutterte (sjå NOU 2006:7:76). Det vert ofte hevda at det er vanskeleg å få folk til å seia ja til å stilla til val (Aars 1997, Ringkjøb 1997). Av dei som seier seg viljuge til å verta sette opp på liste, er det over 52 prosent som er lite motiverte for å verta valde som representantar (NOU 2006:7:76). Dei seier anten at dei vart spurde om å stilla og sa ja fordi dei rekna med at sjansane for å verta valde inn var små, eller dei bad om å sleppa, men vart førde opp på lista likevel.



Figur 5.3 Kor aktive er innbyggjarane? Aktive, potensielle og passive (N=1001).

Kjelde: Aars (2006).

På den andre sida har undersøkingar vist (Aars 2006) at det er mange som kunna tenkja seg å verta politisk aktive, men som ikkje vert spurde. Heile 26 prosent i den nemnde undersøkinga oppgjev at dei ikkje har vore politisk aktive dei to siste åra, men at dei i framtida kunna tenkja seg å engasjera seg for å påverka politikken i kommunen sin.

Kanskje er ikkje partia flinke nok til å skjela ut over den snevraste krinsen innanfor eigne parti-rekkjer? Når partia skal leita etter kandidatar spør dei først sitjande representantar. Deretter søker dei etter kandidatar frå sist val. Viss dei framleis manglar kandidatar, søker dei vidare blant medlemmer og sympatisørar. Dette fører til at partia i liten grad leiter mellom viljuge som ikkje er å finna i partia (Ringkjøb 1997:117).

Dersom val skal opna for effektiv veljarkontroll og gjera det mogleg for veljarane å nekta folkevalde ny tillit, er det ein føresetnad at mange politikarar ønskjer attval. Problemet er at mesteparten av personskiftet er friviljug (Offerdal og Østrem 1990:72), og motivasjonen for å verta attvald er låg, spesielt mellom kvinner. Det store personskiftet kan såleis vera til hinder for ein effektiv demokratisk kontroll.

Motivasjon og rekruttering

Mange som vert nominerte til å stå på ei liste har ikkje utan vidare politiske ambisjonar eller lyst til å verta valde inn (Aars og Offerdal 1998: 214). Dei står der som «listefyll». Men ein del av listefyllkandidatane vert valde inn i kommunestyra. Studiar av listefyllkandidatar viser at mange som først var motviljuge til å verta valde inn i kommunestyra, faktisk vart renominerte ved neste val (jf. Aars og Offerdal 1998: 218). Dette kan tolkast som at dei fekk smaken på politisk arbeid, og at deltakinga førte til at dei vart motiverte og engasjerte.

Mot dette biletet av rekrutteringsprosessen der veljarane har avgrensa kontroll med kven som skal representera dei, kan det framsetjast eit alternativt perspektiv der nettopp utskiftinga vert sett på som ei kjelde til demokratisk kontroll (Offerdal og Aars 2000, Aars 2001). Høg utskiftingstakt av politikarar fører til at mange får politisk erfaring. Talet på folk med politisk erfaring er relativt høgare i Noreg enn i nabolanda våre. Stor utskifting inneber breiare folkeleg deltaking, noko som fører til at mange opparbeider seg innsikt i den lokalpolitiske verksemda. Beredskapen til å delta vil vera større når sjansen for å verta politisk involvert aukar, og det som skjer innanfor dei politiske institusjonane vil verte oppfatta å gjelda ein større del av innbyggjarane. Den viktigaste veljarkontrollen, ifølgje dette perspektivet, er at samfunnsborgaren representerer og vert representert på omgang. Den einskilde vert halden ansvarleg overfor eit heilt lokalsamfunn, av eit heilt lokalsamfunn. Det at mange har politiske røynsler, må sjåast på som ein ressurs for eit lokalsamfunn, og det vil redusera avstanden mellom veljarar og valde.

Den politiske interessa er ikkje mindre enn før. Folk er kunnskapsrike og interesserte, men mange vegrar seg av fleire grunnar frå å delta i dei partipolitiske apparata slik dei fungerer i dag. Undersøkingar tyder mellom anna på at måten dei lokale partilaga fungerer på, partikulturen (sjå Offerdal og Ringkjøb 2002b:127, Aarsæther og Vabo 2002:71) og partiretorikken (Larsen 1992), kan ha innverknad på motivasjonen for å delta i dei lokale partilaga og kommunestyra.

Den politiske interessa er ikkje mindre enn før. Folk er kunnskapsrike og interesserte, men mange vegrar seg av fleire grunnar frå å delta i dei partipolitiske apparata slik dei fungerer i dag. Undersøkingar tyder mellom anna på at måten dei lokale partilaga fungerer på, partikulturen (sjå Offerdal og Ringkjøb 2002b:127, Aarsæther og Vabo 2002:71) og partiretorikken (Larsen 1992), kan ha innverknad på motivasjonen for å delta i dei lokale partilaga og kommunestyra.

5.5.3 Tiltak

Regjeringa vil streka under den viktige rolla partia har som bindeledd mellom innbyggjarane og dei folkevalde organa. Regjeringa meiner òg at partia lyt medverka til meir sosialt representativt samansette kommunestyre. Dette kan skje ved å motivera tradisjonelt underrepresenterte grupper til å la seg nominera til vallistene. Eit anna tiltak vil vera å rekruttera og å setja saman lister som på ein betre måte enn i dag speglar samansetjinga av innbyggjarane. Regjeringa vil trekkja fram styrkt kvinneverrepresentasjon i kommunestyra som eit særskilt viktig mål. Regjeringa foreslår derfor ulike tiltak som kan medverka til å retta opp den skeive kjønnsrepresentasjonen i kommunestyra.

Partia sitt ansvar for å sikra kjønnsbalanse på nominasjonslistene

Ved kvart kommunestyreval frå og med 1967 (utanom i 1975) har det vore organiserte innsatsar for å endra samansetjinga av kommunestyra i retning av ein jamnare kjønnsbalanse (Halsaa 2007). Mange av partia har i tillegg arbeidd målbevisst med å auka delen kvinner i politiske fora. Både Venstre, Sosialistisk Venstreparti, Arbeidarpartiet, Senterpartiet og Kristeleg Folkeparti har kvoteringsreglar når dei set opp nominasjonslistene.

Til trass for at fleire parti har innført kvoteringsreglar er kvinndelen framleis lågare enn 40 prosent i gjennomsnitt i kommunestyra. Det har heller ikkje skjedd store endringar i toppverva i kommunane. Ved dei siste fire lokalvala har utviklinga i retning jamstelling jamvel stagnert. Regjeringa meiner utviklinga i retning av jamstelling bør forserast. Kjønnskvotering er eit verkemiddel som

vil kunna gje effektive og raske resultat, men regjeringa vil ikkje lovfesta slike reglar av omsyn til den frie nominasjonsretten. Regjeringa vil likevel understreka det store ansvaret partia har, då 95 prosent av alle folkevalde ved førre kommuneval vart valde frå partilister.

Kvotering sikrar målet om kvinner sine rettar til representasjon. Kvotering er ei moglegheit til å skapa kjønnsbalanse innanfor den tradisjonelle politiske partipolitikken, i motsetnad til til dømes å stilla eigne kvinnelister. Kvotering gjer det mogleg å markera forskjellane mellom kvinner og menn, samstundes som ein ser behov for at desse forskjellane utfyller kvarandre.

Til lokalvalet i 2011 vil regjeringa utarbeida eit informasjonsopplegg til partia som viser døme på korleis dei kan setja opp listene for å sikra betre kjønnsbalanse. Slike døme vil vera i tråd med «Zipper-systemet» der ein plasserer annakvar kvinne og mann på listene. Ein modell kan vera at ein plasserer annakvar kvinne og mann (eller omvendt) på dei øvste plassane heilt til 40 prosent av det underrepresenterte kjønn er plassert, og i tillegg at partia gjev like mange kvinner som menn røystetillegg. Ulike tilpassingar og variantar av dette systemet kan tenkjast.

Internasjonale erfaringar (Dahlerup red. 2006, Larsrud og Taphorn 2007, Dahlerup og Freidevall 2008) viser at visse vilkår må vera oppfylte for at kjønnskvaltering skal gje dei ønskje resultat. Det er ikkje nok berre å innføra kjønnskvaltering i seg sjølv.⁷ Måten det skjer på er viktig.

Det bør stillast krav til plassering på listene. Ein effektiv måte er det tidlegare nemnte «Zipper-systemet». Ved bruk av denne metoden står det likevel att å avgjera kven som skal stå øvst på lista. Metoden har også den føremon at ein vil unngå eventuelle negative ytringar om kvotering: båe kjønn er likt kvoterte.

Eit spørsmål vil vera om det er råd å finna nok kvinner til å stå på dei ulike listene. I utgangspunktet er kjønnsamansetjinga mellom innbyggjarane nokså lik i dei fleste kommunane. Rett nok seier kvinner litt oftare enn menn nei til å ta på seg verv. Dessutan er det færre kvinner enn menn som er medlem av eit politisk parti. Samtidig viser undersøkingar at det er mange som kunne tenkja seg å verta politisk aktive, men som sjeldan eller aldri vert spurde. Det er få som er sjølvrekrutterte.

Vegen fram mot å verta vald går i hovudsak gjennom dei politiske partia. Undersøkingar av

kommunestyrevalet i 2003 viser at partia sine prioriteringar på listene er førande for kven som vert valde inn (Christensen m.fl. 2004, Hellevik og Bergh 2005). Vidare er det vist at rekrutterings- og nominasjonsprosessen til partia i seg sjølv neppe fremjar kvinnene i lokalpolitikken (Hellevik og Bergh 2005, Offerdal 1968, Ringkjøb 1997, Ringkjøb og Aars 2007a). Det er oftast middelaldrande menn som sit i nominasjonskomiteane.⁸ Dei spør ofte sitjande kandidatar, som i regelen er menn og dei vil gjerne ha toppkandidatar med erfaring frå kommunestyre, ei erfaring som altså menn ofte har. Nominasjonsprosessen vert då lett ein sjølvforsterkande prosess der det går seint med å inkludera nye som ikkje er å finne i dei inste sirklane til partia, særleg til topplassane på listene.⁹

Eit anna vilkår knyter seg til kommunestyrevalet, der personvalordninga inneber at partia kan gje eit avgrensa tal kandidatar *røystetillegg* avhengig av talet på kommunestyrerepresentantar som skal veljast. Undersøkinga av 2003-valet viser at dette røystetillegget påverkar kva kandidatar som vert valde inn. Partia gav i 2003 røystetillegg til 39 prosent kvinner og 61 prosent menn. Dermed kan det gje uheldige utslag for kjønnsbalansen, sjølv med annakvar mann og kvinne på listene, dersom partia til dømes gjev røystetillegg til fleire menn enn kvinner.

Personrøystegjevinga ved 2003-valet viser at ho ikkje er i disfavour av kvinnene. Analyser av verkne-dane av den nye personvalordninga ved valet i 2003 (Christensen m.fl. 2004), viser at forskjellen mellom kvinner og menn i oppslutning har mykje å gjera med den posisjonen kandidaten hadde *før* veljarane slapp til. Dei kvinnelege kandidatane hadde mellom anna lågare listeplassering enn menn, færre røystetillegg, mindre politisk erfaring og var dessutan mindre synlege i media enn dei mannelege kandidatane. Dersom ein kontrollerer for dette, var røystegjevinga til veljarane *ikkje* i disfavour av kvinnene.

Dersom kvinnerepresentasjonen skulle koma til å auka med same takt og på same vis som sidan 1990-talet, vil det ta meir enn 30 år før det er kjønnsbalanse i kommunestyra.

Lokaldemokratikommisjonen peikte på at legitimiteten til dei folkevalde organa mellom anna er avhengig av at alle grupper tek del i politisk arbeid, og at det er svært ønskjeleg med brei og omfattande deltaking i rekrutterings- og nominasjons-

⁷ Sjølv om desse røynslene er basert på kjønnskvaltering ved lov, vil mykje av kunnskapen gjelda for bruk av kjønnskvaltering generelt.

⁸ Jf. Christensen m.fl. 2004: 58: Ny personvalgordning og hva så? En analyse av kommune- og fylkestingsvalget i 2003.

⁹ Jf. Ringkjøb og Aars 2008:10: Får vi også være med? Om kvinner i norsk lokalpolitikk.

prosessane til partia. Departementet ser at det kan vera ei utfordring for mange partikulturar å endra hevdvunne og gamle måtar å tenkja og å handla på når ein skal rekruttera og nominera kandidatar til listene. I denne utfordringa kan også kimen til ei fornying og modernisering av lokaldemokratiet liggja. Viss ein greier å inkludera nye medlemmer til partia, og viss kvinnene i større grad får meir framskotne posisjonar på listene, vil ein også fordela politisk erfaring på fleire. Deltakingskompetansen til lekfolk vil òg generelt verta større. At partia rekrutterer nye personar til listene sine – personar som til no kanskje ikkje er vorte spurde om å delta i politikken, vil dermed også kunna ha den positive verknaden at lokaldemokratiet vert fornya og modernisert.

Utstillingsvindaue for kvinner i lokalpolitikken

Kommunal- og regionaldepartementet har allereie sett i verk tiltaket «*Utstillingsvindaue for kvinner i lokalpolitikken*». Målet med denne satsinga er også å auka talet på kvinner i kommunestyra, og spesielt i leiande verv. Fire kommunenettverk og sju kommunar er valde ut til å vera med. Desse kjem over ein femårsperiode til å få støtte til å prøva ut ulike tiltak for å realisera måla. Dei utvalde kommunane kjem frå ulike delar av landet, har forskjellig storleik, ordførarar frå ulike parti – og forskjellig del kvinner i kommunestyra. På den måten ligg det godt til rette for å sjå kva tiltak som verkar best i ulike typar kommunar.

Tiltaka, som kommunane sjølve har peikt på som viktige for å få med fleire kvinner, kan grovt grupperast i fire kategoriar: 1. Tiltak for å påverka *sjølvutveljinga* – å påverka *sjølve viljen* til å stilla til val mellom kvinner. 2. Tiltak retta mot partia og *måten rekrutteringa* og utveljinga av kandidatar til listene skjer på, spesielt kven som vert valde til å stå på topp på listene. 3. Tiltak retta mot *arbeidsvilkåra* til dei folkevalde representantane. Under dette punktet inngår mellom anna tiltak retta mot å ta betre vare på nye kvinner i lokalpolitikken, forbetringar når det gjeld partikultur og partiretorikk, barnepassordningar og måten kommunestyremøta er organiserte på. 4. Tiltak retta mot å setja i verk forbetringar i forholdet mellom lokalmedia og lokalpolitikk. Meininga med desse er at kvinnelege lokalpolitikkarar skal verta meir synlege i lokalmedia – på lik line med menn, og at kommunikasjonen mellom representant og veljar generelt vert understøtta av lokalmedia.

Kommunane vil setja i verk ei blanding av desse typane tiltak. Kommunane har tyngdepunktet på ulike tiltakstypar. På den måten får ein prøvd

ut ei rekkje tiltakspakkar med ulike profilar i ulike kommunar. Departementet vil binda saman satsinga gjennom å arrangera samlingar der alle «utstillingsvindauekommunane» kan møtast for å inspirera, stø og læra av kvarandre undervegs i arbeidet.

Heile satsinga vert evaluert av forskarar frå Rokkansenteret med tanke på å spreia gode erfaringar til resten av kommunane i landet.

Ringkjøb og Aars 2008, har i ein analyse av kjønnsamansetjinga av alle kommunestyra frå og med 1995-valet og til med 2003-valet, vist at det mellom anna finst ei gruppe kommunar som i heile denne tidsperioden har hatt relativt låg kvinnerepresentasjon. Erfaringane frå utstillingskommunane kan brukast til å få fram fleire kvinnelege politikkarar i dei partigruppene og kommunestyra som strever med det.

Satsinga *Utstillingsvindaue for kvinner i lokalpolitikken*, vil saman med informasjonsopplegget til alle lokalpartia føre lokalvalet i 2011, vera viktig for å nå fram til ein betre kjønnsbalanse i lokalpolitikken.

5.6 Partia i lokalpolitikken

Politiske parti har ei sentral rolle i det politiske liv i kommunane. Dei utgjer eit bindeledd mellom innbyggjarane og kommunen. Lokaldemokratikommisjonen seier at partia utgjer grunnsteinane i det representative demokratiet både nasjonalt og lokalt og at dei er sentrale arenaer for politisk deltaking. Partia blir sett på som ein føresetnad for eit velfungerande demokrati. I det representative demokratiet er det partia som står for rekrutteringa av representantar til kommunestyre og fylkesting. Partia kan også oppfattast som ein kanal for innverknad for den enkelte borgar. Gjennom å melda seg inn i partia vil borgarane kunne vera med i større grad å påverka politikk og kven som skal representera innbyggjarane i kommunestyret og fylkestinget. Partia lokalt utgjer såleis også ei kontaktflate mellom innbyggjarane og dei bestemmande organa i kommunen.

Ein kan skilja mellom partia på lokalt og sentralt nivå. I regelen er dei lokale partia ein del av ein nasjonal partiorganisasjon. I stor grad vil rekrutteringa til partiorganisasjonen gå gjennom lokallaget. Såleis kan den lokale partiorganisasjonen oppfattast både som kanal inn i rikspolitikken og som kanal for å påverka lokale saker i lokalpolitikken. Partia er med andre ord eit viktig bindeledd mellom lokal politikk og nasjonal politikk. I lokalpolitikken står dei gjerne for ein politikk som er til-

passa lokale forhold og aktuelle saker lokalt. Men dette vil kunna variera med parti. Ulike nasjonale parti kan ha ulike strategiar for korleis lokalpartiet skal kunna tilpassa seg lokale forhold til dømes i høve til om ein skal inngå i samarbeidskonstellasjon med andre parti eller i kva grad lokalpartia kan føra ein politikk som eit stykke på veg går på tvers av det nasjonale partiprogrammet.

Lokaldemokratikommisjonen peikar på at det har vore ein gjennomgangstone at partia slit. Dette viser seg best igjen i nedgangen i medlemstala. I 1980 hadde partia som er representerte i Stortinget til saman 461 000 medlemmar. I 2004 var talet kome ned på 187 654 (NOU 2006:7). Eit anna trekk kommisjonen tek opp er at partia slit med ein aldrande medlemsmasse. Utviklinga tyder på at nyrekrutteringa til partia eit stykke på veg har stoppa opp. Lokaldemokratikommisjonen peikar også på lågare partiaktivitet i lokalpartia. Det har blitt færre møte, færre som stiller på møta, færre tillitsvalde og mindre vekt på organisasjonsarbeid framfor arbeid i folkevalde kommunale organ (Offerdal og Ringkjøb 2002). Ringkjøb (2004) peikar også på ei rasjonalisering av arbeidet i partia ved at medlems-, styre- og gruppemøte vert slått saman.

Konsekvensane av denne utviklinga er fleire. Ein konsekvens er at kontakthata mellom innbyggjarane og dei som involverer seg i lokalpolitikken gjennom partia blir mindre. Dette kan vera noko av forklaringa på at fleire engasjerer seg gjennom andre kanalar enn den representative for å få fram interessene sine i lokalpolitikken slik det vert vist i kap 6.

Ein anna konsekvens har vore problem mange har rapportert om med å rekruttera nok kandidatar til partilistene ved lokalval (Aars 1997, Ringkjøb 1997, Rasmussen 1993, Offerdal 1991). Analysar etter kommunevalet i 2003 viste ei anna utvikling, der problema kunne sjå ut til å minka (Christensen m.fl. 2004). Ingen parti rapporterte om store rekrutteringsvanskar. Noko av grunnen til denne snunaden er å finna i ei endra vallov, der krava til talet på listekandidatar er blitt redusert.

Ein tredje konsekvens som lokaldemokratikommisjonen peikar på, er at færre medlemmer fører til at det vert færre til å fylla alle verv internt i partia. Arbeidsoppgåvene i lokalpartia har fungert som opplæring for tillitsverv i folkevalde organ og i partiet på andre nivå. No ser det ut til at dei same personane får ansvaret for fleire og fleire gjeremål. Ikkje sjeldan er det dei same personane som både er i kommunestyret, i den lokale partileiinga og jamvel medlem av ein nominasjonskomité.

Ein fjerde konsekvens som kommisjonen nemner, er at det er få som deltek når partiet skal nominere til vallistene. Det kan vera eit problem for partia sin legitimitet når så få deltek i denne delen av den demokratiske prosessen (Peterson 2000:86)

Lokaldemokratikommisjonen peikar også på liknande forhold i ungdomspartia. Medan ungdomspartia hadde ein medlemsmasse på ca. 44 000 i 1977 har denne blitt redusert til ca. 17 000 i 2004. Dette er eit problem for hovedpartia når ungdomspartia ikkje greier å rekruttera slik dei gjorde før.

Lokaldemokratikommisjonen har likevel ikkje eit udelte negativt syn i forhold til desse utviklings-trekka:

Ein samanfattande konklusjon på utviklinga for partia som deltakingsarena dei siste 10 åra kan vere følgjande: Det går dårleg for partia. Men ein slik konklusjon kan gjere volds på den rolla partia faktisk spelar i lokalpolitikken. Når om lag 70 000 listekandidatar stilte for eit politisk parti ved kommunevalet i 2003, når 95 % av alle kommunestyrerepresentantane vart valt inn på ei partipolitisk valliste og når stadig meir av den offentlege politikken vert sett ut i livet lokalt av lokale partipolitikarar, tyder ikkje det på at lokalpartia er i krise. Vidare er det slik at partia stiller lister i stadig fleire kommunar (Bjørklund 2005:203). Kanskje bør det einsidige negative biletet av partia i lokalpolitikken nyanserast. For om partia og lokaldemokratiet er i krise, vil vere avhengig av kva som vert oppfatta som eit tilfredsstillande nivå på den politiske deltakinga. Òg, det vil vere avhengig av korleis ein trur at partia faktisk fungerte i «gode gamle dagar».

Departementet seier seg samd med lokaldemokratikommisjonen når den uttrykkjer at «dei politiske partia er grunnpilarane i det representative demokratiet». Departementet deler også den uroa kommisjonen gir uttrykk for når det gjeld utviklinga med fallande medlemstal og mindre engasjement i dei politiske partia. Dei politiske partia har derfor ei klar eigeninteresse i å ta desse utviklings-trekka alvorleg, og det vil i stor grad vera opp til det enkelte partiet å ta stilling til kva tiltak som skal setjast inn. Partia står fritt til å velje arbeidsmåte og organisasjonsform. 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.

Lokaldemokratikommisjonen meiner det trengst større økonomiske ressursar for å fremja det lokalpolitiske arbeidet, til dømes gjennom auka

stemmestøtte til lokale lister og politiske parti. Departementet vil peika på at ordninga for finansiering av politiske parti og folkevalde grupper blei grundig drøfta av Demokratifinansieringsutvalet i NOU 2004:25 *Penger teller, men stemmer avgjør*. Utvalet var breitt samansett. Alle dei politiske partia på Stortinget var representerte, saman med ein representant frå ei bygdeliste samt ymse forskarar og fagfolk. På bakgrunn av denne innstillinga fremja det dåverande Moderniseringsdepartementet eit lovframlegg der offentleg støtte til politiske parti og folkevalde grupper på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå blei regulert i ei ny lov, partilova (Ot.prp. nr. 84 (2004–2005)).

Støtta til dei politiske partia sine ulike ledd på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå er framleis ei statleg fastsett støtteordning som berre gjeld for registrerte politiske parti. Med den nye partilova vart den tidlegare øyremerkte statlege støtteordninga til lokale folkevalde grupper innlemma i dei frie inntektene til kommunane. Dette inneber at kommunestyra og fylkestinga no sjølve kan vurdere storleiken og innrettinga på denne støtta. Lova stiller krav om at støtta skal fordelast i høve til oppslutninga dei ulike gruppene fekk ved valet, og registrerte og uregistrerte grupper skal handsamast likt.

Kommunestyra og fylkestinga skal fordela knappe gode og må gjera vanskelege økonomiske og ressursmessige prioriteringar. I debatten er det viktig ikkje å gløyma kor viktig det er at også det folkevalde nivået får ressursar som gjer at dei kan løysa oppgåvene sine på ein god måte. Kommunestyra og fylkestinga bør såleis vera påpasselege med å vedta støtteordningar på eit nivå som sikrar dette omsynet, både for dei større og dei mindre gruppene. Kommunal- og regionalministeren varsla i kommuneproposisjonen 2009 (St.prp. nr. 57 (2007–2008) pkt. 15.6.5) at ho vil senda eit brev til kommunane og fylkeskommunane og streka under kor viktig det er for lokaldemokratiet at dei folkevalde gruppene får støtte slik som partilova føreset.

Departementet har elles motteke signal som gjer at vi vil vurdere å sjå nærare på dei økonomiske ordningane for lokalleddet i partia.

5.7 Lokale lister

Lokale lister er nemninga på lister som ikkje berre går ut frå eit eller fleire registrert(e) politisk parti, og som i regelen har ei klår og lokal avgrensing. Slike lister har lenge vore eit fast innslag i lokalpolitikken i Noreg. Rolla deira har likevel vorte noko svekka over tid av di dei riksdekkjande partia også

har fått ei dominerande rolle lokalt. Tal frå Statistisk sentralbyrå viser like fullt at over 180 lokale lister deltok ved kommunestyrevalet i 2007. Dei fleste av desse listene (over 90 %) vart representerte i kommunestyret. Etter valet i 2007 fekk desse listene ordføraren i 27 kommunar. Listene utgjer ein kontinuitet i lokalpolitikken. 70 prosent av dei lokale listene som stilte til val ved lokalvalet i 2007 stilte til val også i 2003 (Ringkjøb og Aars 2007b). Ringkjøb og Aars (ibid.) peikar på at der det vert stilt lokale lister er valdeltakinga også jamt over høgare.

Krava til talet på underskrifter på listeforslag ved val er forskjellige alt etter om det er eit registrert politisk parti eller lokale grupperingar som står bak forslaget. Registrerte politiske parti som fekk anten 500 røyster i eit fylke eller 5 000 røyster i heile landet ved førre stortingsval, treng ikkje å samla inn underskrifter. Desse partia kan levera inn listeframlegg etter forenkla reglar i vallova § 6–3 første ledd. Det er tilstrekkeleg at listeforlaget vert underskrive av to styremedlemmer i styret til lokalavdelinga i den kommunen lista gjeld.

For andre grupper gjeld følgjande reglar (vallova § 6–3 andre ledd):

1. Stortings- og fylkestingsval: listeforlaget må vera underskrive av minst 500 personar med røysterett i fylket.
2. Kommunestyreval: listeforlaget må vera underskrive av minst to prosent av dei røysteføre ved siste kommunestyreval. 300 underskrifter er alltid nok.

Dette inneber at innbyggjarar som ønskjer å stilla til val på ei lokal liste må samla underskrifter frå personar som utgjer minst to prosent av dei røysteføre ved førre kommunestyreval. 300 underskrifter er i alle tilfelle nok. Eit anna minstekrav er at talet på underskrifter må vera større enn talet på kommunestyremedlemmer i kommunen. Lokale lister må samla saman underskrifter før kvart val, sjølv om dei har vore representerte i kommunestyret den siste valperioden.

Både politiske parti og andre grupperingar kan registrera seg i Partiregisteret. Krav til registrering er mellom anna at det vert levert inn erklæring frå minst 5000 personar med røysterett ved stortingsval om at dei ønskjer partiet/gruppa registrert som politisk parti. Regelen i vallova § 6–3 første ledd om krav til røyster ved førre *stortingsval*, tyder likevel at sjølv om lokale lister ved kommunestyreval kan registrere seg i Partiregisteret, vil dei i realiteten ikkje kunna fylla kravet om oppslutning ved stortingsvalet.

Fleirtalet i Lokaldemokratikommisjonen meiner at dei gjeldande reglane i hovudsak bør vidareførast. Dei meiner likevel at lokale lister som er representerte i kommunestyret, ikkje skal måtta samla inn underskrifter ved neste val. Kommisjonen seier at lokale lister då vil kunna stilla til val ut frå dei same reglane som gjeld for registrerte politiske parti.

Det er likevel nokre forskjellar mellom dei to situasjonane som gjer at dei ikkje heilt kan samanliknast. For det første må politiske parti samle inn minst 5000 underskrifter for å verta registrert i registeret. For det andre må dei, når listeforslag skal leverast inn, kunna visa til at partiet fekk ein viss del røyster ved stortingsvalet.

Vi har i dag eit system med registrering av dei politiske parti som gjer det mogleg å løysa lokal usemje om retten til å stilla liste i dei registrerte politiske partia. Her har det tidlegare vore fleire til dels svært vanskelege konfliktrar. Når det gjeld lokale lister, har ein ikkje ei etablert ordning som kan løysa usemje når det gjeld retten til å stilla liste.

Dersom ein på eit rimeleg vis skal løysa dei problema som kan oppstå ved usemje om rett til namn og kven som representerer ei lokal liste, meiner departementet ei form for registrering vil vera naudsynt. Ein føresetnad for dette er ei noko fastare organisatorisk form, noko mange lokale lister manglar. I praksis vil ikkje ei ordning der retten til lista sitt namn vert gjeven til dei som er representerte i kommunestyret, vera tilstrekkeleg. Alle-reie i dag er det i ein del kommunar strid om «retten» til slike lister. Departementet ser det ikkje som aktuelt å leggja fram forslag til reglar som inneber å gripa inn i korleis dei lokale listene skal organisera seg. Listene er lokale, og det er såleis heller ikkje mogleg å få eit overordna organ til å løysa eventuell usemje som måtte oppstå lokalt. Dette inneber at slik usemje ikkje kan løysast på ein enkel måte av valstyresmaktene, slik det kan for registrerte politiske parti.

Dersom det skal innførast endra registreringsreglar for lokale lister ved kommunestyreval, bør det dessutan vurderast om det bør gjelda tilsvarende for eventuelle lister ved stortings- og fylkestingsval.

Det er departementet si vurdering at dei gjeldande reglane om underskrifter for å kunna stilla liste fungerer bra. Når det er lokale saker som skaper lokal strid, er det rom for politisk uavhengige grupper til å organisera lokale lister. Forskinga på dette feltet tyder ikkje på at det er noko stort hinder for desse listene at dei må samla tilstrekkeleg med underskrifter før dei stiller til val. I dei fleste tilfella vil dette sannsynlegvis vera lister som mobi-

liserer på enkeltsaker som bør kunna la seg løysa innan utgangen av ein valperiode. Lokale lister vert gjerne organiserte rundt ei eller eit avgrensa tal enkeltsaker utan forankring i nokon heilskapleg ideologi for samfunnsutviklinga. Dette kan tilseia noko andre krav til underskrifter ved innlevering av listeforslag enn dei som gjeld for registrerte politiske parti.

Dersom desse politisk uavhengige gruppene meiner det er trong for å halda fram verksemda inn i den neste valperioden, bør dei kunna greia å synleggjera dette behovet gjennom å samla støtte i form av eit tilstrekkeleg tal underskrifter mellom innbyggjarane. Mange grupperingar som står bak slike lister har også høve til å registrera seg i parti-registeret etter dei same reglane. Dersom dei registrerer seg, og får ein viss del røyster ved stortingsvalet, vil dei kunna levera lister etter forenkla reglar utan å samla inn underskrifter.

Departementet kjem ikkje til å gjera framlegg om å endra reglane for talet på underskrifter på listeforslag frå grupper som leverer lokale lister.

5.8 Oppsummering

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.

Val og valdeltaking

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

- 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 (mandag) 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 todagarsval.
- at det vert forsøk med røysterett 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 peri-

ode før den ordinære førehandsrøystinga byrjar.

- Vidare vil ein 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 laurdagsope og langope 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.

Representativitet

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

- Kommunal- og regionaldepartementet vil i god tid før nominasjonsprosessane til kommunestyre- og fylkestingsvalet i 2011 utarbeida eit informasjonsopplegg for å auka medvitet om korleis representativiteten kan verta betre.
- Det vert ikkje fremja forslag om å lovfesta kjønnskvoltering på partia sine vallister til kommunestyre og fylkesting.
- 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 har elles motteke signal som gjer at vi vil vurdere å sjå nærare på dei økonomiske ordningane for lokalledet i partia.

6 Kommunen og innbyggjarane

Det representative lokaldemokratiet er etter kvart supplert med nye deltakingsformer. I større grad enn tidlegare har deltakingsformer utanom valkanalen innteke den lokalpolitiske arenaen. Slike former for folkeleg deltaking mellom val viser at lokalpolitikk engasjerer. I seg sjølv er dette positivt. Men dette er også ei utvikling som set kommunen som styringsorgan på prøve. Lokalpolitikarane må i større grad enn før handtera det ein kan kalla utanomparlamentariske aktivitetar.

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 endelege 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 avgjerdsprosessar på ulike måtar. Departementet kjem til å halda fram med å støtta denne typen prosjekt.

6.1 Deltaking mellom vala. Sentrale utviklingstrekk

Eit sentralt tema i arbeidet til Lokaldemokratikommisjonen var å analysera utviklinga av andre former for politisk deltaking enn den deltakinga som er knytt til den representative kanalen. Medan engasjement og deltaking i den representative kanalen synest å gå tilbake, gjennom fallande val-

deltaking, færre folkevalde og færre partimedlemmer, breier andre former for deltaking og engasjement knytt til lokal politikk om seg.

Dette kjem til uttrykk ved at deltaking i demonstrasjonar og underskriftskampanjar har auka over tid. Stadig fleire tek direkte kontakt med politikarar og offentleg forvaltning i staden for å gå vegen om dei politiske partia. Aktivitet som krev mindre kontinuerleg arbeidsinnsats veks i omfang, medan deltaking som krev eit meir langsiktig engasjement minskar. Det å sjølv ta kontakt eller vekka merksemd gjennom media vert oppfatta som meir effektive påverknadsformer. Utviklinga går frå eit kollektivt til eit meir individuelt retta politisk engasjement, og frå fokus på saker med kollektive siktemål til saker som gjeld ein sjølv.

Deltakinga kan vera organisert av innbyggjarane sjølve, for eksempel gjennom innbyggjarorganiserte underskriftsaksjonar, eller demonstrasjonar mot vedtak eller planlagde vedtak. Det kan også vera snakk om deltakingsformer som kommunen sjølv har lagt til rette for: folkemøte, folkerøystingar og andre møteplassar mellom innbyggjarar og lokalpolitikarar. Ulike ordningar for deltaking for dei som mottek tenester, er døme på ei form for deltaking der kommunen sjølv legg til rette for at innbyggjarane skal kunna uttrykkja seg om innhaldet i og kvaliteten på det kommunale tenestetilbodet. Også staten har gjennom lov pålagt kommunane å leggja til rette for innbyggjarmedverknad. Innbyggjarinitiativ og samarbeidsutval i grunnskulen er døme på dette.

Informasjon er eit viktig vilkår for at innbyggjarane skal engasjera seg. Kommunane er opptekne av at innbyggjarane skal vera informerte om det dei steller med. Så å seia alle kommunar har nettsider, og nettet vert teke i bruk på ulike måtar. Det vert arrangert debattar, og innbyggjarane kan ta kontakt med politikarane og administrasjonen i kommunen. Det finst kommunar som legg opp til dialog mellom innbyggjarane og lokalpolitikarane på nettet. I perioden 2000–2003 hadde 68 prosent av kommunane kontaktutval for frivilljuge organisasjonar. Om lag like mange hadde samarbeids-/kontaktforum for næringslivet. Verkemiddel for å trekka mottakarane av kommunale tenester med i utforming av tenestene er utbreidde. Eit døme er

gjennomføring av brukarundersøkingar, noko 48 prosent av kommunane nytta seg av i perioden frå 2000 til 2004. Eit anna eksempel er brukarmøte, som 24 prosent av kommunane nytta seg av i same fireårsperiode. Nær halvparten (48 prosent) av kommunane arrangerte folkemøte eller høyringar om arealdelen i kommuneplanen. Det er like vanleg med folkemøte eller høyringar om andre typar saker. Åtte prosent av kommunane gjennomførte lokale, rådgjevande folkerøystingar i denne fireårsperioden.¹

6.2 Ulike demokratiltak

6.2.1 Lokale folkerøystingar

Historikk og utviklingstrekk

Alt i 1892 innførte Stortinget det lokale folkerøystingsinstituttet i Noreg. Då vart det opna for bruk av rådgjevande folkerøystingar om språk («Landsmaal» eller «det almindelige Bogmaal») i skulen. Folkerøystingar om språk i skulen har vart ved heilt fram til i dag, og reglane for desse er regulerte i opplæringslova. I tidsrommet 1965–2006 vart det halde om lag 350 folkerøystingar om opplæringspråket i skulen.

I 1894 vedtok Stortinget reglar for lokale folkerøystingar om kjøp og sal av alkohol i kommunar. Dei første folkerøystingane om dette emnet vart haldne i 1895; det året var det 13 slike val. Slike folkerøystingar har vore avvikla heilt fram til 1990-talet.

I perioden 1970–2007 vart det samla sett halde om lag 600 lokale folkerøystingar i Noreg. Rundt rekna 75 prosent av desse galdt språk og alkohol; dei «klassiske» emna og stridsspørsmåla i det lokale, direkte demokratiet her til lands. Dei andre folkerøystingane har primært dreidd seg om grenser, anten skulekrinsreguleringar eller kommunegrenser: Samanslåing av kommunar, oppdeling av kommunar og andre former for justering av grenser mellom kommunar.

Det kan sjå ut som om lokale folkerøystingar dei siste åra har handla om nye tema. Til dømes har det vore folkerøystingar om vindkraft (utbygging av vindmølleparkar) både på Frøya og i Giske kommune. I 2006 var det rådgjevande folkerøysting om buplikt på øya Veierland i Nøtterøy kommune. I samband med lokalvalet hausten 2007 var det òg folkerøysting i Odda om kommunen skulle oppretthalda søknad om UNESCO-status.

Avvikling av folkerøystingar er i det heile innarbeidd praksis i kommunane, trass i at slike val ikkje er regulerte i verken kommune- eller vallova. Lokale folkerøystingar er rådgjevande overfor kommunestyret, som har avgjerdsmonopol og siste ord.

Rådgjevande og bindande folkerøystingar

Noreg har ingen tradisjon for juridisk bindande folkerøystingar, verken på lokalt eller nasjonalt nivå. Lokale folkerøystingar om språk og alkohol har tidvis vore såkalla semi-bindande: Bindande under visse føresetnader, rådgjevande dersom desse føresetnadene ikkje har vore innfridde. Folkerøystingar om språk var til dømes rådgjevande fram til 1915. Då vart reglane endra slik at utfallet av ei folkerøysting var bindande dersom valdeltakinga var over 66,67 prosent av dei røysteføre, eller dersom eit fleirtal representerte minst 50 prosent av dei røysteføre. Viss ingen av desse krava vart innfridde, var resultatet at folkerøystinga formelt sett var rådgjevande. Reglane vart på ny endra i 1959. Då vart folkerøystingar om språk bindande dersom eit fleirtal representerte minst 40 prosent av dei røysteføre. Etter 1985 har alle slike folkerøystingar – til liks med folkerøystingar om andre emne enn språk – formelt sett vore rådgjevande.

Dei ulike variantane av semi-bindande folkerøystingar viser derimot at utfallet i ei folkerøysting skulle vera klårt og tydeleg for at det skulle vera bindande: Anten markert fleirtal og/eller høg valdeltaking. Forsking på lokale folkerøystingar om språk i tida 1965–2000 viser at kommunestyra i om lag 90 prosent av tilfella gjorde vedtak i samsvar med fleirtalet av veljarane. Størst sjanse for at eit fleirtal i eit kommunestyre valde å sjå vekk frå utfallet i folkerøystinga, var det nettopp når valdeltakinga var låg, og/eller når ingen av valalternativa fekk noko markert fleirtal mellom veljarane (Søberg 2005).

Lokale, rådgjevande folkerøystingar i Noreg grensar derfor opp mot bindande folkerøystingar i praksis. Samstundes finst det ei rekkje døme på at folkerøystingane faktisk utgjer råd, som lokale styresmakter også kan sjå vekk ifrå. Det gjeld spesielt når rådet verken er tydeleg eller sterkt. Då er informasjonen som folkerøystinga har produsert av lågare kvalitet enn når mange har teke del og eit klårt fleirtal vorte resultatet.

Lokale rådgjevande folkerøystingar kan sjåast på som ein mellomting mellom uforpliktande meiningmåling og bindande, kollektivt vedtak. Valdeltaking og fordeling av røyster mellom alternativane avgjer i kor stor grad ei rådgjevande folkerøysting

¹ Tala er henta frå organisasjonsdatabasen til Kommunal- og regionaldepartementet. Databasen vert oppdatert kvart fjerde år, neste gong hausten 2008.

tenderer mot anten det eine eller det andre av desse ytterpunkta.

Spørsmålet om å innføra bindande lokale folkerøystingar vart vurdert av departementet i Ot.prp. nr. 44 (2004–2005) *Om lov om endringar i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)*. Departementet konkluderte i proposisjonen med å rå ifrå å lovfesta ein heimel til å gjennomføra bindande lokale folkerøystingar. I Innst.O. nr. 60 (2004–2005) slutta fleirtalet i kontroll- og konstitusjonskomiteen seg til departementet si vurdering.

Departementet omtala òg spørsmålet om ei lovregulering av ordninga med rådgjevande folkerøystingar i Ot.prp. nr. 44 (2004–2005). Departementet vurderte då at ordninga med rådgjevande folkerøystingar fungerte tilfredsstillande, og at ho gav kommunane den fleksibiliteten dei treng for å gjennomføra folkerøystingar etter behov og ønske når det er aktuelt. Departementet meinte at ei lovregulering måtte verta generell for å femna om alle typar av forhold, og såleis kunna opplevast meir som ei hindring enn ei hjelp for kommunane i gjennomføringa. Departementet fann det derfor ikkje føremålstenleg å gjera framlegg om ei lovregulering av rådgjevande folkerøystingar.

Lokale folkerøystingar og tilleggsdemokrati

I regelen handlar lokale, rådgjevande folkerøystingar om anten-eller-saker, jamfør til dømes nynorsk eller bokmål; samanslåing av kommunar eller status quo. Dette inneber ei avgrensing av kor ofte slike folkerøystingar bør haldast all den tid mange politiske stridstema og saker vanskeleg kan framstellast som enkle val mellom to veldefinerte alternativ.

Somtid dukkar slike saker like fullt opp på dagsordenen, ikkje minst mellom val og moglegvis utan å ha vore debattert i ordinære valkampar. Lokale folkerøystingar vert då ein demokratisk mekanisme som kan nyttast for å lodda folkeviljen og utvida informasjonsgrunnlaget som ligg til grunn for formelle politiske vedtak i slike saker. Folkerøystingar opnar ikkje berre for presise offentleg ordskifte om einskildsaker, men vil òg kunna medverka til auka deltaking og demokratisk læring i lokalsamfunn. Slik sett supplerer det rådgjevande, direkte demokratiet det representative folkestyret. Innslag av folkelege råd frå folkerøystingar kan også gje auka legitimitet til viktige avgjerder, som ved samanslåingar av kommunar. Bruk av folkerøystingar i samband med slike saker er ikkje uvanleg i Noreg i dag.

Tiltak for lokalt direkte demokrati

Regjeringspartia har i Soria Moria-erklæringa uttalt at det skal leggjast til rette for bruk av lokale, rådgjevande folkerøystingar. Kommunane har alt i dag høve til å halda slike folkerøystingar på eige initiativ. I samband med folkerøystingar om språk finst det også ein lovregulert initiativrett: Slike val skal haldast dersom minst 25 prosent av dei røysteføre krev dette, jamfør § 2–5 i opplæringslova.

Lokale rådgjevande 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 rådgjevande 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 viser her til vurderingane i Ot.prp. nr. 44 (2004–2005), som er gjort greie for ovanfor.

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. I dag inneheld den offisielle statistikken opplysningar om dei nasjonale folkerøystingane som er haldne her til lands. Opplysningar om det lokale, direkte demokratiet er derimot mangelfullt registrert, og har så langt ikkje vore ein del av den offisielle valstatistikken.

Departementet går derfor inn for at Statistisk sentralbyrå med utgangspunkt i ny lovheimel og statistikklova skal samla inn denne typen data, og slik gjera valstatistikken meir komplett. Slik informasjon vil dels spegla ein vesentleg del av det norske folkestyret, dels letta både forskning på og formidling av kunnskap om dette innslaget i demokratiet.

Departementet har varsla at ein over tid ser føre seg utprøving av ny teknologi i samband med avvikling av ordinære val. Dette gjeld høvet til å røysta elektronisk i vallokala i tillegg til utprøving av røysting over internett utanfor vallokala. Departementet meiner at lokale, rådgjevande folkerøys-

tingar òg bør kunna nyttast til å prøva ut og vidare-utvikla slike teknologiske løysingar.

6.2.2 Innbyggjarinitiativ

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. Forslag etter § 39a, som oppfyller vilkåra i lovregelen, har kommunestyret eller fylkestinget ei plikt til å ta stilling til.

Ei undersøking Lokaldemokratikommisjonen fekk gjennomført, synleggjer enkelte erfaringar med ordninga med innbyggjarinitiativ (Klausen og

Christensen (2006). Undersøkinga viser at det er stor spreining i det politiske innhaldet i initiativa, men sakene dreier seg gjerne om det som i undersøkinga er kalla den nære lokalpolitikken – konkrete og fysiske forhold som vegar, bygningar og parkar. I regelen er det laust organiserte grupper bak initiativa. Permanente og etablerte lokale foreiningar er nokså svakt representerte mellom initiativtakarane.

I analysen vurderer forskarane det slik at innbyggjarinitiativ kan reknast som ei oppmuntring til politisk deltaking utanfor partia og det representative systemet. Samtidig kan innbyggjarinitiativ medverka til at saker som engasjerer innbyggjarane, vert kanaliserte inn i den representative pro-

Boks 6.1 Elektronisk innbyggjarinitiativ

Tre kommunar, Eidsvoll, Lørenskog og Hole, sette i 2005 i gang eit toårig forsøksprosjekt med elektronisk innbyggjarinitiativ (e-initiativ). Året etter vart ytterlegare elleve kommunar inkluderte i forsøket. Forsøket vart formelt avslutta i 2007, men alle kommunane har så langt halde på ordninga.

E-initiativ inneber at innbyggjarane i ein kommune kan fremja innbyggjarinitiativ og samla underskrifter elektronisk over nettsidene til kommunen. På nettsidene kan innbyggjarane også diskutera forslaga som vert fremja, og kommunen gjev tilbakemelding til innbyggjarane om status i saksgangen. Målet med å leggja til rette for innbyggjarinitiativ på nett er å gjera ordninga meir tilgjengeleg for befolkninga og å auka offentlegheita rundt initiativa. I tillegg vonar ein å nå grupper som er underrepresenterte i tradisjonell politisk deltaking, og då spesielt unge.

Så langt har det vorte fremja 29 forslag: Ti forslag i dei tre kommunane som kom med i 2005, og nitten forslag i dei elleve kommunane som vart med i 2006. To forslag er ferdig behandla av dei respektive kommunestyra. Begge desse forslaga fekk fleirtal. Vidare er seks forslag som ikkje samla nok signaturar, førelagt kommunestyret, medan eitt forslag med tilstrekkeleg mange signaturar per februar 2008 låg til behandling. Eitt forslag har vorte avvist fordi det vart vurdert som ein omkamp av eit vedtak gjort i inneverande valperiode (jf. § 39a i kommunelova). Tre forslag har vorte løyste etter kontakt med teknisk etat, og vart derfor ikkje lagde ut for signering.

Talet på innbyggjarinitiativ er langt høgare i forsøkskommunane enn i andre kommunar. Dette kan tyda på at tilrettelegginga på nett har gjort tilgangen til ordninga lettare. Innbyggjarane i forsøkskommunane har òg relativt betre kjennskap til initiativretten. Jamført med papirinitiativ vert offentlegheita rundt elektroniske innbyggjarinitiativ òg vurdert som noko betre. Her er det likevel eit betringspotensial, og kommunane arbeider med å etablera rutinar for korleis dei skal informera betre, både på heimesidene og overfor lokale media. Det er for tidleg å konkludera sikkert på korleis initiativa har aktivisert unge innbyggjarar. Eit av dei avslutta initiativa vart fremja av ein person under 18 år, men det kan sjå ut som om ordninga i minst like stor grad vert nytta av vaksne og av personar som allereie er politisk aktive.

Ordninga er òg brukt til noko anna enn reine innbyggjarinitiativ. I éin kommune har initiativsida mellom anna fungert som eit slags idéforum for byutviklingstiltak. E-initiativordninga kan slik visa seg å fungera både som kanal for initiativ og som ein meir generell kommunikasjonskanal mellom kommunen og innbyggjarane. Det kan òg sjå ut som om innføringa av ordninga har hatt ein intern effekt i nokre kommunar. Ordninga har gjeve auka merksemd om korleis lokaldemokratiet kan utviklast. Det har både vore fokus på korrekt handtering av innbyggjarinitiativet, og på behovet for offentlegheit rundt slike prosessar.

Prosjektgruppa har etablert ein nettstad der informasjon om prosjektet er samla: <http://www.e-initiativ.no>

sessen på ein formell og ordna måte. Ordninga opnar for politisk innverknad for dei som ønskjer å konsentrera seg om saker dei er mest opptekne av, og for så å «tre ut og av» så snart saka er avklart. På den andre sida er det ikkje umogleg at ordninga kan rekruttera folk inn i partia. Aktivitet i enkeltsaker har for mange vore det første steget til parti-medlemskap og vidare politisk engasjement.

Eit hovudfunn i undersøkinga er 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. I nokre kommunar er innbyggjarinitiativ brukt fleire gonger. Oslo kommune rapporterte om 24 initiativ. Høg valdeltaking ser ut til å verka inn på kor ofte kommunane får opp innbyggjarinitiativ. Dess høgare valdeltaking, dess fleire initiativ.

På oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet gjennomfører Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i samarbeid med Høgskolen i Vestfold og fleire kommunar, eit utviklingsprosjekt for å leggja til rette for innbyggjarinitiativ over Internett (sjå nærare omtale i boks 6.1).

6.2.3 Lokaldemokrati på nett

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. Her kan innbyggjarane få informasjon om kva kommunen steller med, og om politiske og administrative vedtak som er gjorde. Ein kan også få tilgang til informasjon om aktuelle avgjerdsprosessar. På kommunane sine nettsider ligg det også ute informasjon om kva tilbod kommunen gjev, og mange kommunar legg ut elektroniske skjema slik at ein enklare enn før kan søkja om dei tenestene kommunen yter. I St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjons-samfunn for alle* vert det understreka at «god og riktig tilgang til offentleg informasjon og tenester er ein av føresetnadene for at velferdsstaten skal fungere. Det er òg ein demokratisk rett».

Det er store variasjonar i måten IKT-verktøyet vert teke i bruk på i kommunane. Materialet som Lokaldemokratikommisjonen presenterer, viser at kommunane i stor grad legg ut informasjon om politiske prosessar i den representative kanalen. Til dømes er det vanleg å leggja ut sakslister for møte i folkevalde organ. Det er også vanleg å publisera saksdokument og referat på dei kommunale nettsidene. Det vert lagt ut informasjon om dei folkevalde og dei folkevalde organa. Det er mindre vanleg både å opna for debatt om kommunale

Boks 6.2 Demokrati på nett i Hole kommune

Hole kommune er døme på ein kommune som har kome langt arbeidet sitt med bruk av IKT for å utvikla dialogen med innbyggjarane. Mellom anna er politikarane tilgjengelege for såkalla «chatting» med innbyggjarane på nettet, og det er etablert ei ordning med spørjetime der innbyggjarane stiller spørsmål til kommunestyret som det svarer på i det første kommunestyremøtet. Spørsmål kan sendast inn heilt fram til klokka 12 den dagen møtet vert halde. Kommunestyremøta vert kringkasta direkte som webTV på nettsida til kommunen, og enkeltsaker kan i ettertid sjåast i opptak.

I tillegg har kommunen samarbeidd med NIBR/Høgskolen i Vestfold om å leggja til rette for elektroniske innbyggjarinitiativ (e-initiativ) med opning for innsamling av underskrifter frå nettsida (sjå eigen boks). Kommunen prøver ut nye område for å gjera nettsidene meir tilgjengelege, mellom anna gjennom bruk av såkalla «talande nettsider» og «podkast» av nyheiter, enkeltartiklar, intervju mm.

Kommunen har ein heilskapleg og overordna strategi i botnen for si offensive satsing på IKT. Visjonen til kommunen er at eKommunen aktivt skal utnytta moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi til å skapa tilgjengeleg og effektiv forvaltning og gode tenester for innbyggjarane og næringslivet.

Hole vart kåra til Årets servicekommune 2006 for arbeidet sitt med å betra dialogen med innbyggjarane gjennom bruk av IKT. Kommunen har dessutan motteke pris som Årets nettkommune i klassen for *Interaktivitet og Openheit* tre gonger.

Kommunen har som ein av få kommunar dei tre siste åra fått seks stjerner på www.noreg.no si kvalitetskåring av offentlege nettstader.

Kjelde: Hole kommune

saker på nettet og å leggja til rette for direkte diskusjon mellom innbyggjarane og lokale politikarar eller kommunale sakshandsamarar.

Eit problem med det elektroniske demokratiet er at alle enno ikkje har lik tilgang. Det er framleis

innbyggjarar som ikkje har lett tilgang til Internett. Dette tyder også at desse gruppene ikkje like enkelt som andre kan nytta seg av dei tilboda kommunane eventuelt kan gje når det gjeld demokratisk deltaking på nettet. Det er også skilnader mellom dei som har tilgang til Internett når det gjeld å nytta seg av Internett i lokalpolitikken. Det er dei mest aktive og best utdanna som tek i bruk ulike IKT-verktøy til dette føremålet. Derfor kan det også sjå ut til at bruk av IKT-verktøyet kan vera med og forsterka skiljet mellom dei som deltek og dei som ikkje deltek.

Lokaldemokratikommisjonen meiner at IKT først og fremst har medverka til demokratiutvikling ved å forenkla, effektivisera og byggja opp under det representative demokratiet. Det i seg sjølv er ei nyvinning. I mindre grad vert det lagt til rette for medverknadsdemokrati der heimesidene fungerer som ein alternativ deltakingskanal jansides den representative kanalen.

Eit levande og utviklingsorientert lokalsamfunn med eit godt lokaldemokrati krev at tilhøva må leggjast til rette for at innbyggjarane kan engasjera seg. Eit sentralt verkemiddel i dette arbeidet er å gjera offentleg informasjon og tenester lettare tilgjengelege. I tillegg bør det opnast for betre dialog med innbyggjarane.

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. Ei fullverdig kommunal heimeside med aktivt oppdatert informasjon og tenester opnar for auka innsikt i kommunal forvaltning, og legg grunnlaget for auka politisk engasjement. Viss ein kan kommunisera med lokalpolitikarane på heimesidene til kommunen, per e-post eller i diskusjonsgrupper, vil det verka vitaliserande både for innbyggjarane, lokalpolitikarane, lokalpolitikken og dermed også for lokaldemokratiet.

Departementet vil understreka kor viktig det er å ta i bruk nettet andsynes barn og ungdom. Dette er ei gruppe som ligg langt framme og plar vera aktive nettbrukarar. Kommunane kan tena på å bruka nettet for å gje barn og unge informasjon, og opna for kommunikasjon i saker som handlar om interessene til barn og unge.

Det vil ikkje vera eit mål at alle kommunar skal ha det same tilbodet når det gjeld informasjon på nettet. Kvar enkelt kommune må finna den blandinga av former for informasjons- og medverknadsordningar som er best for seg. Bruken av nettet vil typisk koma til å variera mellom kommunar.

Likevel kan ein forventa at Internett, som allereie er eit viktig medium for mange av innbyggjarane, vil verta meir sentralt for å byggja kontakt mellom kommunen og innbyggjarane også på felt som har å gjera med folkeleg innverknad. Her er det likevel viktig å understreka at den enkelte kommunen òg har eit ansvar for at dei innbyggjarane som ikkje har lett tilgang til Internett ikkje må falla utanom dersom kommunen tek i bruk nettbaserte demokratiltak.

6.2.4 Deltaking i kommunal og regional planlegging

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.

Miljøverndepartementet har ei aktiv oppfølging av kommunar og fylkeskommunar knytt til temaet informasjon og medverknad. Dagens reglar for medverknad i plan- og bygningslova har no verka i over 20 år, og det er etablert stor lokal kunnskap om kva metodar som høver i ulike situasjonar.

Kommunane kan i stor grad sjølv avgjera og forma opplegget for medverknad og informasjon om planprosessane. Det er nyleg innført krav om at kommunane skal utarbeida eit planprogram ved oppstarten av kommuneplanprosessen. Planprogrammet skal mellom anna gjera greie for opplegget for medverknad, og det skal gjerast offentleg kjent. Statlege og regionale styresmakter skal også ha planprogrammet på høyring. Erfaringa er at reglane medverkar til ei betre planlegging, både i høve til medverknad og til innhaldet i planane. I samband med kommuneplanane har mange kommunar folkemøte, dialogkonferansar, gjort bruk av Internett, ulike typar skriftleg informasjon osv.

Det er lagt særleg vekt på medverknad frå barn og unge. Det vert nytta mange ulike metodar for medverknad frå denne gruppa. Medverknad er aktuelt både i større planarbeid som gjeld for heile kommunen, og for planer som gjeld mindre område. Barn- og ungdomsråd vert tekne med i planprosessane, og mange skular har kommuneplanen som prosjekt i undervisninga. Vest-Agder fylkeskommune har gått saman med kommunane Kvinesdal, Lindesnes og Kristiansand om prosjektet *Ung Input* der mellom anna visjonstenking og kartlegging av korleis det er å veksa opp er sen-

Boks 6.3 Medverknad frå barn og unge i Nord-Trøndelag

Nord-Trøndelag fylkeskommune har satsa medvite på medverknad frå ungdom i fylkesplanprosessen. Dette har ført til stort samfunnsengasjement frå aktive, politisk medvitne unge menneske frå heile fylket:

«Ei tydeleg ungdomssatsing» er eit av dei fire hovudsatsingsområda i Nord-Trøndelag fylke. Som ein del av fylkesplanprosessen vedtok fylkestinget i 2004 ein visjon for Nord-Trøndelag. Visjonen var eit resultat av ein kreativ prosess og inkluderte seks regionvise samlingar med 200 ungdomar. Prosessen skapte stort engasjement og mange konkrete innspel til fylkesplanen. Prosjektet vart drive av «Ung kultur», som er eit kontorfellesskap mellom fem kontor med ungdomsarbeid som hovudfelt.

Årleg skipar «Ung Kultur» til ein ungdomskonferanse på oppdrag frå fylket. Det er ei 24 timars samling med nesten open agenda, der ungdom og politikarar frå fylket arbeider saman for å koma fram til mål og tiltak som det bør arbeidast med på fylkesnivået det neste året. Konferansen er ungdomsstyrt, og samlar 130–150 personar. Om lag ein fjerdedel av desse er

politikarar. Den siste konferansen i 2006 enda mellom anna opp med prosjektet «Toleranse Nord-Trøndelag».

Eit resultat av ungdomskonferansen er lokale demokratiprojekt kringom i kommunane – ein lokal versjon av ungdomskonferansen tilpassa den einskilde kommunen. Fleire kommunar har nytta ein slik modell som ein del av kommuneplanprosessen, sentrumsplanlegginga eller budsjettdebatten. Andre kommunar har brukt ein slik konferanse for å få til ein kreativ prosess rundt innhaldet i Ungdomens hus. Sidan 2004 er det halde meir enn 20 slike konferansar, med over 1200 ungdomar.

I 2005 og 2006 har ungdom vore med på utforminga av Regionalt utviklingsprogram (RUP), som er det årlege arbeidsprogrammet til fylkesplanen. To ungdomar frå kvar kommune vart inviterte og jobba saman med ordførar og rådmann for å koma fram til prioriterte satsingar i regionane. Prosjektet vart avslutta i fylkestinget. Dei komande tre åra har fylkeskommunen sett av 1,5 mill. kr. årleg i RUP for oppfølging av tiltak frå Ungdomskonferansen.

trale tema. Målet er at slik involvering i kommuneplanprosessane skal styrkja tilknytninga til heimstaden, og føra til at fleire vel å etablere seg i heimkommunane etter avslutta utdanning.

I Nord-Trøndelag fylkeskommune har barne- og ungdomsrådet fått i oppdrag å laga ein visjon for utviklinga i fylket. 200 ungdomar har utarbeidd visjonen «Alt e mulig – uansett», som inngår som ein del av fylkesplanen. Evalueringa av prosjektet viser at det har ført til stor entusiasme og byrgskap, og det vert ført vidare i neste fylkesplanperiode (sjå tekstboks for meir informasjon).

Planlegging etter plan- og bygningslova har stor verknad for folkehelsa. Helse- og omsorgsdepartementet prioriterer arbeidet med kommunehelseprofilar, og er oppteke av planlegging som verkemiddel. Aktiv medverknad er svært viktig for å vita kva folk oppfattar som sentralt i nærmiljøet, og som påverkar helsa. Det kan vera turområde og parkar, støy, trafikstryggleik og andre tilhøve.

Miljøverndepartementet har lagt fram Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plande-*

len). Lovframlegget fører vidare hovudtrekka i planprosessane frå dagens lov, men legg opp til auka bruk av ny teknologi knytt til internett og andre media. Ein større del av detaljplanlegginga går i dag føre seg i privat regi. I lovframlegget vert det presisert at alle som driv planverksemd, har same ansvaret for å sikra god medverknad. Kommunane skal kontrollere at desse reglane vert følgde opp.

6.2.5 Dialogbaserte demokratiltak

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. Kristiansand kommune har til dømes valt å arbeida spesielt med utvikling av dialogen mellom dei folkevalde og innbyggjarane, jf. boks 6.4.

Boks 6.4 Dialog mellom lokalpolitikarane og innbyggjarane i Kristiansand

Bystyret har vedteke at dei politiske møta i større grad vert nytta til dialog og systematisk kontakt med ulike innbyggjargrupper.

Det inneber mellom anna at formannskapet har jamnlege temamøte i dei ulike lokalområda i kommunen. Synfaring med buss i lokalområda inngår i temamøtet. Representantar for innbyggjarane og lokale frivillige organisasjonar styrer innhaldet i møtet, legg opp reiserute og held innlegg. Sjølve temamøtet vert halde på ein lokal møtestad, til dømes skulen, grendehuset eller fritidsklubben. Innleiarane held innlegg på opp til fem minutt, og dei vanlegaste innleiarane er representantar for elevråd, FAU, kyrkjelyd, idrettslag, velforeiningar og eventuelt andre lokale interesseorganisasjonar. Dei folkevalde opplever dette som positivt: Dei får mykje og konsentrert informasjon om dei ulike lokalområda i kommunen sett med innbyggjarane sin eigne augo. For innbyggjarane er det eit høve til å verta kjent med dei folkevalde i kommunen.

Innbyggjarhøyring

Målet med innbyggjarhøyringar er å få ei sak vurdert av ei tilfeldig utvald gruppe ikkje-organiserte enkeltpersonar. Ordninga er motivert ut frå at vanlege innbyggjarar er i stand til å vurdere komplekse problemstillingar ut frå eit heilskapsperspektiv og til det beste for samfunnet. Høyringane byggjer gjerne på representative prosedyrar, slik at deltakarane vert valde ut tilfeldig blant innbyggjarane i kommunen. Innbyggjarhøyringar vert gjerne organiserte slik at deltakarar får rikeleg med tid til å setja seg inn i det temaet som står på dagsordenen. Metoden er nytta i USA og har vore under utprøving i Storbritannia. Metoden inneber at ei sak vert diskutert over fleire dagar, og eksperter vert kalla inn før gruppa tek endeleg standpunkt.

Kommunal- og regionaldepartementet har finansiert rettleiararen «*Lokalbefolkningen som ressurs. En veileder om bruk av innbyggerhøringer i norske kommuner*» (Aars 2005). Dette er ein rettleiar som kan vera nyttig for kommunane, og ligg ute på Internett: <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2005/0155/ddd/pdfv/250997-publikasjonaars.pdf>

Boks 6.5 Innbyggjarhøyring i Askøy kommune og samfunnsseminar i Askim kommune

Askøy kommune har gjennomført ei innbyggjarhøyring der målet var å få fram ulike synspunkt frå eit uval av innbyggjarar på temaet «utvikling av sentrumsareala i kommunesenteret Kleppestø». Den første dagen av innbyggjarhøyringa var sett av til utspørjing og debatt med eit ekspert- og politikarpanel. Den andre dagen vart gjennomført utan lokalpolitikarar til stades. Opplegget på Askøy bygde på ein konfrontasjonsmodell, der innbyggjarane og politikarar/interesserepresentantar hadde ulike roller. I staden for å gje ei klår fråsegn, gav høyringsdeltakarane på Askøy tydeleg melding om korleis det ikkje ville ha det. Høyringa enda likevel opp med mange gode idear for kommunen si vidare handsaming av saka.

Askim kommune har arrangert eit samfunnsseminar som skulle skissera nokre heilskaplege visjonar for utviklinga av kommunen. I tillegg til kommunestyremedlemmene stilte 34 tilfeldig valde innbyggjarar på seminaret. Deltakarane diskuterte ei rekke ulike spørsmål, og avslutta seminaret med å skissera ulike framtidsscenario for kommunen. Samfunnsseminaret munna ut i handfaste forslag til politiske løysingar på forskjellige saker.

Deltakande budsjettering

Deltakande budsjettering har innslag av innbyggjarhøyring. Meininga med denne metoden er å opna opp kommunale budsjettprosessar. Prinsipielt sett byggjer opplegget på ein idé om at budsjetta i større grad bør gjerast forståelege for innbyggjarane, og at dei bør verta involverte i diskusjonen om både inntekts- og utgiftssidene. Ulike variantar av deltakande budsjettering har vore testa ut i over 10 land, og i 55 kommunar eller byar i Europa (Hertzberg 2006). På ulikt vis har innbyggjarane fått høve til å engasjere seg direkte i budsjettprosessen. I einskilde tilfelle fungerer det slik at delar av budsjettet vert sett av til deltakande budsjettering, og innbyggjarane er med på å setja dagsordenen og fordela desse midlane etter ein open prosess.

Ein annan variant er å nytta ordninga på ein avgrensa sektor i budsjettet. Ein tredje variant er

brukt i fleire tyske kommunar der lokalpolitikarane har gjennomført ein open konsultasjon om budsjettet i staden for å setja av midlar til fordeling. Dette har skjedd på det viset at alle hushald i første omgang har fått informasjon om budsjettet sine inntekts- og utgiftssider. Deretter har eit tilfeldig utval av innbyggjarane vorte trekt ut for å diskutera budsjettet med politikarane. Til sist har budsjettet vorte justert i i forhold til tilbakemeldingane frå innbyggjarane. Resultatet er større openheit, meir kunnskap om innbyggjarane sine behov, mobilisering av passive innbyggjarar og ein læringsprosess både for innbyggjarar og politikarar.

Ei kartlegging av 57 ulike demokratiltak verda over viste at deltakande budsjettering kan sikra høg deltaking, spesielt mellom svake grupper (Smith 2005). I norsk samanheng er det ikkje uvanleg at kommunane freistar å opna budsjettprosessane, mellom anna ved å arrangera folkemøte. Kommunelova pålegg dessutan kommunane å leggja budsjett dokumenta ut til offentleg ettersyn. Drammen kommune har forsøkt å opna budsjettprosessane ved å skipa til dialogmøte mellom brukarane av kommunale tenester og lokalpolitikarane (Myrvold mfl. 2004). Meininga med desse møta var å få innbyggjarane engasjerte på eit tidleg stadium av budsjettprosessane, samtidig som politikarane skulle få ein læringsgevinst når det galdt tilbodet av dei tenestene dei hadde ansvaret for.

6.3 Unge i lokaldemokratiet

Analysar som NOVA og Institutt for samfunnsforskning gjorde på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet i 2002 (Lidén og Ødegård) viser at unge i større grad deltek i politisk aktivitet enn folk i eldre aldersgrupper. Dei unge står ikkje utanfor den politiske arenaen, men deltek i det demokratiske systemet gjennom meningsdanning og bruk av eit vidt spekter av politiske verkemiddel. Det er særleg aksjonsretta aktivitet dei unge nyttar, medan dei deltek i mindre grad enn eldre i konvensjonelle former for politisk aktivitet.

Derfor er det viktig at det vert lagt til rette for at barn og unge skal få delta i reelle demokratiske prosessar som aktive medborgarar. Barn og ungdom sine erfaringar, idear, kreativitet og skapartronge, evne til kritisk tenking, verdival og engasjement må stimulerast og brukast.

Inkludering av barn og ungdom i lokaldemokratiet medverkar til å styrkja det. Synspunkt frå barn og ungdom kan gjera at politikarane tek avgjerder på eit breiare grunnlag enn dei elles ville

ha gjort. Deltaking i lokale plan- og avgjerdsprosessar, i ungdomsråd og liknande organ har ført til større politisk engasjement og interesse for lokaldemokratiet mellom ungdom.

Det kommunale velferdstilbodet overfor barn og ungdom kan verta betre tilpassa behova deira og ha høgare kvalitet dersom dei får høve til å påverka utforminga og omfanget av tilbodet. Opplevinga av å få reell innverknad er òg viktig for opplæring i demokratiske haldningar og handlemåtar. Det gjer òg noko med sjølvkjensla til barn og unge når dei sannar at synspunkta er verdifulle.

Barn og ungdom si deltaking og innverknad i kommunane

Barn og ungdom sin rett til deltaking og medverknad er nedfelt både i Dei sameinte nasjonane (FN) sin barnekonvensjon og i norsk lovgjeving. Ifølgje FN-konvensjonen om barnet sine rettar, har barn rett til gje uttrykk for synet sitt i alle saker som gjeld dei sjølve. Det er viktig at kommunane følgjer opp dei måla og prinsippa som er nedfelte i barnekonvensjonen. Barn og ungdom har rett til å gje uttrykk for sitt syn i samsvar med alder og mognad. I 2006 publiserte Barne- og likestillingsdepartementet eit rundskriv som inneheld råd om korleis arbeidet med deltaking og innverknad frå barn og ungdom i kommunane kan styrkast.

Kommunane som har arbeidd aktivt med barn og unge si deltaking og innverknad i lokale avgjerdsprosessar over fleire år, har gjort dette på mange ulike måtar og hausta ulike erfaringar. Metodane og graden av medverknad varierer: frå spørjeundersøkingar og barnetråkk (sjå boks 6.6), høyringar og framtidsverkstader på aktuelle tema, til årlege møte mellom barn, ungdom og politikarar og etablering av barne- og ungdomsråd med klåre mandat. Det same gjeld val av tema og område for medverknad: frå drift av møtestader for ungdom, via fordeling av midlar til strakstiltak og innspel til budsjettprioritering, til revisjon av arealplanen i kommunen.

Det skjer heile tida ei utvikling i høve kva slags saker barn og unge har innverknad på. I nokre saker er dei høyringsinstans eller dei vert spurde til råds, i andre får dei forslagsrett eller innstillingsrett. I einskilde saker får barn og unge også avgjerande myndigheit, noko som spesielt gjeld i kommunar der det er sett av midlar som barn og unge sjølve kan avgjera bruken av. Det at barn og unge får moglegheiter til å disponera midlar til eigne aktivitetar og til betring av lokalmiljøet, kan stimulera til deltaking.

Boks 6.6 Barnetråkk – demokratisk medverknad frå barn og unge i kommunal arealplanlegging

Barnetråkk er ein metode for medverknad, og ein møteplass mellom vaksne med rett til å bestemma over samfunnsutviklinga, og barn med kunnskap dei som har siste ord treng for at saka skal vera fullgodt opplyst. Det er ein metode som gjev barn og unge høve til å påverka arealforvaltninga i kommunen, og dermed samfunnsutviklinga i framtida. Metoden er ei øving i demokrati på eit område som er del av dei lovpålagde oppgåvene til kommunane, og er ein rett barna har (jf. plan- og bygningslova og rikspolitiske retningslinjer for barn og unge).

Barn og unge teiknar på kart stader dei brukar i leik og samspel i nærmiljøet sitt. Lærarar i skule og barnehage supplerer informasjonen frå barna og dei unge sjølve, med stader dei brukar medan ungane er i barnehagen og på skulen. På denne måten får ein kartfesta stader som ungane brukar og leikar på i kvardagen.

Erfaringar viser at alle område som er mogleg å ta i bruk rundt heim, skule og barnehage er tatt i bruk, især i område med høg tettleik av bustader. Leikeområda er svært differensierte, og viser det mangfald av leik barn og unge har, alt etter alder, ulike årstider, ulike tider av døgnet, ulike typar leik og kor mange som til ei kvar tid er med i leiken eller aktiviteten. Metoden er utvikla av Vestfold fylkeskommune, i nært samarbeid med kommunar og statlege etatar i fylket. Alle kommunane i Vestfold har etter kvart teke metoden i bruk. Det same har elles fleire kommunar rundt om i landet gjort, til dømes Kristiansand, Lier, Sandnes, Stavanger og Tromsø.

Metoden er ei øving i demokrati på eit heilt sentralt ansvarsområde i kommunane, og ungane deltek i planprosessane på lik line med andre lokale aktørar. Temakart som viser arealbruken til barn og unge, er ein del av sjølve kommuneplanen, men til sjuande og sist er det politikarane som gjer vedtaka.

Kjelde: Vestfold fylkeskommune

Kommunestyret/fylkestinget og andre folkevalde organ kan gje representantar for grupper høve til å leggja fram sitt syn i enkeltsaker politika-

rane skal ta stilling til. Slik talerett kan også gjevast til ungdom i saker som gjeld dei.

Kommunelova § 14 fastset at alle som har røysertett ved lokalval er valføre og pliktige til å ta imot val som medlemmer av kommunale/fylkeskommunale nemnder, råd og utval. Det er ikkje noko krav at vedkomande har stått på ei liste til kommunestyre- eller fylkestingsvalet. Lova har ein særregel for ungdom: Dei som ikkje har nådd røyserttsalder, er valføre, men pliktar ikkje å ta mot val. Dermed kan til dømes ein 16-åring veljast som medlem av eit kommunalt utval.

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. Ekspertgruppa skal mellom anna sjå på vilkåra i norske kommunar for at ungdom kan delta og påverka, dernest vurderer i kva grad ungdom deltar i lokaldemokratiet, vurderer behovet for å styrkja arbeidet på området – og til sist koma med forslag til kva som kan gjerast for å sikra ungdom lokal innverknad. Ekspertgruppa skal levera utgreiinga til barne- og likestillingsministeren innan 31. desember 2008.

Ungdomsråd

I 2004 hadde om lag 61 prosent av kommunane barne- og/eller ungdomsråd, og 29 prosent hadde oppretta kommunestyre for barn og unge. Den organisatoriske oppbygginga av ungdomsråd og kommunestyre for barn og unge kan vera vanskeleg å skilja frå kvarandre. Nokre kommunar har innført begge ordningane, medan om lag 80 prosent av kommunane som har slike ordningar, berre har ei av dei. På fylkesnivået var det fire fylkeskommunar som rapporterte at dei har etablert barne- og/eller ungdomsråd, medan det var sju fylkeskommunar som rapporterte at dei hadde etablert ungdommens fylkesting.² Meldinga presenterer i boks 6.8 og boks 6.9 ein kommune (Vågå) og ein fylkeskommune (Hedmark) som kan skilta med aktiv bruk av desse representasjonsordningane for unge.

Meininga med denne typen ordning for den yngre aldersgruppa kan dels vera at dei som deltek skal skaffa seg erfaring og trening i å driva politisk arbeid i kommunen. Dels vert dei oppretta for å vera talerøyr for dei yngre aldersgruppene i kommunen eller fylket. Opprettinga av slike råd utvidar dessutan den politiske deltakinga utan å endra

² Organisasjonsdatabasen til Kommunal- og regionaldepartementet.

Boks 6.7 Ungdomsgruppe for lokaldemokrati

Hausten 2007 samla Kommunal- og regionaldepartementet og Kunnskapsdepartementet ei gruppe med representantar frå alle ungdomsorganisasjonane til parti med representasjon på Stortinget, Landsrådet for Noregs barne- og ungdomsorganisasjonar og Elevorganisasjonen. Gruppa hadde tre møte den hausten. Arbeidet vart oppsummert i rapporten «120 tiltak for å øke den demokratiske deltakelsen blant unge», som vart lagd fram den 14. desember 2007. Rapporten og mandatet for gruppa er tilgjengeleg på <http://krd.dep.no>.

Målet for arbeidet i gruppa var å koma fram til tiltak for å auka demokratiforståinga, styrkja det politiske engasjementet og auka valdeltakinga blant ungdom. Gruppa blei mellom anna invitert til å vurdere oppretting av ein fast demokratidag i skulen.

Eit av hovudpoenga i rapporten er at dei unge må få reelle moglegheiter for påverknad på dei arenaene der dei deltek. Gruppa meiner det er naudsynt at ein ikkje «leikar demokrati». Dersom unge opplever at dei ikkje vert tekne på alvor, trur gruppa at dette svekkjer vona om at unge ønskjer å delta og å påverka samfunnet. Kunnskap om politisk arbeid vert også framheva av gruppa, og dei la sterk vekt på at skulen spelar ei avgjerande rolle for å auka den demokratiske deltakinga mellom ungdom. Gruppa trudde ikkje at ein enkeltstående demokratidag i skulen ville betra demokratiet for dei unge.

Gruppa kom mellom anna med følgjande framlegg:

- Forsøk med røysterett for 16-åringar
- Moglegheit for å røysta i skuletida, og moglegheit for å førehandsrøysta ved skuleval
- Moglegheit for å førehandsrøysta tidlegare og fleire stader
- Forsøk med elektronisk røystegjeving
- Gratis nasjonalt ID-kort

Alle desse framlegga er omtalte og vurderte på ulike stader i denne meldinga.

Eit element som går igjen i fleire av punkta i rapporten frå gruppa, er ein mangel på felles arena/kontaktflate mellom barn og unge og folkevalde. Gruppa meiner at ungdomsråd kan vera ein god påverknadskanal for ungdom, men at det er naudsynt at ungdomsråd får ei reell påverknadsmoglegheit. Gruppa føreslår at ungdomsråda skal samarbeida direkte med politikarane framføre administrasjonen, og at ungdomsråda vert eit organ som løftar fram saker som er viktige for ungdom meir enn berre å vera eit høyringsorgan.

Gruppa oppfattar skuledebattane som ein viktig del av ungdom si deltaking i valkampen. I rapporten presenterer gruppa fleire forslag for å gjera skuledebattane betre, meir seriøse og meir lærerike. Dette krev ressursar, opplæring og samarbeid mellom alle aktørane i debatten – partia, ungdomspartia, kommunen, skulen og elevane. Dei meiner at alle partane tener på at ungdom vert politisk engasjerte, og viser til at skuledebatten for mange er det første direkte møtet med partipolitikken.

Fleire av forslaga i rapporten er retta mot anten kommunane, dei politiske partia, ungdomspartia eller andre ungdomsorganisasjonar, og media. Departementet meiner at mange av desse forslaga vil vera godt eigna til å arbeida vidare med for desse aktørane. Gruppa har gjort eit viktig arbeid med å setja fokus på nyttige tiltak som kan vera med på å auka det demokratiske engasjementet blant barn og unge.

røysterettsalderen. To av tre ungdommar er usikre på kva parti dei vil røysta på. Ungdomsråda vert dermed eit tilbod med låg terskel som gjer det lettare å engasjera seg politisk. Ungdomsråd er ei ordning som legg til rette for at ungdom kan arbeida saksorientert, på tvers av skiljeliner og utan band til partiprogramma. Ungdomsråda har ulik storleik og mandat avhengig av eigenarten til kommunane.

Mange kommunar har innført ei ordning med open spørjetime i samband med møte i kommunestyre, råd og utval. Her kan publikum stilla spørsmål til politikarane. Representantar for ungdomsrådet har høve til å ta opp saker som gjeld ungdom, og kan også fremja forslag eller stilla spørsmål til dei politisk valde. Også ungdommar som ikkje er med i ungdomsrådet har høve til å ta opp saker dei er opptekne av.

Boks 6.8 Vågå kommune – «Årets barne- og ungdomskommune 2006»

Vågå har eit svært aktivt ungdomsråd som stadig arbeider med nye prosjekt.

Eit prosjekt skjer i samarbeid med Friviljugsentralen, og vert kalla «Småjobbsentralen». Hovudmålet er å formidla arbeidsoppgåver/kontakt frå unge til eldre for ein rimeleg pris, og auka kontakten mellom generasjonane. Elles vert representantar frå ungdomsrådet ofte inviterte til å sitja i ulike kommunale/ikkje-kommunale utval og grupper, til dømes i Fagleg forum for oppvekstvilkår, arbeidsgruppe for psykisk helse, ymse ad hoc-utval, i arrangementskomiteen til festivalen Sansespel og Innovasjon Vågå 24. Dette viser at fleire og fleire ser nytta av og ønskjer dei unge si meining og synspunkt på ulike saker. Dei unge har reell innverknad i Vågå på fleire område. Ungdomsrådet har hatt møte med leiargruppa i kommunen, lagt fram ulike saker i kommunestyret og kome med eigne fråsegner om ulike kommunale planar, mellom anna i samband med utkastet til grunnskuleplan for Vågå; noko som medverka til at han vart endra. Dei har òg arbeidd mykje med ei sak kalla «Eleven i Fokus», som har skapt mykje debatt i media og elles.

Vågå kommune ser på ungdom som ein sær viktig ressurs, og søkte Kommunal- og regionaldepartementet om å få dispensasjon frå vallova

Kjelde: Vågå kommune

slik at 16-åringar skulle kunna røysta ved kommunevalet i 2007. Dette for å involvera og ansvarleggjera ungdomen i kommunen før dei reiser ut for å få seg høgare utdanning. Å kunna nytta seg av engasjert ungdom i lengre tid før dei reiser ut, er viktig å tenkja på for ein distriktskommune som Vågå.

Rekruttering til ungdomsrådet skjer ved:

- Val av representantar frå 8.-10. klasse og vidaregåande skule.
- annonserte val som skjer på allmøte i Ungdomsklubben.
- Ungdomskonsulenten i kommunen fungerer dels som sekretær for Ungdomsrådet. Dette sikrar ein kontinuitet, at ungdomane får litt opplæring/informasjon om kva vervet deira inneber, i tillegg til at konsulenten fangar opp særskilt relevante saker frå dei politiske sakslistene.
- Ungdomsrådet har alltid med to representantar i planarbeid som gjeld born/ unge.

Per i dag er til dømes Ungdomsrådet representert i følgjande rulleringsutval:

- rulleringsutval for «Grunnskuleplan for Vågå»
- rulleringsutval for «Barne- og ungdomsplan for Vågå»

Dei kommunale ungdomsråda har sidan hausten 2006 hatt ei nettside der dei kan utveksla idear og erfaringar. Sida www.ung-makt.no har også knytt til seg ein database med kontaktinformasjon til ungdomsråda. Slik er det mogleg å danna lokale nettverk og læra av kvarandre.

Departementet har merka seg det store innslaget av ungdomsråd i norske kommunar. Desse har vorte eit viktig tiltak for å trekkja ungdom med i kommunal styring. Ungdom under 18 år er då også ei gruppe som ikkje har dei same politiske rettane som dei over 18 år sidan dei verken har røysterett eller kan veljast inn i kommunestyret. I kapittel 5 vert det også nemnt at valdeltakinga mellom yngre veljarar er låg samanlikna med nivået på valdeltakinga blant veljarane elles.

Det er også påvist at aldersgruppa mellom 18 og 30 år er underrepresenterte i kommunestyra (Berglund og Winsvold 2005, sjå også kapittel 5).

Åtte prosent av dei direkte folkevalde kom i denne valperioden (2007–2011) frå aldersgruppa mellom 18 og 30 år, medan den same gruppa utgjer 16 prosent av innbyggjarane. Gruppa under 30 er ikkje berre underrepresentert landet sett under eitt; i mange kommunar er dei ikkje representerte i det heile. Tal frå SSB syner at om lag 20 prosent av kommunestyra som vart valde i 2007, manglar representantar i aldersgruppa 18–30 år.

Dette er tal som gjer det naudsynt å vurdere tiltak for å styrkja mogleheitene for ungdom til å øva innverknad på kommunale vedtak og prioriteringar.

Lokaldemokratikommisjonen peikte på at når kommunane først vel å ta i bruk ordninga med ungdomsråd, bør dei formalisera dette i større grad enn kva som er tilfelle i dag. For det første meinte kommisjonen at deltakinga i ungdomsråda burde avgrensast til dei under 18 år. For det andre bør

Boks 6.9 Ungdommens fylkesting (UFT) – Hedmark

Meininga med Ungdommens fylkesting i Hedmark er skriftfesta i vedtektene (§ 1B):

«Formålet med UFT er at ungdom i Hedmark skal gis mulighet til medbestemmelse og påvirkning i fylkeskommunale saker, samt å øke unges samfunnsengasjement og gi ungdom trening i medvirkning gjennom demokratiske kanaler.»

2007 var eit hektisk år for Ungdommens fylkesting. Det var stort engasjement og aktive representantar. Mange avisoppslag og stort fokus rundt arbeidet viste at det vart jobba godt.

Det var heile 14 møte i arbeidsutvalet, tre stormøte og skoleringstur med både vitjing til Stortinget sitt «Miniting» og kurs i tale- og debatteknikk på Malungen i Stange. Alle møta hadde god deltaking.

Tema som det vart arbeidd med:

- Vassflasker til dei vidaregåande skulane.
- Helsesøster med forslag til ny ordning.
- Kulturkort med ønske om etablering i Hedmark.
- Fleire ungdomar inn i politikken.
- Ungdomskortet (der UFT fekk gjennomslag for ikkje å setja opp prisen).
- Rådgevartenesta og karriererettleiing med bakgrunn i eit ønske om betre rådgjeving frå barneskulen til ut av vidaregåande skule. (Dette prosjektet held fram.)

I tillegg var Ungdommens fylkesting (UFT) aktivt med i etableringa og drifta av «Trygt hjem

for en 50-lapp». Det har òg vore stort fokus på at UFT fungerer som politikarskule i tråd med konklusjonen frå Østlandsforskning.

Fem frå UFT vart hausten 2007 valde inn i kommunestyre.

Det var aktivt arbeid utanfor Hedmarks grenser med besøk til Finland, Sverige, Bodø, Vågå, Fredrikstad, Porsgrunn og Oslo. Det vart òg skipa til felles arbeidsutvalsmøte med Opplands UFT. Temaet var forvaltningsreforma.

Ungdommens fylkesting (UFT) i Hedmark er sett saman av 45 representantar med vararepresentantar, to frå kvar kommune i Hedmark pluss leiaren i UFT.

Valordninga er slik at kommunane kvart år vel ein representant og to vararepresentantar. Valperioden er 2 år. Meininga med dette er å syta for ein viss kontinuitet i UFT.

Hedmark fylkesting ber om at dei ungdomane som vert innstilte til UFT, har barne- og ungdomens kommunestyre eller liknande bak seg.

Etter at kommunane har meldt sine representantar til Hedmark fylkeskommune, vert UFT sine representantar formelt oppnemnde i Hedmark fylkesting.

Det er ønskjeleg med ein representant for kvart kjønn, ideelt sett at bør det veljast ei jente og ein gut som representant annakvart år.

Vedtektene for Ungdommens fylkesting er vedtekte av fylkestinget, og seier at alderen til representantane skal vera mellom 15 og 25 år.

Kjelde: Hedmark fylkeskommune

kommunane sjå til at det følgjer ressursar med ordninga. Det handlar om å ta ungdommen sitt engasjement på alvor. Lokaldemokratikommisjonen peikte også på at kommunane i større grad kunne velja inn ungdom under 18 år som medlemmer av kommunale nemnder og utval. I dag er det lite rom for det, mellom anna fordi mange kommunar har vedteke ei eller anna form for gjennomgåande representasjon som utelèt andre enn direkte folkevalde som medlemmer av utval.

Eit anna alternativ vil vera å lovfesta etablering av ungdomsråd. Den viktigaste grunngevinga for eit slikt tiltak vil vera at gruppa ikkje har røysterett, og dermed heller ikkje kan verta vald inn i kommunestyret/fylkestinget. Dette er den viktigaste kana-

len for å få innverknad på avgjerder i kommunen, og då særleg i saker som gjeld kommunale og fylkeskommunale tenester og vedtak som rettar seg mot ungdom. Eit anna argument er at lovfesting av ungdomsråd i større grad vil sikra ungdom opplæring i politisk arbeid, og dermed hjelpa til med rekrutteringa til nye generasjonar av lokalpolitikarar. I dag er ungdom med røysterett klårt underrepresenterte i kommunestyret (sjå ovanfor). Noko av forklaringa er at det ikkje skjer nok rekruttering av unge politikarar. Opplæring gjennom aktivitetar i ungdomsråd kan medverka til nyrekruttering, både til kandidatlistene og til sjølve kommunestyret. Det kan også føra til auka valdeltaking viss det kjem eit større innslag av unge kandidatar og med-

lemmer i kommunestyret. Det kan gjera det meir interessant å røysta.

Det kan også argumenterast med at det i samsvar med demokratiske verdiar er viktig med lovfesting av tiltak som styrkjer interessene til grupper som elles er svakt representerte. Dette er noko av bakgrunnen for at ein har lovfesta eldreråd og har ei representasjonsordning for funksjonshemma.

Det som talar i mot lovfesting av ungdomsråd er at ei slik ordning vil vera i strid 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. Kommunane skal kunna velja organisasjonsform innafor ramma av kommunelova slik at dei har ei organisering som er best mogleg tilpassa lokale tilhøve.

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. Døma det vert vist til i boks 6.8 og 6.9 om bruk av ungdomsråd og ungdommens fylkesting kan også stå som føredøme for andre kommunar og fylkeskommunar.

Lokaldemokratiet i skulekvardagen

Skulen er i dag den viktigaste arenaen for å læra unge om verdien av lokaldemokratiet. Dette gjeld både kor viktig det er at ein deltek i val til kommunestyre og fylkesting, og nytta av å aktivisera seg politisk anten det er gjennom politiske parti eller på andre samfunnsområde, til dømes i den frivillige sektoren.

Skulen skal førebu elevane på deltaking i demokratiske avgjerdsprosessar, både lokalt og nasjonalt. I opplæringa skal elevane utvikla demokratisk kompetanse, som byggjer på eit sett av kunnskapar, dugleikar og haldningar. Dei skal verta orienterte mot demokratiske verdiar og haldningar, som til saman er med på å påverka både evne og vilje til engasjement og handling. Ut frå den generelle delen av læreplanen skal opplæring til demokrati

skje på alle årssteg, gå på tvers av faga og gjennomsyra verksemda i skulen. Elevane skal ikkje berre læra om demokrati, men dei skal også få høve til å øva seg opp i demokratisk deltaking. Skuleval er i så måte ein viktig arena for læring i demokratisk deltaking. Sjå kapittel 5 for meir informasjon om skuleval.

Elevmedverknad og demokratiforståing er godt forankra i dei ulike styringsdokumenta i skulen. Opplæringslova § 1–2 (formålsparagrafen) seier mellom anna at «Den vidaregåande opplæringa skal vere med på å utvide kjennskapet til og forståinga av (...) dei demokratiske ideane». Dette er vidare utdjupa i Prinsipp for opplæringa/Læringsplakaten, og skulen og lærlingbedrifta skal stimulera elevane/lærlingane/lærlingkandidatane i «det å utvikle (...) evne til demokratiforståing og demokratisk medverknad». Det står også at «Elevmedverknad innebærer deltaking i beslutningar som gjelder egen og gruppens læring», og at «skulen og lærebedrifta skal (...) leggje til rette for at elevane får erfaring med ulike former for deltaking og medverknad i demokratiske prosessar både i det daglege arbeidet og ved deltaking i representative organ». I tillegg er demokratikunnskap sentralt i fleire læreplanar for fag, som til dømes samfunnsfag, historie og KRL. Politikk og demokrati er eit eige hovudområde i læreplan i samfunnsfag.

Elevrådet er ein viktig arena for elevmedverknad. Mål med arbeidet i elevrådet er mellom anna at eleven skal kunna drøfta innhaldet i omgrepa samarbeid, medverknad og demokrati; diskutera kva det inneber å representera andre som tilfittsvalde i elevgruppa, i elevrådet og i ulike utval; drøfta oppgåvene til elevrådet, diskutera valordningar og delta i avgjerds- og valprosessar; diskutera kva det inneber å visa lojalitet for fleirtalsvedtak og respekt for mindretallet; ta opp og leggja fram saker som gjeld elevane i ulike organ, i og utanfor skulen.

Med Kunnskapsløftet fekk vi ein ny læreplan i elevrådsarbeid, eit fag som er obligatorisk for alle elevar i grunnskulen. Med denne læreplanen og hovudområda «sjølvstende og samarbeid og medverknad», skal alle elevar få opplæring i grunnleggjande demokratiske verdiar og elevmedverknad, og slik vera betre rusta til å forstå og delta i demokratiske prosessar. Demokratiopplæringa er med andre ord godt dekt i læreplanane, og det er derfor ikkje grunnlag for å endra på læreplanane. Det vil likevel verta sett i gang eit arbeid med sikte på å betra informasjonen retta mot kommunane og fylkeskommunane for å gjera dei ytterlegare merksame på pliktane deira for å sørgja for god demokratiopplæring i skuleverket.

Boks 6.10 Demokratiarbeid i skulen i Kristiansand

Gjennom satsing på elevråd og elevrådsarbeid har Kristiansand kommune over ein periode på 15 år opparbeidd gode rutinar for dette arbeidet. Ved å halda fast på rutinane og stadig utvikla desse, er det oppnådd gode resultat. Medvitne satsing har gjort at elevane og elevråda i kommunen er aktive, tek initiativ på eigen skule, i nærmiljøet og overfor kommunen.

Sidan 1995 har det vore ei fast ordning med skolering av elevråd i regi av Pedagogisk senter. Alle elevråd i kommunen vert skolerte ved oppstarten av eit nytt skuleår. Skoleringa fokuserer på kva det tyder å ha eit elevråd som fungerer, og korleis ein kan få dette til.

Det er laga eit eige kursmaterieil til bruk i ordninga. Elevrådskontaktane (tidlegare heitte det kontaktlærar for elevråd) samarbeider om gjennomføringa. Kurset fører elevråda fram til ein eigen plan for elevrådsarbeidet i inneverande skuleår.

Elevrådskontaktane vert kalla inn til samling minst ein gong i året. Dette vert gjort for å halda interesse og merksemd på elevrådsarbeidet i kommunen ved lag, og for å gje informasjon, skapa eit nettverk, utveksla tips og erfaringar mellom skulane.

Elevråda får ein fast sum pengar kvart år som dei disponerer til tiltak på eigen skule.

Elevrådsleiarane på ungdomssteget møtest minst ein gong i året. To elevrådsleiarar frå ungdomstrinnet møter fast i oppvekststyret med talerett. Elevråda er høyringsinstans i plansaker som gjeld nærområdet deira. Det har kommunen vedteke i eigne retningslinjer.

Kommunen har tilsett ein rettleiar ved Pedagogisk senter som arbeider med å strukturera og koordinera arbeidet knytt til medverknad og demokratiforståing.

Den medvitne satsinga på elevrådsarbeid har gjeve elevråda auka status. Elevråda vert involverte i saker som gjeld oppvekstvilkåra til barn og unge.

Kjelde: Kristiansand kommune

råd. Samarbeidsutvalet har rett til å uttala seg om alle saker som gjeld skulen, og foreldrerådet skal mellom anna fremja fellesinteressene til foreldra og medverka til å skapa godt samhold mellom heim og skule. I kommunelova § 11 står det at kommunane kan oppretta driftstyre for kommunal tenestestitusjonar, som kan vera eit alternativ til samarbeidsutval. Kommunane har eit stort spele-rom for å leggja til rette for at dei som nyttar seg av institusjonen som leverandør av tenester, kan vera med i styringa av han. Oslo kommune har nytta ein modell for skuleverket der driftsstyret er sett saman av foreldre og elevar, tilsette, kommunen og leinga. Foreldre og elevar er i mindretal.

I samarbeid med Elevorganisasjonen har Kunnskapsdepartementet gått ut med ei oppmoding til alle fylkeskommunane om å oppretta eit eige elev- og lærlingombod. Om lag tre fjerdedelar av fylka har prøvd eller prøver ut ordninga, og fleire av fylka har etablert ordninga som eit fast tilbod. Elev- og lærlingombodet skal vera ein brubyggjar mellom elevar/lærlingar og den enkelte skulen/bedrifta og politikaren. I tillegg skal ombodet arbeida for at elevane/lærlingane får større innverknad på sin eigen opplæringssituasjon. Elevombodet tilbyr både økonomisk støtte og kurs for elevråda.

Året 2008 vert markert i norsk skule som Wergelandsåret, og det skal satsast spesielt på opplæring i demokrati og interkulturell dialog. Dette kan gje elevane høve til å få ei erfaring med demokratisk deltaking som femner vidare enn den etablerte praksisen i skulen i dag.

Kristiansand kommune har satsa særskilt på demokratiarbeid i skulen, jf. boks 6.10.

Regjeringa vil understreka skulen si sentrale rolle når det gjeld å gje unge opplæring i demokrati generelt og lokaldemokrati spesielt. Skuleeigaren, anten det er kommunen, fylkeskommunen eller andre, har eit klårt ansvar for at den einskilte skulen legg til rette for undervisning om lokaldemokratiet sin plass i det samla demokratiet.

6.4 Samane og lokaldemokratiet

Mange kommunar har eit større eller mindre innslag av samar. I nokre av desse utgjær samane eit fleirtal, medan dei er i mindretal i dei aller fleste kommunane. Det kan oppstå utfordringar når ein gjennom politiske fleirtalsavgjerder også skal ta vare på samiske interesser i samsvar med nasjonalt lovverk og internasjonale avtalar. Eit av regelverka gjeld språkreglane i samelova, som jamstiller

Opplæringslova Kapittel 11 *Organ for brukar-medverknad i skolen* seier at det på kvar grunnskule skal vera eit samarbeidsutval og eit foreldre-

samisk og norsk språk som offisielle språk i Noreg i eit definert forvaltningsområde.³

Kommunale avgjerder i kommunar med samisk folkesetnad vil typisk leggja viktige føringer på utviklinga av samisk næringsliv, språk, kultur og samfunnsliv.

Ei viktig grunngeving for at kommunane skal vera viktige tilbydarar av offentlege velferdstenester, er at kommunane er best til å tilpassa tenestene til lokale forhold. Det er viktig at dei enkelte kommunane med samisk folkesetnad legg særleg til rette for denne delen av innbyggjarane. Til dømes er det avgjerande at det vert lagt til rette for 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 verte trekte inn i avgjerdsprosessar som gjeld saker med samisk relevans. Ein annan modell kan vera å skipa samarbeidsorgan mellom kommunen og organisasjonar som representerer samane i kommunen. Ein tredje modell kan vera at det i kommunar der ein del av kommunen har ein homogen samisk folkesetnad, vert oppretta særlege representativt samansette kommunedelsorgan som har fullmakter til å ta avgjerder som gjeld berre det området.

Det kan her også visast til at det er hausta gode erfaringar med samarbeidsavtalar mellom Sameetinget og enkelte fylkeskommunar.

6.5 Innvandrane og lokaldemokratiet

I kapittel 5 omtalte vi innbyggjarar med innvandrarakgrunn si rolle i det representative demokratiet, og at dei er klårt underrepresenterte i styrande organ i forhold til den delen av innbyggjartallet dei utgjør. Dei har også langt lågare valdeltaking enn det som er gjennomsnittet for lan-

det. Dette gjeld særleg for innvandrarakgrunn med ikkje-vestleg bakgrunn. Det kan utgjera eit problem dersom desse gruppene ikkje maktar å hegna om og fremja sine interesser på den lokalpolitiske arenaen på andre måtar.

Over tid har ein sett ein tendens i retning av at mykje politisk aktivitet lokalt i større grad kjem til uttrykk gjennom ikkje-parlamentariske deltakingsformer. Kommunane har også lagt til rette for andre deltakingsformer enn dei tradisjonelle som gjer det mogleg for enkeltindivid og grupper å fremja interessene sine på andre måtar enn gjennom valkanalen.

Det er departementet sitt syn at når innvandrarakgrunn 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 innvandrarakgrunn får innverknad på lokal styring på anna vis. Kommunane er viktige også for innvandrarakgrunn når det gjeld offentlege tenester. Innvandrarakgrunn sine behov for korleis kommunale tenester skal utformast, krev at kommunen på ulike måtar går i dialog med innvandrarakgrunn. Dette er dialog som kan skje på fleire plan. I sitt høyringsbrev til NOU 2006:7 viser Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) til at for dei er det eit prioritert arbeidsområde å jobba med tilpassing av offentlege tenester i forhold til brukarar med annan etnisk, religiøs og språkleg bakgrunn enn norsk. Sidan kommunane er dei viktigaste leverandørane av offentlege tenester til innvandrarakgrunn, er det også viktig at kommunane legg til rette for at innvandrarakgrunn som mottakarar av tenester skal trekkjast inn i utforminga av dei. Dette kan ifølgje IMDi for eksempel gjerast ved etablering av felles brukarfora. IMDi nemner også samarbeid med lokale innvandrarakgrunn som ein veg å gå for å oppnå medverknad for innvandrarakgrunn.

IMDi peikar òg på at det ligg eit potensiale i dei lokale innvandrarakgrunn for auka medverknad og meir forpliktande samarbeid med andre aktørar i lokalsamfunnet. IMDi uttrykkjer det slik: «Gjennom opplæring og kompetanseheving, samarbeid med norske organisasjonar og klare føringer på tildeling av offentlige tilskudd, vil de lokale innvandrarakgrunn kunne spille en viktigere rolle enn hittil i lokalpolitikken.»

Nokre kommunar har også oppretta innvandrarakgrunn. I Kommunal- og regionaldepartementet sin organisasjonsdatabase var det vel 10 prosent av kommunane som i 2004 opplyste at dei hadde oppretta innvandrarakgrunn. Det var tre fylkeskommunar som melde at dei hadde etablert innvandrarakgrunn.

³ Reglane gjev retningslinjer for bruk av samisk språk i offentlig samanheng, og skal sikra retten til opplæring i og på samisk. Forvaltningsområdet omfattar Kautokeino, Karasjok, Tana, Nesseby, Porsanger, Kåfjord, Tysfjord og Snåsa.

6.6 Medverknad for mottakarar av kommunale tenester

Involvering av dei som tek i mot offentlege tenester er ikkje noko nytt verken i kommunal eller statleg samanheng. Historisk har kommunane lange tradisjonar for å trekkja tenestemottakarane med i kommunale vedtaksprosessar og i utforminga av kommunale tenester. Tilsvarende har organiserte representantar for tenestemottakarane vore med i arbeidet med å utvikla nye nasjonale velferdstenester. På begge nivå har denne involveringa gjeve viktige innspel og korrektiv til utviklinga av offentlig sektor. Internasjonalt er omgrepet «empowerment» nært knytt til brukarmakt og myndiggjering. Omgrepet inneber at dei som tek i mot tenestene tek aktiv del og får avgjerande innverknad over utforming av vedtak og tenester som gjeld kvardagen til den enkelte. Omgrepet kan også knytast til det å hjelpa marginaliserte grupper til å få større kontroll over eige liv, og ta del i fellesskapet også som borgarar.

Det er fleire føremoner med medverknad og involvering frå tenestemottakarane. Det gjev dei som nyttar seg av kommunale tenester innverknad på korleis kommunen/fylkeskommunen gjer jobben som tenesteleverandør. Innbyggjarane får eit medansvar for å løysa konkrete oppgåver som er viktige i lokalsamfunnet. Når tenestene vert utforma etter innbyggjarane sine behov og ønske, kan resultatet verta kvalitativt betre tenester, og gjennom det gje større legitimitet til lokaldemokratiet. Det å sleppa innbyggjarane til kan gje lokalpolitikarane ein god læringseffekt (Myrvold mfl. 2004). Demokratiet vert dessutan utvida når innbyggjarane får fleire kanalar for innverknad på det kommunal tenestetilbodet.

I St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening – om framtidens omsorgsutfordringer* legg regjeringa til grunn at auka brukarinvolvering og individuell tilpassing av tenester gjev dei beste vilkåra for å møte morgondagens krav. Dette er noko som i dag har større oppslutning mellom yngre brukarar av tenestene samanlikna med eldre, og viser derfor ei retning for kva eldre i framtida vil leggja vekt på. Sterkare brukarinvolvering bør derfor på ulike måtar gjennomsyra og prega omsorgstenestene. Brukartilpassing inneber først og fremst større valfridom og betre individuell tilpassing av innhaldet i tenestetilbodet. Å verta møtt med forståing og respekt for eigen bakgrunn og få eit tilrettelagt tenestetilbod i samsvar med eigne behov, verdiar og kultur, vert sett på som grunnleggjande i ein slik samanheng.

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. I Opplæringslova er det for eksempel fastsett reglar for elev- og foreldremedverknad. I skulen er det lovfesta fleire ordningar der elevar og foreldre skal trekkjast inn. Det er krav om at det på kvar grunnskule skal vera eit foreldreutval som skal «fremje fellesinteressene til foreldra og medverke til at elevar og foreldre tek aktivt del i arbeidet for å skape godt skolemiljø». Vidare har elevane på høgare klassetrinn deltakingsrettar gjennom val til elevråd. Grunnskulen sitt samarbeidsorgan er samarbeidsutvalet, der representantar frå foreldra, elevane, tilsette og kommunen er representerte.

Lovgjevinga har lagt til rette for auka medverknad frå tenestemottakarar, slik at dei som mottek helse- og sosialtenester skal ha sterkare innverknad på utforminga av tenestetilbodet og måten det vert gjennomført på. Både sosialtenestelova og lov om pasientrettar gjev kommunen plikt til å rådføra seg med klienten/pasienten. Regjeringa vil framheva at auka involvering frå tenestemottakaren kan sikrast både gjennom god sakshandsaming, enkeltvedtak og klage, og gjennom representasjon frå tenestemottakaren, tilsyn og ombudsordningar.

I St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidens omsorgsutfordringer* gjev Helse- og omsorgsdepartementet uttrykk for at brukaren og den som gjev hjelp, framleis må ha fridom til å utforma tenesteinnhaldet i samarbeid. Brukarstyrte ordningar og føretak representerer nye eigar- og driftsformar som i aukande grad er i ferd med å verta etablerte i omsorgssektoren både i Noreg og i andre land. Undersøkingar viser at brukareigde og brukarstyrte ordningar fører til større fleksibilitet, og gjev den enkelte brukaren eigenansvar som gjer det mogleg å utforma tenestetilbodet i tråd med individuelle behov og ønske. Helse- og omsorgsdepartementet ønskjer større mangfald i måten tenestene innanfor helse- og sosialtenesta og omsorgssektoren vert organiserte på, og vil utvida moglegheitene til å få heimetenester og assistanse i form av brukarstyrte tenester.

Etter kommunelova § 11 kan kommunane og fylkeskommunane oppretta driftsstyre for kommunale tenesteinstitusjonar der ein trekkjer inn representasjon frå mottakarar av tenester institusjonen leverer. Dette gjev kommunane rikt høve til å leggja til rette for brukarstyring i høve til tenesteleverande institusjonar. I praksis tyder dette at også tenestemottakarane åleine, dersom kommunestyret tillèt det, kan få ansvar for å styra ein institusjon. Det vanlege er likevel at kommunane opprettar driftsstyre med blanda samansetjing. Til dømes vil

både tenestemottakarar, tilsette, kommunen og leinga ved institusjonen ha plass i styret. I Kommunal- og regionaldepartementet sin kommunale organisasjonsdatabase er det 66 av 326 kommunar som oppgjev at dei har etablert driftstyre med representasjon frå brukarar, foreldre eller pårørande. På fylkesnivået er det fem fylkeskommunar som har etablert driftsstyre med representasjon frå brukarar innanfor den vidaregåande skulen.⁴

Kommunane har teke i bruk ei rekkje verkemiddel for at tenestemottakarar skal verta trekte inn i utforminga av kommunen sine tenester:

- *Undersøkingar retta mot tenestemottakarar (brukarundersøkingar)* er utbreidde i norske kommunar. I 2004 rapporterte 48,3 prosent av kommunane at dei har gjennomført brukarundersøkingar, medan tilsvarende tal for fylkeskommunane var 57,1 prosent (Hovik og Stigen, 2004).
- *Møte mellom mottakaren av kommunale tenester og kommunen (brukarmøte)*. Kommunen eller fylkeskommunen inviterer tenestemottakaren til eit møte der ein diskuterer tilbodet som vert gjeve på eit område eller innanfor ein institusjon. I organisasjonsdatabasen til Kommunal- og regionaldepartementet rapporterte 23,6 prosent av kommunane i 2004 at dei hadde gjennomført brukarmøte i 2003. Tilsvarende tal for fylkeskommunane var 26,7 prosent. Truleg avspeglar ikkje desse tala mange av dei brukarmøta som vert haldne kring i institusjonar, for eksempel foreldremøte i skulane.
- *Brukarpanel*. I sitt arbeid med å styrkja koplinga til innbyggjarane har Larvik kommune utvikla ein metodikk for brukarpanel. I Larvik kommune sin rettleiar heiter det: «brukerpanel er et møte der en utvalgt gruppe brukere formidler sine behov og erfaringer med tjenesteytingen for dem som driver tjenestene». Gjennom brukarpanel skal dei tilsette i kommunen på grasrotnivå både få synspunkt frå brukarane og høve til å gjennomføra dialogar, både mellom kommunen sine tilsette og mellom brukarane som sit i panelet. Panelet er samansett av eit utval brukarar der alder, kjønn, og sosial bakgrunn er blant kriteria som vert nytta når panelet skal setjast saman. Brukarpanela har i første rekke ein høyrings- og dialogfunksjon.
- *Individuell involvering* skjer når den enkelte mottakaren av tenester sjølv får høve til å delta i utforminga av tenesta, eller på annan måte ta

stilling til kommunen som tenesteleverandør. Det kan skje gjennom den kontakten mottakaren har med det offentlege, eller når kommunen sin profesjonsutøvar står i eit andlet-til-andlet-forhold med klienten. For det offentlege vil det ofte vera eit mål å trekkja tenestemottakaren med i utforminga av den individuelle tenesta. For eksempel heiter det i sosialtenestelova § 8–4 Plikt til å rådføre seg med klienten at «Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med klienten. Det skal legges stor vekt på hva klienten mener».

- *Ordningar der mottakaren av tenester kan velja mellom ulike tilbydarar; såkalla fritt brukarval*. Ideen med fritt brukarval er at innbyggjarane i ein kommune får velja fritt mellom fleire alternative tilbydarar av ei kommunal teneste. Ved brukarval har kommunen framleis ansvar for at brukarane får dei tenestene dei har krav på, og det er kommunen som kontrollerer om innbyggjaren skal få tildelt tenesta. Kommunen vil også vanlegvis sjølv vera tenesteytar, som på like vilkår konkurrerer med dei private tenesteytarane om brukarane.

Men auka involvering frå mottakarane av kommunale tenester kan òg vera ei utfordring for det representative demokratiet og idealet om lik deltaking ved at dei som brukar offentlege tenester får særskilde rettar til å delta. Heilskapen i lokalpolitikken kan lida dersom interesser som berre tek omsyn til egne behov, får ein for dominerande plass, utan at brukarane også vert utfordra til å ta ansvar som borgarar. Dersom det berre er kunde- og konsumentperspektivet som skal stå i sentrum, vil det gå utover dei kollektive, allmenne interessene. Dette kan stå i strid til ei oppfatning av lokaldemokratiet som baserer seg på at borgarane deltek ut frå eit overordna perspektiv på utviklinga av lokalsamfunnet. Det vert mindre viktig om det er kommunen, staten eller andre aktørar som har ansvar for å gjennomføra oppgåvene. Det viktige for den som definerer seg utelukkande som forbrukar, vert om han eller ho får tenesta.

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 skjønne tek stilling til. Det er her ikkje snakk om å

⁴ Tala er frå 2004.

ta makt frå folkevalde, men å gje dei som mottek 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. Resultat frå for eksempel brukarundersøkingar inngår i årsrapportar og plandokument som vert lagde fram for kommunestyret.

6.7 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.

Kommunale og fylkeskommunale eldreråd

Etter lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd er alle kommunar og fylkeskommunar pålagde å ha eldreråd. Det er kommunestyret/fylkestinget som har ansvaret for å velja det. Eldreråda er rådgjevande organ for kommunen/fylkeskommunane, og skal handsama alle saker som gjeld levekår for eldre. Saksdokumenta skal leggjast fram for rådet i god tid før kommunestyret/fylkestinget behandlar sakene. Etter lova kan eldrerådet ta opp saker som gjeld eldre i kommunen eller i fylket.

Lokaldemokratikommisjonen føreslo i NOU 2006: 7 at det må vera opp til kommunane sjølve om dei ønskjer å etablere eldreråd eller å ha ei representasjonsordning for dei eldre og at lovfestinga dermed skal opphevast.

I høyringsfråsegnene er det lite støtte til kommisjonen sitt framlegg. Både eldreråda lokalt, på fylkesplanet og organisasjonar som organiserer eldre på nasjonalt nivå, går sterkt mot forslaget til kommisjonen. Argumentasjonen deira er i stor grad knytt til at eldre er sterkt underrepresenterte i kommunestyra og fylkestinga. Derfor er det behov for at dei eldre vert høyrde gjennom at alle kommunane og fylkeskommunane må ha eldre-

råd. Råda vil ha lovfesta eldreråd så lenge eldre er underrepresenterte i kommunestyra. Dei fleste kommunane som uttalar seg om spørsmålet, går mot ei oppheving av lovregelen om at kommunane og fylkeskommunane skal ha eldreråd. KS støttar kommisjonen sitt syn i denne saka.

Representasjonsordning for menneske med nedsett funksjonsevne

Kommunane er også pålagde å ha ei representasjonsordning for menneske med nedsett funksjonsevne.⁵ I lova vert det stilt krav til kommunane og fylkeskommunane om at dei skal sørgja for at menneske med nedsett funksjonsevne vert sikra open, brei og tilgjengeleg medverknad i arbeidet med saker som er særleg viktige for menneske med nedsett funksjonsevne. Dette gjeld mellom anna tilkomst, arbeid mot diskriminering på grunnlag av nedsett funksjonsevne og tenester for menneske med nedsett funksjonsevne. Nesten 60 prosent av kommunane rapporterte i 2004 at dei hadde oppretta råd for funksjonshemma.⁶

Med same grunngeving som for eldreråda føreslo Lokaldemokratikommisjonen at lovfestinga om at kommunane og fylkeskommunane skal oppretta råd for funksjonshemma eller ha ei anna form for representasjonsordning, burde opphevast.

Også her får kommisjonen relativt lite støtte frå høyringsinstansane. Blant kommunane er det 21 kommunar som vil ha lovfesting av representasjonsordninga for menneske med nedsett funksjonsevne, medan 10 kommunar ikkje vil ha noka slik lovfesting. KS stør forslaget til kommisjonen om å oppheva lovfestinga.

Regjeringa sitt syn

Det kan vera grunn til å vurdere om dagens lovfesting av eldreråd skal halda fram. Eldre har i dag røysterett og dei kan også stilla til val til kommunestyret. Lokaldemokratikommisjonen uttalte følgjande: «Dagens lovpålagde ordning med eldreråd/representasjonsordning for funksjonshemma kan gje eit uheldig signal om at desse gruppene ikkje bør nominerast eller delta på lik linje med andre i det representative systemet, og kan såleis vere med å legitimere at dei trekker seg frå politisk virke.» Det kan seiast at det bør vera eit mål i sam-

⁵ Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. Lov-2005-06-17-56. Lovregelen tredde i kraft 10. september 2007.

⁶ Kommunal- og regionaldepartementet sin organisasjonsdatabase.

funnet at dei som har rett til å delta i den representative kanalen, både som veljarar og som potensielle medlemmer av representative forsamlingar (kommunestyre og fylkesting), også vert motiverte til å gjera det. Truleg har partia her ein stor ubrukt ressurs å ta av innbyggjarar som tradisjonelt ikkje deltek aktivt i politikken. Dessutan kan særleg spesialordninga for eldre verta ei sovepute til ikkje å delta aktivt i partipolitikken og for å kjempa for å koma i kommunestyret/fylkestinget. Interessene vert ikkje kanaliserte via kommunestyret, men via lovpålagde organ. Det kan hevdast at det skal vera eit mål for eldre å aktivisera seg partipolitisk og også kjempa for ein plass på vallisstene 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 valkanalen.

På den andre sida ser departementet tungtveigande grunnar for å halda på ordninga med eldreråd. Som det i høyringsfråsegnene vert peika på, er eldre 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. Regjeringa vil heller ikkje gå inn for å gjera endringar i det gjeldande regelverket om representasjonsordning for funksjonshemma.

6.8 Friviljuge organisasjonar

Friviljuge organisasjonar vil ofte vera med på å byggja opp under demokratiske verdiar i samfunnet. I kommunen kan dei vera viktige byggesteinar i nærdemokratiet, for eksempel gjennom den praksisen medlemene skaffar seg i organisasjonsdemokratiet. Friviljug sektor medverkar til utvikling av sosial kapital, noko som vil seia at folk i større grad får tillit til kvarandre. Fordelane med dette for demokratiet er at det kan føra til eit meir ope samfunn, og statlege kontrollmekanisamar treng ikkje utviklast så sterkt som i samfunn der mistrua er meir utbreidd (Putnam 1993).

Vidare er friviljuge organisasjonar med på å sameina interesser og fungerer som talerøyr for grupper. Ein viktig del av demokratiet er retten til organisering; at ein har rett til å slå seg saman med andre individ med tilsvarende interesser og slik få styrke til å tala si sak i fellesskap. Friviljuge organisasjonar er også demokratiske lærings- og sosialiseringarenaer (Strømsnes 2002). Gjennom deltaking i slike organisasjonar byggjer innbyggjarane opp politisk sjølvtilitt og tru på egne evner til politisk påverknad. Ved deltaking i organisasjonar som praktiserer internt demokrati, vil medlemene læra demokrati i praksis, ein praksis som lét seg overføra til den ordinære lokalpolitikken.

Mange kommunar nyttar friviljuge organisasjonar som opererer på territorium mindre enn kommunen som kontaktledd ut i dei ulike lokalsamfunna i kommunen. Enkeltorganisasjonar eller organisatoriske nettverk på underkommunalt nivå vil kunna fungera som demokratiske basisorganisasjonar som sikrar deltaking og interesseheving frå dette nivået.

Friviljuge organisasjonar representerer ei motkraft til statlege og kommunale organisasjonar. Mange organisasjonar vil vera oppretta fordi medlemene ønskjer eit alternativ til statlege og kommunale løysingar. Dermed medverkar organisasjonane til mangfald i samfunnet.

Regjeringa oppfattar friviljuge organisasjonar som ein viktig byggjestein for lokaldemokratiet. Dei støttar opp om eit lokalt samfunnsengasjement og skaper deltakingsarenaer i det lokale samfunns livet. 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 vurdera korleis dei skal trekkja vekslar på lokale organisasjonar i utviklinga av lokaldemokratiet. For mange kommunar vil friviljuge organisasjonar og lag fungera som bindeledd mellom kommunen og det sivile samfunnet, og det vil vera naturleg å inkludera dei som deltakarar i kommunale avgjerdsprosessar. Dersom ein kommune vel å satsa på demokratiutvikling basert på å stimulera til friviljug aktivitet og bruk av friviljuge organisasjonar, er det viktig at det vert lagt til rette for dette gjennom formelle strukturar og økonomiske stimuli. Kommunar som vektlegg samhandling med friviljuge organisasjonar, bør ha ein medviten politikk for korleis dette forholdet skal organiserast og formaliserast.

6.9 Openheit, offentlegheit og media

Viss lokaldemokratiet skal vera reelt, må innbyggjarane ha kjennskap til kva som skjer i kommunen, kva avgjerder som vert tekne, korleis dei kjem i stand og kven som står bak dei. Berre då kan veljarane vera opplyste nok til å på ein reflektert måte ta stilling til kven som bør utgjera den neste politiske leiarskapen.

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.

Sjølv om det er krav til kommunane at dei skal ha opne møte i folkevalde organ og praktisera offentlegheit, tyder ikkje dette utan vidare at det er mange tilhøyrarar på møte i kommunestyre, formannskap og andre folkevalde organ, eller at mange innbyggjarar etterspør innsyn i kommunale dokument. Det viktige i denne samanhengen er at kommunen legg til rette for å informera innbyggjarane om kommunal verksemd generelt og om kva som skjer i dei politiske prosessane i kommunen. I stor grad gjer kommunane dette. I Kommunal- og regionaldepartementet sin organisasjonsdatabase oppgjev om lag 34 prosent av kommunane og alle fylkeskommunane i 2004 at dei har informasjonsmedarbeidarar tilsette på heiltid. Om lag halvparten av kommunane og fylkeskommunane seier at dei gjev ut ei ekstern informasjonsavis.

Media

Det er også viktig at det ikkje berre er kommunen som står for informasjon som omhandlar verksemda til kommunen. Eksterne media har òg ei rolle, både når det gjeld å informera om kva kommunane steller med, og ikkje minst eit ansvar for stilla kommunane i eit kritisk ljøs når det er grunn til det.

Media har også ei rolle som debattorgan. Lokalavisene vil vera særskild viktige i så måte, både for lokalpolitikarar og innbyggjarane elles. Denne offentlege debatten er med på å opplysa innbyggjarane, og gjer at ulike sider av ei sak kjem fram. Utfallet av kommunale saker kan òg påverkast av offentlege ordskifte og kritikk som kjem fram i samband med slike debattar.

Lokaldemokratikommisjonen peikar på at lokalavisene står svært sterkt i Noreg. Desse avi-

sene hadde sterk vekst på 1970- og 1980-talet, og opprettheldt stillinga på 1990-talet. Lesartala for Landslaget for Lokalaviser (LLA) sine medlemsaviser viser at medan dei hadde 330 000 lesarar i 1993, var tilsvarande tal 983 964 i 2004.

Det er grunn til å tru at lokale media medverkar til å synleggjera lokalpolitiske motsetnader. Winsvold og Myrvold (2005:159) har sett på den politiske debatten i sju lokalaviser, og finn at målet med oppslaga i kommunar med sterk politisk debatt nettopp var å tydeleggjera motsetnadene mellom politikarar og mellom politiske parti. I samband med valkampen er det mest lokalpolitikarar som deltek i debattar (Winsvold og Myrvold 2005), men også innbyggjarane deltok. Mellom vala er det innbyggjarane utanom lokalpolitikarane som er mest aktive i avisdebattane. Dei fleste av desse representerer ei bestemt interessegruppe; eldre, pårørende, nabo til utbyggingsfelt osfr., og ein del er medlemmer i ein interesseaksjon eller aksjonsgruppe. Både unge og eldre deltar i slik debattar. Lokalmedia fungerer nok likevel svært forskjellig i ulike kommunar (Jamtøy 2001). I store kommunar spelar media ei større rolle ved at den politiske kommunikasjonen liknar på det ein finn i rikspolitikken. I mellomstore kommunar spelar media ei meir avgrensa rolle, medan dei minste kommunane på mange måtar manglar ei lokal offentlegheit.

Kva media gjer i forhold til å dekkja valkampen før valet kan tyda noko for kor stor del av innbyggjarane som nyttar røysteretten sin. Før lokalvalet i 2007 sette LLA i gang prosjektet «Vi har noko med det» med ei rekkje aktivitetar for å stimulera redaksjonane i lokalavisene til å setja kommunejournalistikk høgare på dagsorden før kommunevalet:

- Kursrekke om kommunevalet, kommuneplanlegging og kommuneøkonomi
- Idé- og inspirasjonsperm
- Tilbod om utvalsundersøkingar
- Blogg
- Idear til aktivitetar som folkemøte
- Fast dekning etter planar lagde i redaksjonane
- Stor plass til debattinnlegg
- Lesarkonkurranse
- Annonsekampanje

I følgje LLA var alle desse tiltaka viktige for å auka kunnskapen om kommunejournalistikk og for auka valdeltakinga. (Landslaget for lokalaviser 2007) Etter valet i 2007 viste det seg at kommunar med typiske lokalaviser hadde fått ein auke i deltakinga på 3,8 prosent samanlikna med auken for heile landet som var på 2,2 prosent.

Departementet sitt syn

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 individ og gruppene den er retta mot. Språket skal vera enkelt å forstå. Ein skal ikkje forventast at for eksempel ungdom og eldre skjønna den faglege terminologien som vert nytta av tilsette i kommunen. Derfor er det viktig at informasjon om saker som gjeld innbyggjarane vert formidla på ein måte som vert forstått av dei fleste. I val av media må ein ta omsyn til at enkelte ikkje har teke i bruk Internett, medan andre ikkje brukar nokon annan informasjonskanal når dei søker etter informasjon frå kommunen. Dette inneber også at kommunane og fylkeskommunane bør bruka forskjellige typar informasjonskanalar for å nå ut.

6.10 Kommunesektoren sitt omdøme

Regjeringa meiner at det er viktig med ein høg grad av tillit mellom innbyggjarane og kommunen. Kommunane forvaltar store ressursar på vegner av fellesskapet. Derfor skal innbyggjarane ha tillit til at ressursane vert forvalta effektivt og i samsvar med etiske normer. Dei skal ha høve til innsyn i korleis ressursane vert nytta og disponerte. På eit overordna plan er tilliten til kommunane avgjerande fordi det reflekterer haldningane innbyggjarane har til sine folkevalde, og fordi kommunane har oppgåver som er viktige for samfunnet lokalt og nasjonalt. For den einskilde kommunen er det viktig at innbyggjarane har tillit til at dei vil få rettsriktige avgjerder og gode tenester. Tillit er også naudsynt for at kommunen kan framstå som ein partnar med truverde overfor friviljuge organisasjonar og næringsliv. Tillit til at spelereglane vert følgde er avgjerande i relasjonen mellom kommunen og leverandørane.

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. Den einskilde kommune har ansvar for utvikling av sunne etiske haldningar blant tilsette, leiarar og folkevalde. Leiinga si prioritering av etikk og innsats for å byggja ein positiv intern kultur, verkar inn på tilliten til kommunesektoren. Administrasjonssjefen har ansvar for ein skikkeleg internkontroll. På den måten kan og skal kommunen sikra at pengar, delegerte fullmakter og offentleg mynde vert forvalta på ein god måte. Kommunestyret har gjennom kontrollutvalet og revisjonen reiskapar til å utøva eit overordna kontrollansvar. Høg merksemd kring etikk og konkrete tiltak for kontroll og rapportering er dermed avhengig både av administrativt og politisk leiarskap.

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. I august 2006 etablerte dåverande kommunal- og regionalminister Åslaug Haga *Forum for etikk i kommunesektoren*. Ho ønskte med det å setja spørsmålet høgt på dagsorden og å skipa ein møteplass for å dela erfaringar og synspunkt og å koma med forslag til tiltak knytte til etikk i kommunesektoren. Forumet er sett saman av utvalde ekspertar og organisasjonar frå arbeidslivet og kommunesektoren. Mellom anna er KS, LO, NHO, NAVO, HSH, UNIO, Norsk kommunerevisorforbund og Forum for kontroll og tilsyn representerte. Forumet har gjeve innspel til Kommunal- og regionaldepartementet sitt arbeid med etikk i kommunesektoren, mellom anna i samband med ein gjennomgang av aktuelt regelverk.

Departementet ser det som svært verdifullt at ein – mellom anna gjennom Forum for etikk i kommunesektoren – har etablert ein dialog om desse spørsmåla. Samtidig vil departementet peika på at det viktigaste arbeidet for å sikra høgt etisk medvit skjer i den enkelte kommunen og fylkeskommunen. Nasjonale rettsreglar utgjer rammeverket rundt kommunal verksemd, men nasjonalt regelverk kan aldri i seg sjølv verta eit tilstrekkeleg verkemiddel i forhold til etisk åtferd.

Kommunal- og regionalministeren sette i desember 2007 ned ei arbeidsgruppe som skulle sjå på behovet for og vurdera om det er føremålstenleg å skipa eit sentralt kompetanseorgan for etikk i kommunesektoren. Arbeidsgruppa fekk sei- nare òg i oppgåve å vurdera *Forum for etikk i kom-*

munesektoren sin funksjon, samansetjing og oppgåver. Arbeidsgruppa hadde fire medlemmer, to med bakgrunn frå kommunesektoren, ein forskar og ein med erfaring frå kontroll- og tilsynsarbeid.

Arbeidsgruppa leverte utgreiinga si i april 2008. Den gjer framlegg om at etikkforumet vert ført vidare med nytt mandat og ny samansetjing. Etter gruppa si meining bør forumet møtast årleg, under leiing av kommunal- og regionalministeren. Arbeidsgruppa tilrår ikkje at det vert skipa eit eige nasjonalt kompetanseorgan, men kjem med framlegg om andre tiltak og arbeidsmåtar. Gruppa føreslår at det blir utarbeidd relevant informasjons- og rettleiingsmateriell, at det blir sett i gang eit forprosjekt for skiping av eit forskingsprogram om etikk i kommunesektoren, samt at det blir etablert ein nettstad for kompetanseoppbygging og erfaringsdeling.

Arbeidsgruppa si utgreiing er sendt ut på høyring til medlemene i Forum for etikk i kommunesektoren og til KS, Forum for kontroll og tilsyn og Noregs kommunervisorforbund, som alle kom med innspel til rapporten. Departementet avventar deira syn og vil vurdere kva tiltak som kan vera tenlege for eventuell iverksetjing.

6.11 Oppsummering

Departementet ser det som ønskeleg at innbyggjarane i aukande grad engasjerer seg i lokalpolitiske saker i periodane mellom vala. Det er også positivt at kommunane i større grad legg til rette denne type deltaking. I dette kapitlet er det presentert ulike deltakingsformer. Det er også trekt fram døme på korleis kommunar legg til rette for deltaking frå innbyggjarane. Regjeringa vil medverka til å synleggjere ulike former for deltaking. I forhold til ei av desse formene, folkerøystingar, vil regjeringa gjera framlegg om:

- at retten kommunane og fylkeskommunane har til å gjennomføra rådgevande lokale folkerøystingar vert lovfesta i kommunelova.
- å etablere ein heimel i kommunelova for innsamling av data om lokale folkerøystingar.

Regjeringa held fast ved at følgjande representasjonsordningar i kommunane og fylkeskommunane framleis skal vera lovfesta:

- eldreråd
- representasjonsordning for menneske med nedsett funksjonsevne

7 Demokratisk styring i kommunane

Kommunelova slår fast at kommunestyret har det overordna ansvaret for alle oppgåver som vert lagde til kommunen. Kommunane skal leggja til rette for styreordningar som sikrar at innbyggjarane, gjennom sine folkevalde, har kontroll over avgjerda til kommunen og dei resultata kommunen oppnår. Kommunelova gjev kommunestyret stor grad av fridom til å avgjera korleis dei vil organisera verksemda si. 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. Om ein skal oppnå god demokratisk styring, er det viktig å utvikla forholdet kommunen har til innbyggjarane som borgarar og tenestemottakarar. Her er det avgjerande at den einskilde kommune vektlegg lokale føresetnader i val av den organisasjonsmodellen som best gjer både politisk styring og eit godt tilhøve overfor innbyggjarane mogleg.

Gode kommunale vedtak er avhengige av eit godt samspel mellom kommunestyremedlemene og innbyggjarane. Derfor er det også viktig at lokalpolitikarane si rolle som ombod vert vektlegg. Legitimiteten til lokalpolitikarane dreier seg om å byggja eit godt tillitsforhold til innbyggjarane i kommunen.

Det har vore ein sterk nedgang i talet på kommunestyrerepresentantar og politiske verv i kommunane. Dette har også ført til ei mindre kontaktflate mellom innbyggjarane og dei folkevalde.

Det har også vore ei utvikling i retning av at kommunane har overført makt og myndigheit til organ som dei ikkje kan styra på same måte som organ innanfor den tradisjonelle forvaltningsmo-

dellen. Auka innslag av interkommunale samarbeidsordningar, bruk av kommunale selskap og nettverk kommunen inngår i med private, er del av ei slik utvikling. Det er her viktig at kommunane er merksame på kva ei slik utvikling medfører av utfordringar for den demokratiske styringa. Kommunen bør medvite søkja å finna balansen mellom kva som er effektive styrings- og organisasjonsformer, og kva som er fornuftige organisasjonsformer i høve til omsynet til demokratisk styring.

Dette kapitlet vil for det første omtala einskilde utviklingstrekk ved den politiske organiseringa i kommunane og demokratiske konsekvensar det har hatt, med vekt på den rolla lokalpolitikarar har overfor innbyggjarane. Deretter vert det fokusert på kva demokratiske utfordringar kommunen vert stilt overfor når han vel organisasjonsformer som gjer at formelt avgjerdsansvar som gjeld viktige kommunale spørsmål vert lagde til organ som kommunestyret ikkje kan styra direkte.

7.1 Politisk organisering

Mykje av det endringsarbeidet som har vore gjennomført i mange kommunar i det siste tiåret har hatt som mål å styrkja den strategiske styringa av kommunane. Mellom anna har mange gjeve politikarane ei meir strategisk rolle ved å leggja til rette for eit klårare skilje mellom politikk og administrasjon. Det har vore lagt opp til at dei folkevalde skal konsentrera seg om overordna saker som kommunebudsjettet og overordna planlegging, og ta ansvar for heilskapen i den kommunale forvaltninga. Dei skal formulera dei overordna måla for den kommunale verksemda. I mindre grad skal enkeltsaker stå på dagsordenen til dei leiande folkevalde organa. Dette har mellom anna skjedd gjennom omorganisering av det politiske apparatet i mange kommunar og fylkeskommunar, og gjennom overføring av oppgåver frå politiske til administrative organ. Administrasjonssjefen er også gjeven ei tydelegare administrativ leiarrolle.

Bakgrunnen for denne utviklinga kan delvis sjåast i samanheng med dei endringsprosessane som kom i kjølvatnet av ny kommunelov i 1992. Mange kommunar opplevde at dei eksisterande

Boks 7.1 Store endringar i korleis kommunane organiserar budsjettprosessen

Det har skjedd store endringar i korleis kommunane legg opp og gjennomfører budsjettprosessen. Tal for kommunal organisering frå ein database i Kommunal- og regionaldepartementet viser at den heilt dominerande budsjettprosessen i 1991, hjå 84,6 prosent av kommunane, var ein fragmentert prosess. Det inneber at det er hovudeiningane, og deretter dei faste politiske utvala, som handsamar budsjettforslaga før rådmannskontoret samordnar forslaga og legg til rette for eit samla budsjettforslag for formannskapet/fylkesutvalet. I 2004 var det ca. fem prosent som hadde ein slik modell.

I dag er prosessen langt meir sentralisert og strategisk orientert. 47,6 prosent av kommunane har valt ein sentralisert administrativ prosess som går ut på at rådmannen legg fram eit samordna forslag til årsbudsjett for handsaming i dei faste utvala. På dette grunnlaget følger formannskapet/fylkesutvalet si budsjettførebuing før dette organet legg det fram for kommunestyret/fylkestinget. Den andre sentraliserte varianten er den 'sentralisert politiske'. Den inneber at det er formannskapet/fylkesutval som regisserer budsjettprosessen gjennom eit løpande og tett samarbeid mellom formannskapet/fylkesutval/anna politisk utval/komité og rådmann/administrasjonssjef undervegs. Deretter fremjar formannskapet/fylkesutvalet innstillinga si overfor dei faste utvala og kommunestyret/fylkesutvalet. I 1991 var det tre prosent som hadde valt denne måten å organisera budsjettprosessen på. I 2004 hadde dette talet stige til ca. 37 prosent. Med andre ord er det over ein tredjedel av kommunane som gjev leiande politiske organ ansvaret for å regissera budsjettprosessen.

organisasjonsmodellane ikkje gjorde det mogleg å skilja klart mellom kva som tilhørde politikarane sitt ansvarsområde og kva som var administrasjonen sitt ansvar. Dessutan var det også mange kommunar som opplevde at den eksisterande utvalsstrukturen med fire sektorbaserte hovudutval som stod i nær kontakt med kvar sin etatsleiar, gjorde at ein fekk ei sterkt sektorisert forvaltning. Heilt inn på 1980-talet fann ein dessutan kommunar med

fleire rådmenn (finansrådmann og fagrådmenn som hadde direkte sambandsliner inn i kommunestyre og formannskap). Ein konsekvens av den sterke sektorforvaltninga kunne vera at ein ikkje oppnådde ønskt budsjettdisiplin. Ein ser i dag at det har vore ei klar endring i korleis kommunane legg opp budsjettprosessen jamført med stoda som rådde grunnen før den nye kommunelova tok til å gjelda (sjå boks).

Både før og etter at kommunelova vart vedteken har det skjedd eit utviklingsarbeid i einsskilte kommunar som har svekt sektorstyringa til fordel for ei meir heilskapsorientert styring. Kommunelova slår fast at alle kommunale oppgåver er lagde til kommunestyret. Det er med andre ord dei direkte folkevalde politikarane som formelt har ansvaret for alt det kommunen steller med. Dette sikrar at eit organ har eit heilskapleg overordna ansvar for verksemda kommunen driv. I kommunelova frå 1992 vart det dessutan slege fast at det ikkje skulle vera tvil om administrasjonssjefen si rolle som leiar av administrasjonen. Han eller ho er den øvste leiaren for den samla kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen. Han eller ho skal også sjå til at saker som skal fram for kommunestyret for handsaming, er forsvarleg utgreidde. Han eller ho har også ansvar for at kommunestyret sine vedtak vert sette i verk. Når kommunestyret i kommunane vel å delegera oppgåver til administrasjonen, er det administrasjonssjefen som får ansvaret for desse. Administrasjonssjefen er den einaste som står ansvarleg overfor kommunestyret for administrasjonen sine handlingar. I faglitteraturen (Ringkjøb m.fl. 2007) vert denne modellen omtalt som timeglasmodellen. Dei politiske organa har berre eit administrativt organ dei kan venda seg til, nemleg administrasjonssjefen. Eit viktig føremål med modellen er å medverka til å integrera avgjerdsprosessane i kommunen. Ein instans får ansvaret for å førebu alle sakene før dei går til politiske organ. Sakene kan vurderast heilskapleg. Når skiljet mellom politikk og administrasjon vart klarare med kommunelova frå 1992, hadde det mellom anna bakgrunn i at før dette hadde sakene gjerne vorte handsama politisk i politiske sektorutval før dei gjekk vidare til administrasjonssjefen. Administrasjonssjefen kunne verta bunden av politiske omsyn når han eller ho fekk saker til handsaming. Etter kommunelova som vart vedteken i 1992, skal sakene vera ferdighandsama av administrasjonssjefen før dei går til utval, komitear eller andre politiske organ for vidare handsaming. Skiljet mellom politisk og administrativt ansvar vart tydeleggjort.

7.1.1 Politisk organisering. Nokre hovudtrekk

To kommunar, Oslo og Bergen, og fire fylkeskommunar, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Hedmark, har valt ei parlamentarisk styreordning for å styrkja den strategiske funksjonen til politikarane. I tillegg skal den parlamentariske modellen synleggjera overfor veljarane kva politikk dei ulike politiske alternativa i kommunen står for. Formannskapsmodellen er framleis den vanlege modellen i kommune-Noreg. Denne modellen har tradisjonelt vore sett på som konsensusorientert. Modellen legg til rette for at ein drøftar seg fram til semje om det beste for lokalsamfunnet. Det har gjerne vorte hevda at denne modellen ikkje synleggjer kva politisk fraksjon i kommunen som sit med ansvaret for resultatata av den kommunale verksemda. Formannskapsmodellen gjev derimot òg rom for val av politiske alternativ. Også i kommunar som nyttar seg av formannskapsmodellen er det eit klart skilje mellom opposisjons- og posisjonsparti, og veljarane stiller ofte lokalpolitikarane til ansvar for den vedtekne politikken (Sørensen 2007). Fordi formannskapsmodellen er den vanlegaste modellen, er det innanfor denne styreordninga at endringane i den politiske organiseringa har skjedd, og at arbeidsdelinga i dei aller fleste kommunane og fylkeskommunane er utforma.

I staden for hovudutval har ein i ein del kommunar fått eit system av komitear. I denne modellen deler medlemene i kommunestyret seg inn i komitear som førebur og innstiller i saker som skal handsamast i kommunestyret/fylkestinget. Komiteane har ikkje avgjerdsmyndigheit – i motsetnad til utvala i ein utvalsmodell. I 2004 valde om lag 12 prosent av kommunane komitemodellen (Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase). Når komiteane har ansvar for å innstilla i sakene, er dette med på å tydeleggjera den sentrale rolla som kommunestyrepolitikarane spelar i kommunale avgjerdsprosessar. Meininga med komitemodellen er å skapa klårare politiske ansvarsforhold og eit markert skilje mellom politikk og admi-

nistrasjon. Politikarane skal vera overordna premissleverandørar for politikken i kommunane og fylkeskommunane, og ha ansvar for prinsipielle saker gjennom mål- og resultatstyring, ressursfordeling, idéskapning og nye løysingar – i staden for detaljstyring og fokus på einskildsaker. Ein ønskjer å vitalisera politikarrolla, og leggja tilhøva til rette for at kommunestyret og fylkestinget vert ein meir attraktiv arena for politisk arbeid. Vedtaksmyndigheit vert flytta til kommunestyret og fylkestinget. Etter intensjonen skal modellen gje kommunestyret og fylkestinget ein betre samordnings- og styringsfunksjon som øvste myndigheit i kommunen og fylkeskommunen. Komitemodellen er no regulert i kommunelova § 10 a etter at Stortinget slutta seg til departementet sitt lovforslag (jf. Ot.prp. nr. 96 (2005–2006) og Innst.O. nr. 9 (2006–2007)).

Mange av dei som held på utvalsmodellen, organiserer den etter andre prinsipp enn tidlegare. Til dømes har sektorprinsippet vorte svekt. Det er utbreidd å organisera utvala etter funksjon; eitt utval kan for eksempel ha ansvar for driftsoppgåvene. Nær halvparten – 47 prosent – av kommunane med utval, har organisert desse etter funksjon, medan om lag same prosentdel organiserer utvala i samsvar med føremål. Det er også 15,3 prosent av kommunane som rapporterer at dei ikkje har faste utval.

Det har også skjedd ei utvikling i arbeidet i kommunestyret og formannskapet. For det første har saksomfanget i både kommunestyret og formannskap/byråd vorte redusert. Det går fram av tabell 7.1.

I 1995 vart det i gjennomsnitt handsama 125 saker i kommunestyret. I 2003 var gjennomsnittet gått ned til 106 saker. Nedgangen i talet på handsama saker i formannskap/byråd var endå større: frå 210 i 1995 til 126 saker i 2003 (Stigen og Hovik, 2004).

Det har også skjedd ein reduksjon i talet på møte i kommunestyre og formannskap, sjå tabell 7.2.

Særleg gjeld nedgangen talet på møte i formannskapet, som i snitt for landet hadde ein reduk-

Tabell 7.1 Tal saker i kommunestyre og formannskap/byråd 1995, 1999 og 2003. Gjennomsnitt i kommunane

| | 1995 | 1999 | 2003 |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|
| | Gjennomsnitt | Gjennomsnitt | Gjennomsnitt |
| Kommunestyre | 124,89 | 117,12 | 105,90 |
| Formannskap/Byråd | 210,12 | 156,02 | 126,46 |

Tabell 7.2 Tal møte i kommunestyre og formannskap/byråd 1995, 1999 og 2003. Gjennomsnitt i kommunane

| | 1995 | 1999 | 2003 |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|
| | Gjennomsnitt | Gjennomsnitt | Gjennomsnitt |
| Kommunestyre | 9,71 | 9,59 | 8,94 |
| Formannskap/Byråd | 20,73 | 18,07 | 16,41 |

Kjelde: Kommunal organisering 2004 Notat 2004:124 NIBR

sjon frå knapt 21 møte i 1995 til vel 16 møte i 2003 (Ibid. s. 20).

Det er også ei utvikling i retning av at fleire oppgåver vert delegerte til administrasjonssjefen. I tidsrommet frå 2000 til 2004 auka talet på kommunar som gjev administrasjonssjefen høve til å overføra heile eller delar av overskotet til neste års budsjett, og til å overskride vedtekne driftsutgifter når dette vert motsvart av auka inntekter (sjå tabell 7.3).

Tilsvarande ser ein ei utvikling i retning av utvida delegasjon i personal- og organisasjonssaker (sjå tabell 7.4). Fleire saker vert handsama av administrasjonen.

Lokaldemokratikommisjonen dokumenterer ein nedgang i talet på kommunestyrerepresentantar frå 13 073 i 1991 til 11 138 i 2003. Dette utgjør ein nedgang på om lag 15 prosent over ein tolvårsperiode. Over halvparten av denne nedgangen skjedde i fireårsperioden frå 1999 til 2003. Då gjekk talet på kommunestyrerepresentantar ned frå 12 253 til 11 138, eller med om lag 9 prosent.

Ved valet i 2007 vart 10 948 kommunestyrerepresentantar valde. Noko av nedgangen i talet på kommunestyrerepresentantar kjem av at talet på kommunar vart redusert med tre på grunn av kommunesamanslåingar. Jmført med den førre kommunestyreperioden, hadde 39 kommunar redusert

Tabell 7.3 Delegasjon til kommuneadministrasjonen i budsjettsaker 2000 og 2004. Prosentdelen kommunar.

| Del som har: | 2000 | 2004 |
|--|-------------------------|-------------------------|
| | Delegert til adm.sjefen | Delegert til adm.sjefen |
| Fullmakt til å omdisponera brutto budsjett | 61,4 | 70,6 |
| Høve til å overskrida vedtekne driftsutgifter når dette vert motsvara av auka inntekter («meirinntektsfullmakt») | 54,2 | 66,2 |
| Høve til å overføra heile eller delar av overskot til neste års budsjett | 13,1 | 20,5 |
| Plikt til å dekkja inn underskot på neste års budsjett | 11,4 | 22,8 |

Kjelde: Kommunal organisering 2004 Notat 2004:124 NIBR

Tabell 7.4 Delegasjon til kommuneadministrasjonen i personal- og organisasjonssaker, 2000 og 2004. Prosentdelar (absolutte tal i parentes).

| Andel som har | 2000 | 2004 |
|---|-------------------------|-------------------------|
| | Delegert til adm.sjefen | Delegert til adm.sjefen |
| Høve til å tilsetja alt personale, også toppleiarar/ etatssjefar | 22,6 (81) | 46,0 (150) |
| Høve til å tilsetja personale på nivået under toppleiarar/etatssjefar | 75,6 (267) | 88,7 (289) |
| Høve til å føra lokale lønsforhandlingar | 43,8 (159) | 75,4 (254) |
| Høve til å gjennomføra interne omorganiseringar | 64,8 (230) | 79,9 (263) |

Kjelde: Kommunal organisering 2004 Notat 2004:124 NIBR

talet på kommunestyrerepresentantar. I alt 13 kommunar hadde valt å auka talet på kommunestyrerepresentantar.

Det har også skjedd ei markert utvikling når det gjeld det totale talet på politikarar og talet på politiske verv. Allereie på 1970-talet vart fleire politiske verv fjerna då einskilde kommunar avvikla ei rekkje politisk samansette fagnemnder, og vi etter kvart fekk hovudutvalsmodellen som samla mange sektoroppgåver i eit fåtal såkalla hovudutval. Lokaldemokratikommisjonen peikar også på at gjennomgåande representasjon¹ i kommunane har breidd om seg.² Dette fører òg til ein reduksjon av talet på politikarar i kommunane.

Vi får eit bilete av at representasjon i kommunale folkevalde organ i mindre grad enn tidlegare gjev plass til andre enn dei som er direkte folkevalde. Hovudinntrykket er med andre ord at færre politikarar handsamar færre saker (Hovik og Stigen, 2004).

Alle desse utviklingstrekk tyder på at mange kommunar har lagt om kommunestyret og formannskapet si rolle til i større grad å ha ein strategisk funksjon.

7.1.2 Politikarrolla

Lokalpolitikarane si rolle

Dei endringane som mange kommunar har gjennomført i den politisk organiseringa og i forholdet mellom politikk og administrasjon har truleg hatt følgjer for politikarrolla.

Ein skil mellom ulike politikarroller. Det kan for eksempel skiljast mellom ei rolle som strateg, ei rolle som sektorforsvarar og ei rolle der ein vektlegg å fokusera på enkeltsaker. I strategirolla vil politikaren vera mest oppteken av overordna mål, langsiktige politiske liner og politiske prinsipp. I rolla som sektorforsvarar spesialiserer ein seg på ein fagsektor som ein kjenner sterk tilknytning til, og bruker det meste av arbeidskapasiteten på å forsvara og fremja sektoren sine saker. Einskilde politikarar vektlegg einsaksengasjementet, og kan for eksempel engasjera seg på vegner av enkeltpersonar. Vilkåra for korleis desse rollene vil arta seg i den einskilde kommunen, vil mellom anna kunna variera med korleis kommunen har utforma den

politiske organiseringa. Ei fjerde rolle er ombudsrolla, der forholdet mellom lokalpolitikaren og innbyggjaren er det avgjerande.

Det er gjort studiar som tyder på at nyare og meir strategisk orienterte styringsmodellar fører til ei endra politikarrolle. Evalueringa av kommunale organisasjonsmodellar viser at politikarane generelt opplever redusert innverknad innanfor strategiorienterte styringsmodellar (Aarseth og Vabo, 2002). Mange finn seg ikkje til rette i rolla som strateg (Ringkjøb m.fl. 2007). I ein styringsmodell som er basert på strategisk politisk styring der fleire saker er overlatne til administrasjonen å handtera, mistar dei folkevalde ein del av den direkte kontakten med, og den detaljerte kunnskapen om, administrasjonen og det operative nivået i kommunen. Dei opplever at dei ikkje får like mykje informasjon når saker skal avgjerast som under dei modellane der strategiorienteringa ikkje er så sterk. For å kompensera informasjonstapet, kan kommunen setja inn tiltak med tilbakeføring av informasjon. Men ein analyse viser at det ikkje utan vidare skjer i praksis (Stigen og Vabo 2001). Innanfor ein strategisk orientert styringsmodell opplever dermed mange folkevalde at dei har fått redusert makt, og ein registrerer ein tendens til passivisering (Ringkjøb m.fl. 2007). Unntaket er ein avgrensa elite som synest å finna seg til rette i den nye strategiorienterte utvalsmodellen, og som opplever å ha styrkt stillinga si (Aarseth og Vabo 2002 s. 103).

Somtid vert det hevda at innføring av meir strategisk orienterte modellar òg endrar tilhøvet mellom innbyggjarane og politikarane. Svakare identifisering med enkeltsaker eller sektorpolitikk kan òg gjera at lokalpolitikaren si identifisering med innbyggjarane og det dei er opptekne av, vert svekt. Innbyggjaren vil først og fremst vera oppteken av kva politikaren kan gjera for han eller henne, både når det gjeld einskildsaker i lokalsamfunn eller kommunen som tenesteleverandør. Politikaren i ei rolle som strateg møter ikkje like ofte slike krav. Dei strategiske modellane gjev ikkje så god plass til politikarar som er opptekne av sektorpolitikk eller av enkeltsaker.

KS har gjennom prosjektet «*Demokrati hele veien – gode styringsgrep og metoder for folkevalgte*» fokusert på problemstillinga om innverknaden til folkevalde i kommunale avgjerdsprosessar. Søkelyset sett på korleis ein kan få til betre samspel mellom administrasjon og folkevalde i utarbeiding av saker frå initiering til vedtak, mellom anna i saker som folkevalde sjølve definerer som politisk interessante, sjølv om sakstypen i utgangspunktet er delegert.

¹ Gjennomgåande representasjon inneber at berre dei som er medlemmer av kommunestyret kan sitja i dei komiteane og utvala som kommunen har oppretta.

² Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase viser at knapt ein fjerdedel av alle kommunane praktiserer 100 prosent gjennomgåande representasjon. Utrekningar viser at i 2004 var i gjennomsnitt 75 prosent av medlemene av kommunale utval og komitear også sit i kommunestyra.

Boks 7.2 Eksempel på kommunar som arbeider for å vitalisera det politiske arbeidet

Sogndal

I Sogndal er spørsmålet om politisk organisering sett på dagsordenen gjennom Stigfinnarprogrammet. Kommunen seier mellom anna dette om den politiske organiseringa si:

Det overordna perspektivet for arbeidet er å sikra fokus på politikarrolla i nye strukturar, og få effekt ut av dei endringane som er gjort ved overgang til to-nivå modell for politisk organisering. Her ligg det målsetjingar om vitalisering av kommunestyret, styrkja fokus på utviklingsrolla, betre kontakt med brukaråd og utval og korleis politikarane best kan ivareta ei godt fungerande ombodsrolle.

Kommunen valde å organisera seg med ein tonivåmodell der ei sentral endring var å erstatta hovudutval med sakskomitear. Arbeidet i sakskomiteane er knytt til ei konkret sak som komiteen arbeider med fram mot vedtak i kommunestyret. Det inneber at sakskomiteane ikkje kan gjera vedtak, berre innstilla til kommunestyret. I arbeidet med saka har administrasjonen plikt til å stilla med nok administrative ressursar. Administrasjonen er sekretær for komiteen, og stiller med fagleg kompetanse på det aktuelle saksområdet.

For å sikra saker til komiteane, og for å ta hand om initiativfasen, har kommunen ein eigen utviklingskomité med ansvar for oppretting av sakskomitear. Dette er ein fast komité for politisk utgreiingsarbeid og administrasjon av utgreiingsarbeid i kommunen. På grunnlag av initiativ frå politikarar, administrasjon eller innbyggjarar, avgjer komiteen kva saker som skal til ein sakskomité, mandatet og kven som vert medlemmer av komiteane.

I sakskomiteane er det er lagt opp til omfattande politisk involvering. Arbeidet i komiteane er organisert slik at politikarane deltek aktivt med å tolka mandatet og avgjer korleis ein skal gripa saka. Dermed vil politikarane ha innverknad på sjølve prosessen, og kan ta stilling til kva problemstillingar som er sentrale, kven som skal høyrast, kor lang tid ein skal bruka på saka og så vidare. Gjennom dette skal politikarane koma i kontakt med ulike interessentar, og gjera seg opp ei meining om saka er basert på ei brei saksutgreiing.

Kjelde: Ringkjøb m.fl. (2007)

Øvre Eiker

Øvre Eiker har utvikla sakshandsamingsrutinar ved å dela inn i A- og B-saker.

A-sak er en sak som anses/ vurderes som ferdig utredet/saksbehandlet av administrasjonen/ordfører eller komité 4 og som fremlegges for sluttbehandling i aktuelle politiske organ, i.h.t. prinsippene om fullført saksbehandling. B-sak er et utkast til sak som fremmes for drøfting i aktuelle politiske organ med sikte på å få frem politiske signaler som skal legges til grunn for den videre behandling av saken, ev. som de aktuelle politiske organene videreutvikler til en A-sak.

Det går fram av definisjonen at ein tek sikte på å skapa eit forum der saker kan drøftast på eit anna grunnlag enn ved «normal» sakshandsaming. Ein skal drøfta utkast og prøva å få fram politiske signal. Ordninga gjer det mogleg å gå utover dei formelle rammene, og drøfta ei sak meir inngående før ho vert administrativt handsama. Politikarane vert med andre ord involverte tidleg og legg føringar for korleis administrasjonen skal handsama saker. Både i initiativ- og oppstartsfasen av ei sak kan politikarane spela ei avgjerande rolle. Grunngevinga er følgjande:

Som et ledd i en mer prosessorientert saksbehandling skal det være en forberedende saksbehandling, slik at politikerne skal få tilstrekkelig tid og mulighet til å sette seg inn i saker som er kompliserte og som dreier seg om mange faglige perspektiver. Helhetlig tilnærming fører til mer kompliserte saker, og for å sikre politikerne kunnskap om slike saker innføres systemer som ivaretar en mer prosessorientert saksbehandling.

Øvre Eiker er spesiell på den måten at det er lagt opp til ulike former for sakshandsaming. Alt etter type sak vel ein sakshandsamingsprosess. I dei enkle og meir regelorienterte sakene er kommunestyret eit reint vedtaksorgan, mens kompliserte saker går gjennom egne prosessar som gjerne framstår som prosjekt.

Utgangspunktet for prosjektet var at politikarar i mange kommunar ofte har ei perifer rolle når saker vert førebudde i kommunen. Det er først når saker er ferdig førebudde og kjem opp til behandling i formannskapet eller kommunestyret, dvs. i sluttfasen av saksgangen, at kommunestyrerepresentantane får høve til å engasjera seg. Dette tyder at kommunestyrerepresentantane i liten grad får høve til å engasjera seg i initiativfasen når politikk skal utformast. Ifølgje rapporten³ kan ein bota på dette gjennom å utvikla samspelet mellom det politiske og administrative nivået, og syta for at lokalpolitikarane såleis kan koma tidlegare inn i saksbehandlingsprosessen og i større grad verta involverte.

Etter kvart har fleire kommunar vortne opptekne av å vitalisera arbeidet i kommunale folkevalde organ slik at lokalpolitikarane kan spela ei meir aktiv rolle i alle fasane av den politiske prosessen. Det handlar mellom anna om å utvida informasjonsgrunnlaget. Dette var eit sentralt tema i ein skilde stigfinnarkommunar, for eksempel Sogndal. Også andre kommunar har arbeidd med å gje nytt liv til det politiske arbeidet. Dette vert eksemplifisert i boks 7.1 med Sogndal og Øvre Eiker.

Lokalpolitikaren og innbyggjarane. Ombodsrolla

I ombodsrolla ligg det at ein som folkevald skal arbeida for innbyggjarane sine interesser og vera oppteken av innbyggjarane sine behov og ønske når politiske vedtak skal gjerast. Ombodsrolla inneber også at representanten kan ta opp saker på vegne av enkeltindivid.

Dette tyder at lokalpolitikaren har eit aktivt forhold til innbyggjarane også mellom vala. Ein føresetnad for eit sterkt lokaldemokrati er nærleik mellom innbyggjarane og deira representantar. Det inneber òg at representanten må ha tett og meningsfull kontakt med innbyggjarane.

Ovanfor vart det peika på at mange kommunar som har lagt om organiseringa si mot strategiske styringsmodellar, ikkje sikrar at lokalpolitikarane tek godt nok vare på forholdet til innbyggjarane og dermed ombodsrolla. Med stor grad av delegasjon til administrasjonen og fokusering på strategiske element i lokalpolitikken, til dømes budsjett og planlegging, har politikarane ikkje den same nærleiken til saker som opptek folk i dagleglivet. Lokalpolitikarane får ikkje tilstrekkeleg med informa-

sjon om konkrete saker som gjer at dei kan engasjera seg i dei.

Lokaldemokratikommisjonen viser til forskning der det vert hevda at mykje av det reformarbeidet som har vorte utført i kommunane dei seinaste åra, i stor grad har vore avgrensa av rådhusreformer og hatt eit organisasjonsfokus. I stor grad har endrings- og utviklingsarbeidet i kommunane handla om intern organisering. I liten grad har det vorte sett søkjeljos på spørsmål rundt deltaking og demokrati. Dette inneber også noko for vektlegginga av ombodsrolla til politikarane. Den kan fort verta nedprioritert til fordel for den styringsrolla politikarane òg skal ha. Ringkjøb m.fl. (2007) peikar på at det er flest ombodspolitikarar i kommunar som har valt å halda på den tradisjonelle hovudutvalsmodellen.

Som ein del av biletet av utviklinga av ombodsrolla har det også vorte peikt på det reduserte talet

Boks 7.3 Ordfører Ulla Nævestad i Lier kommune presenterer ordførerbenken på heimesida til kommunen

«En ordfører skal fylle mange roller. Lovverket sier mye om de formelle oppgavene som følger med vervet, men resten av ordførerrollen er det opp til hver enkelt ordfører selv å forme. Som folkets ombud er det av stor betydning å kjenne til hva som rører seg i bygda, slik at liungenes problemer og synspunkter kan komme til syne og bli tatt hensyn til når avgjørelser skal tas. Kjennskap til «folkesjela» gir i tillegg et solid grunnlag for å kunne representere kommunen utad.

«Kraakken» er et godt hjelpemiddel for å komme i kontakt med folk. I hele min tid som ordfører har jeg reist rundt med kraakken til de ulike deler av bygda for at folk skal kunne sitte ned og slå av en prat. Jeg kan se tilbake på mange gode samtaler med både ris og ros, gleder og sorger. Ofte har det kommet konkrete resultater ut av samtalene, noe som er ekstra hyggelig.

Nå introduserer jeg kraakken symbolsk også på den moderne møteplassen – internett. Det er mitt håp at jeg også her kan komme i dialog med liungene og andre som er interessert i vår kommune og vår vakre bygd. Velkommen til en prat også på den virtuelle kraakken!»

Kjelde: <http://www.lier.kommune.no>

³ Ringkjøb, Hans-Erik, Bjarte Folkestad, Audun Offerdal og Jacob Aars: Demokrati heile vegen. Gode styringsgrep og metodar for folkevalte. Rokkansenteret Rapport 1 2007.

på folkevalde i kommunane. Færre folkevalde kan verka negativt inn på høvet til å hegna om ombodsrolla. Færre folkevalde fører til ei mindre kontaktflate mellom innbyggjarane og dei politiske representantane deira. Det vert færre som kan ta opp saker som innbyggjarar ønskjer skal verta tekne opp.

Mange kommunar har dei seinaste åra fokusert på korleis ombodsrolla kan utviklast. Det har vore sett i gang tiltak for at lokalpolitikarane i større grad skal verta medvitne om denne delen av rolla som folkevald; at dei er til for innbyggjarane og kan fremja og ta stilling til saker som innbyggjarane er opptekne av. Hole kommune har for eksempel lagt til rette for at kommunestyrerepresentantane kan føra dialog med innbyggjarane over nettet. I NIBR-rapport 2004:9 vert dialogmøta i Drammen kommune omtalde som døme på korleis kommunane prøver ut nye tiltak for å involvera innbyggjarane i lokalpolitikken. Dialogmøta koplar politikarar og innbyggjarar saman. Innbyggjarane vert engasjerte i førebuinga av budsjettet, og politikarane lærer om tenestene dei har mynde til å prega og prioritera mellom (Myrvold m.fl. 2004).

Andre kontaktformer i mange i kommunar er ordførarbenk, politikardag eller liknande der ordføraren eller andre sentrale politikarar annonserer at dei er tilgjengelege for at folk skal kunna ta uformell og direkte kontakt. I Kommunal- og regionaldepartementets database for kommunal organisering er det 63 kommunar som oppgjev at dei har etablert denne type kontakt. Boks 7.3 omtaler eit døme på korleis ein kommune kan praktisera ordførarbenk.

7.1.3 Vurderingar og forslag frå departementet

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 stor grad er det opp til den einskilde kommunen og den politiske leiinga der å gjera dei organisatoriske tilpassingane som er dei beste i høve til dei lokale forholda, og som tener innbyggjarane. Likevel er det grunn til å uroa seg dersom det skjer ei utvikling der lokalpolitikaren fjernar seg frå innbyggjarane, dels av di dei vert færre, dels fordi dei moglegvis og i mindre grad enn tidlegare handsamar saker som påverkar kvardagen til innbyggjarane.

På denne bakgrunnen vil departementet vurdere to lovendingar.

Den eine gjeld spørsmålet om delegasjon frå kommunestyret til administrasjonen. Departementet vil gjera framlegg om at kommunestyret i kvar valperiode skal vedta nytt reglement for delegasjon av avgjerdsmyndigheit frå kommunestyret til administrasjonen. Meininga med ein slik regel skal vera at kommunestyret skal ha plikt til å vurdere rolla si overfor administrasjonen og kva oppgåver kommunestyret skal ha. Kommunelova slik ho er i dag hindrar ikkje kommunestyret å gjera dette. Departementet meiner likevel at det bør innførast ei slik plikt. Dette vil gjera at kommunestyret får drøfta sitt tilhøve til administrasjonen og kva saker kommunestyret bør behandla. Utgangspunkt for drøftinga er at kommunestyret har ansvaret for alle saker som kommunen behandlar. Derfor må kommunestyret ha eit medvite forhold til kva saker og avgjerder det delegerer til administrasjonen og andre organ. Delegasjonsvedtaket må vurderast med eit friskt blikk.

Departementet vil ikkje føreslå endringar i kva saker som kan delegerast frå kommunestyret til administrasjonen

Ei drøfting av delegasjonsvedtak kan handla om kva detaljeringsgrad kommunestyret skal leggja seg på i forhold til kva saker det vil handtera, arbeidsformene i kommunestyret, møtefrekvens, ordføraren si rolle og politikarane si ombodsrolle. Ombodsrolla vil typisk verta påverka av sakene som kommunestyret aktivt vel å ha direkte innverknad på. I den grad kommunestyrerepresentantane må ta stilling til saker som handlar konkret om organisering og utforming av tenester innbyggjarane mottek, vil dei også truleg ha betre føresetnader for å dyrka ombodsrolla enn når dei utelukkande skal ta stilling til overordna budsjettfordeling og planprinsipp. Debatten i samband med eit slikt delegasjonsvedtak vil også gjera kommunestyret meir medvite om rolla si som styringsorgan i kommunen.

Departementet kjem til å utgreia kva ein slik regel skal innehalda. Eit aktuelt spørsmål vil vera om lovregelen skal innehalda krav om når i perio-

den delegasjonsreglementet skal handsamast. Det kan for eksempel vera aktuelt å stilla krav om at handsaming av reglementet skjer ei tid ut i perioden etter at det nye kommunestyret har fått erfaringar med det gamle reglementet. Det som talar mot ei slik løysing kan vera at det er viktig at kommunestyret allereie i starten av perioden skal ta stilling til rolla si, og kva saker det skal handsama i forhold til oppgåvene til administrasjonen. Det kan også stillast krav om at kommunestyret i slutten av perioden evaluerer delegasjonsreglementet, og gjev råd til det nye kommunestyret om eventuelle behov for endringar i det. Departementet vil i utforminga av lovregelen sikra at kravet om lovfesting om at kommunestyret i kvar valperiode skal vedta nytt reglement for delegasjon, ikkje fører til at vedtak som vert fatta før dette er på plass, vert ugyldige.

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.

I samband med at kommunelova vart vedteken i 1992, vart minimumsgrensene for storleiken på kommunestyret redusert i samsvar med reglane i den førre kommunelova. Regelverket i dag er slik at minimumsgrensa vert heva etter kommunestorleik. Dersom kommunen har færre enn 5 000 innbyggjarar, skal det vera minst 11 representantar i kommunestyret. Om kommunen har fleire enn 5 000 innbyggjarar, men mindre enn 10 000 innbyggjarar, må kommunestyret ha minst 19 representantar osb. (kommunelova §7 nr. 2).

Eit alternativ kan derfor vera å heva minimumsgrensene for storleiken på kommunestyret. Den nye kommunelova senka desse minimumsgrensene, noko som kan vera ei av årsakene til den observerte nedgangen i talet på kommunestyrerepresentantar. Det er grunn til å tru at kommunane gjennom denne regelendringa har sett eit høve til å effektivisera det politiske apparatet, både ved å redusera kostnader og ved på denne måte effektivisera dei politiske prosessane i samband med arbeidet i kommunestyret. Departementet vil likevel ikkje gå inn for ei heving av minimumsgrensene for storleiken på kommunestyret. Dette bør framleis vera ei sak som kommunane sjølve skal ha størst innverknad på.

Departementet vil derimot 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 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 (jf. kl. § 7 nr. 2).

7.2 Ordføraren

7.2.1 Ordførarrolla

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

Kommunelova § 9 har regler om val til vervet, og om kva for funksjonar ordføraren skal ha. Den formelle myndigheita som ligg til ordføraren er relativt svak. Kommunelova gjev ikkje ordføraren formell kompetanse til å gjera vedtak på kommunen sine vegner. Ordføraren er derimot ein av fleire som tek avgjerder i kommunestyret og i andre folkevalde organ. Vidare er det formelle aspektet ved rolla knytt til funksjonar som ordstyrar, setjing av dagsorden, tilsynsoppgåver og juridisk ansvar.

Sjølv om ordføraren etter lova ikkje har direkte formell myndigheit, kan han/ho likevel ha monaleg innverknad på kommunale vedtaksprosessar og på utforminga av den lokale politikken. Mellom anna er ordføraren ofte den einaste i kommunen som er politikar på heiltid, han/ho set dagsorden for kommunestyremøta og ordføraren vil i stor grad ta seg av kontakten mellom det politiske og administrative nivået. Ordføraren er òg den klårt mest synlege politikaren i ein kommune, og den fremste representanten for lokalsamfunnet. Han eller ho representerer kommunen både når det gjeld nasjonale og internasjonale omgjevnader. Som ambassadør for kommunen kan han eller ho dermed bidra til å knyta kontaktar mellom lokalsamfunnet og dei regionale, nasjonale og internasjonale omgjevnadene.

Sit ein som ordførar kan det vera ein fordel med særlege personlege eigenskapar til å kunna ta initiativ og kunna kommunisera med i innbyggjarane og sentrale aktørar i kommunen. Det vil også vera ein fordel å ha evna til å knyta kontaktar i omgjevnadene. Ordføraren vil også kunna vera ein nøkkel-

figur for å få i stand naudsynnte omstillingsprosesser i kommunen.

Vidare er ordføraren ofte ein politikar med lang erfaring, som i kraft av posisjon også får brei oversikt og innsikt i kommunale saker. Det er med å byggja opp under ordføraren si sentrale rolle i det kommunale styringssystemet.

Dei siste 10–15 åra har ordførarvervet vorte profesjonalisert, mellom anna ved at dei fleste kommunar kjøper ordføraren fri for å kunna fylla ei heil- eller deltidsstilling. Dette legg mellom anna til rette for ordføraren si viktige rolle med å vera eit effektivt bindeledd mellom administrasjonen og dei folkevalde.

Ettersom ordførarrolla må oppfattast som den viktigaste leiarstillinga i kommunen, har departementet også valt å retta eit særskilt fokus på rolla ordføraren har i kommunen som leiar. I stor grad har arbeidet vore knytt til forsøk med direkte ordførarval, og dei relaterte forsøka med tildeling av utvida myndigheit til direktevalde ordførarar. Forsøket med direkte val er no inne i sin tredje periode, medan forsøk med utvida myndigheit er inne i sin andre periode. Prosjektet har gjeve departementet viktig informasjon, både om gjennomføring av forsøka så vel som meir generell innsikt i korleis ordførarrolla kan oppfattast. I stor grad har denne innsikta vorte utvikla i samspel med forskarar som har evaluert forsøka. Departementet vil halda fram dette arbeidet, og har nettopp sett i gang eit prosjekt med evaluering av forsøka med å utvida myndigheit til ordførarane. Det skal også gjerast ei generell ordførarundersøking for heile landet.

Forsøk med direkte val av ordførar

Etter kommunelova vert ordføraren vald indirekte av kommunestyret. Gjennom omfattande forsøksverksemd, både ved lokalvalet i 1999, 2003 og 2007, er det i fleire kommunar gjennomført direkte val av ordførar. Ordninga inneber at innbyggjarane i ein kommune sjølv får høve til å velja kven som skal vera ordførar i valperioden. Departementet hadde i 1999 tre mål for forsøket. Det viktigaste målet var auka valdeltaking. Kunne auka personfokusering ved val på ordførar føra til auka interesse for kommunestyrevalet? Det andre målet var å oppnå større engasjement og interesse for lokalpolitikk blant veljarane. Det tredje målet var å betra grunnlaget for rekruttering til lokalpolitikken.

I tillegg hadde kommunane eigne mål. Eit mål var å redusera innslaget av politisk «hestehandling» i samband med val av ordførar i kommunestyret etter valet. Folk skulle vera sikra på at på at dei fekk den ordføraren som fleirtalet av veljarane

føretrekte ved valet. Det vart også uttrykt ønske om at ordninga skulle gje eit endra og meir tydeleg leiarskap i kommunen. Ved å ha innbyggjarane i ryggen, ville ordføraren styrkja stillinga si. Dessutan vart det peika på at ordninga kunna gjera ombudsrolla til ordføraren tydelegare.

Direkte ordførarval i Noreg kan seiast å vera ein del av ein europeisk trend. Tyskland⁴, Italia og England og Irland er land med direkte ordførarval. Mykje av motivet for direkte ordførarval i desse landa har i stor grad vore å styrkja ordføraren si utøvande rolle. Ordføraren vert i større grad gjeven formelle fullmakter som mellom anna gjer han eller ho i stand til meir effektivt å utøva ei samfunnsleiarrolle.

Evalueringa av forsøket (Buck, Larsen og Willumsen 2006) viste at målet om at direkteval skulle føra til auka valdeltaking ikkje vart nådd.⁵ Endringa i valdeltakinga 1999 var om lag like stor i forsøkskommunane som i kommunane elles. Det same galdt ved forsøka i 2003 og 2007.

Målet om valdeltaking vart tona ned då departementet i 2002 inviterte til å halda fram med forsøket.

I staden for vart det teke fatt i andre forhold som viste at direkte ordførarval hadde andre sider ved seg som ein kunne byggja vidare på:

- Det viste seg at ordninga var svært populær. Lokalvalundersøkinga i 1999 synte at i forsøkskommunane var det 85 prosent av dei spurde innbyggjarane som ønskte at ordninga skulle halda fram. På landsbasis svarte 68 prosent at dei var einige i at ordføraren bør veljast direkte av innbyggjarane framfor av kommunestyret (Bjørklund og Saglie, 2000). Også i 2003 var det sterk støtte i forsøkskommunane til ordninga. 70 prosent av eit representativt utval av innbyggjarane i kommunane utan direkteval av ordførar meinte at ordføraren bør veljast direkte. 30 prosent er ueinige i ei slik ordning. I forsøkskommunane støtta 88 prosent ordninga med direkte val. (Lokalvalundersøkinga 2003)
- Ordføravalet i 1999 viste seg også, ifølgje evalueringa, å føra til auka engasjement og interesse for valet (Buck, Larsen og Sagerup 2000). Særleg gjorde denne utviklinga seg gjeldande i ungdomsgruppa.

⁴ (Wollmann, 2005 i Rikke Berg og Nirmala Rao Transforming local political leadership)

⁵ Forsøka med direkte val av ordførar har vore breitt evaluert, sjå Buck, Marcus, Helge O. Larsen og Helen Sagrup (2000) *Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment? En evaluering av forsøket med direktevalg av ordførar i 20 kommuner* og Buck, Marcus Helge O. Larsen og Tord Willumsen (2006) *Når folket får velge. Forsøkene med direkte val av ordførar som deltakelses- og styringsform.*

- Det vart også trekt fram at innbyggjarane gjennom ordninga kunne få den ordføraren dei mest av alt ønskte seg, og at ordføraren ikkje vart vald på bakgrunn av hestehandel i kommunestyret. Dermed unngjekk kommunen å få ein ordførar med liten grad av legitimitet blant innbyggjarane.
- Det vart fokusert meir på leiarrolla til ordføraren. Gjennom den støtta den direkte ordføraren har blant innbyggjarane, ville han eller ho også ha ei sterk rolle som samfunnsleiar og som leiar for å utvikla kommunen. Ordføraren er i liten grad leiar i kraft av dei formelle oppgåvene. Han eller ho som har ombodet, er truleg leiar meir i kraft av legitimitet, oppslutnad og evna til personleg å gjera ordførarrolla til den leiande politikarrolla i kommunen.
- I forsøket i 2003 vart det opna for å utvida ordføraren si formelle rolle ved å gjennomføra forsøk med utvida myndigheit. Ni kommunar melde seg på dette forsøket. Dette for å sjå om utvida formelle fullmakter kunna styrka ordføraren si leiarrolle.
- Det vart sett på som ein verdi at mange veljarar nytta seg av høvet til å visa ulike preferansar ved å røysta på ein ordførarkandidat som kom frå eit anna parti, enn det dei røysta på ved kommunestyrevalet.

Ordførar med eit mindretal av kommunestyret bak seg

Ei viktig innvending mot direkte ordføraval har vore at det vil kunna oppstå situasjonar der den ordførarkandidaten som får flest røyster kjem frå eit parti med svak veljaropplutning og representasjon i kommunestyret.

Ordinga er slik at ordførarkandidatane kjem frå parti som stiller liste til kommunevalet. Dette inneber også at ordføraren vert vald på partiet si plattform, og ikkje på noko sjølvstendig, individuelt program. I utgangspunktet vil det vera ei sterk kopling mellom kandidat og parti. Derfor skulle ein kunna tru at det vert stor avstand mellom kommunestyre og det ordføraren står for, dersom ein kandidat frå eit parti med låg opplutning vert vald til ordførar. Medlemene av kommunestyret vil ikkje på same måten kjenne seg forplikta til å stilla seg bak ordføraren sitt syn som når han eller ho er vald av ein fleirtalskonstellasjon i kommunestyret.

Men også mange kommunar utan direkte vald ordførar kan ha ordførar som kjem frå eit parti med relativ låg valopplutning. Evalueringane (Buck, Larsen og Willumsen 2006) viser at det i så måte ikkje er store skilnaden mellom kommunar med og

utan direkteval. Det vil derimot vera ein skilnad ved at desse ordførarane vil vera valde av ein fleirtalskonstellasjon i kommunestyret. Ein vil kunna gå ut frå at det er mindre sannsynleg at ordføraren kjem i konflikt med kommunestyret når det ligg ein fleirtalskonstellasjon i botn ved val av ordførar.

Ifølgje kommunelova er dei obligatoriske oppgåvene til ordføraren langt på veg upolitiske: I første rekkje er han eller ho fast ordstyrar i kommunestyret og formannskapet. Han eller ho er også den rettslege representanten til kommunen. Ut frå eit formelt perspektiv og den myndigheita han eller ho har, kan ordføraren oppfattast som lite viktig i kommunen sitt politiske liv .

Reelt er ordføraren politisk viktig. Han eller ho er den fremste politiske skikkelsen i lokalsamfunnet, og er kommunen sitt andlet ute. I dei fleste kommunane er han eller ho den einaste politikaren som arbeider med politikk på heiltid. Dette gjer at han eller ho også den av politikarane som er best informert og har best oversyn over kva kommunen driv med og kva som kan vera fornuftige politiske grep framover. Etter kommunelova har ordføraren også møte- og talerett i andre kommunale organ. Dette gjev han eller ho høve til å få innsikt i arbeidsområda til desse organa. Dette saman med kommunen si tilrettelegging for ordførarfunksjonen, vil gje ordføraren eit informasjonsovertak overfor andre politikarar i kommunen. Han eller ho er også bindeleddet mellom kommunestyret og administrasjonen. Slik er han eller ho med og tolkar vedtaka til kommunestyret, og står dermed nærmare iverksetjinga av politiske vedtak enn det kommunestyremedlemmene elles kan gjera.

Derfor vil det også vera viktig for eit parti å få ordførarposisjonen, og det kan vera fornuftig at ordføraren har eit fleirtal bak seg i kommunestyret som han eller ho kan spela på lag med.

Det er like fullt sjeldan at partiet til ordføraren har fleirtal i kommunestyret. Ordføraren er i dei fleste tilfella vald av ein fleirtalskoalisjon, eller gjennom eit valteknisk samarbeid. Likevel gjev ikkje det ein garanti for at ordføraren og det partiet han eller ho kjem frå, får fleirtal når viktige politiske saker skal opp til handsaming. I mange kommunar må ordføraren søkja støtte i kommunestyret frå sak til sak. Det gjeld også i dei kommunane som ikkje har direkte ordførarval. Mest vanleg er truleg denne situasjonen der det er ikkje politisk semje som er grunnlaget for val av ordførar, men eit valteknisk samarbeid. Dei som deltek i slikt teknisk samarbeid forpliktar seg ikkje politisk overfor ein annan, for eksempel i form av ein politisk samarbeidsavtale, for heile valperioden.

Dette problemfeltet vert analysert i evalueringa som departementet har fått gjennomført av forsøket med direkte val av ordførar. Kva skjer med ordførarane som opplever at dei får eit fleirtal mot seg?

I evalueringa vert det konstatert at det etter valet i 2003 skjedde i 9 av 37 kommunar at den direkte valde ordføraren tilhørde mindretallet frå første dag. I ein kommune kom ordføraren i ein mindretallsituasjon ut i valperioden, og det oppstod særleg vanskelege samarbeidsforhold mellom kommunestyret og ordføraren. I dei andre kommunane har det ikkje vore samarbeidsproblem på same måte. Det skal leggjast til at i fem av desse ti kommunane vart det bestemt ikkje å gjennomføra direkteval i 2007.

I spørsmålet om situasjonen for ein direkte vald ordførar med mindretallet bak seg, avsluttar dei som har evaluert forsøket med følgjande vurdering:

«Potensialet for store konflikter er absolutt til stede når ordføreren har et flertall i kommunestyret mot seg. Flertallet kan isolere ordføreren under konstitueringen og selv ta alle viktige posisjoner (varaordfører, komitelederverv, osv.), «overkjøre» ordføreren i alle viktige saker, frata ordføreren representasjonsoppgaver og vanskeliggjøre ordføreren arbeidsvilkår. Men i de fleste tilfeller oppstår ikke slike problemer. Etter at konstitueringen er over, ser ordfører og kommunestyre ut til å ha funnet velfungerende samarbeidsformer i de aller fleste kommuner med mindretallsordfører. Mye ser ut til å avhenge av viljen til samarbeid på begge sider. Når problemer oppstår, er de heller ikke uløselige, selv om de kan være alvorlige nok.» (Buck m.fl. 2006)

Konstituering

Ordførarvalet er etter kommunelova ein del av konstitueringa av kommunestyret. Konstituering inneber også val av varaordførar, formannskap og fordeling av verv i kommunale utval eller i kommunestyrekomitear.

Mange av dei kommunane som har valt å søkja om å delta i forsøket med direkteval, har grunngeve det med at dei ville unngå forhandlingar, tautrekking og koalisjonsdanning i samband med indirekte val av ordførar.

Likevel må også kommunane med direkte ordførarval gjennom ein konstitueringsprosess når dei andre posisjonane skal fordelast. Evalueringa viser at i kommunar med direkteval kjem ein lettare fram til semje i fordeling av posisjonar. Men også mellom forsøkskommunane ser ein døme på

at konstitueringa kan vera problematisk, og at ein ikkje alltid kjem lett fram til semje om kven som skal ha verva.

Forsøk med endra myndigheit for ordførar

For valperioden 2003–2007 vart kommunane òg inviterte til å setja i verk forsøk med endra myndigheit for ordførarar, anten som sjølvstendige forsøk eller i kombinasjon med forsøk om direkte val. Som tidlegare nemnt har ordføraren avgrensa formell myndigheit. Formålet med forsøka har vore å prøva ut ordningar som formelt gjev ordføraren ei meir framstående rolle som den øvste politiske leiar og fremste frontfiguren i kommunen. Gjennom forsøket vil ordføraren meir direkte verta ansvarleg overfor innbyggjarane for avgjerder han eller ho har teke på vegner av kommunen. Ordføraren skulle verta meir synleg og handlekraftig i møte med engasjerte innbyggjarar.

Det er 18 kommunar som gjennomfører forsøk med utvida myndigheit i perioden 2007 til 2011. Alle kombinerer endra myndigheit med direkte val. Det vert gjennomført forsøk på følgjande område:

- Miniparlamentarisme: Ordførar har rett til å trekkja seg frå vervet etter voteringsnederlag i kommunestyret.
- Miniparlamentarisme: Kommunestyret kan med 4/5 fleirtal skriva ut nyval på ordførar.
- Forslagsrett for ordførar i alle folkevalde organ.
- Utsettjande veto for økonomiplan og/eller budsjett.
- Innvilga fritak frå politiske verv.
- Kompetanse til å gjera hastevedtak etter kommunelova § 13.
- Peika ut varaordførar.

Kva seier evalueringa om utvida myndigheit for valperioden 2003–2007?

Departementet har fått gjennomført ei evaluering av forsøket med utvida myndigheit i den siste kommunevalperioden 2003–2007.⁶

Forskarane deler forsøka inn i to kategoriar. Den eine er knytt til endring i ordføraren si avgjerdsmyndigheit og plassering i kommunale utgreiings- og avgjerdsprosessar. Den andre er knytt til «konstitusjonelle» forhold som at ordføraren kan ha utsettjande veto, kan stilla kabinett-

⁶ Sjø Helge O. Larsen og Tord Willumsen (2007): *Myndige ordførere? En evaluering av forsøkene med utvidet myndighet for ordførere i ni forsøkskommuner*. Høgskolen i Nesna.

spørsmål eller at kommunestyret kan skriva ut nyval på ordførar.

Til ein viss grad har ordføraren brukt den utvida myndigheita, men det gjeld mest i samband med «rutinemessige og reglementforeskrevne vedtak, slik som alkoholbevillingar og fritak fra politiske verv».

Det generelle biletet er at myndigheitsutvidinga ikkje har betydd svært mykje av di ordføraren ikkje har nytta den utvida myndigheita i særleg grad. Ordførarane har vore atterhaldne og varsame i forhold til dei moglegheitene forsøka opnar for. Forskarane tolkar funna sine på følgjande måte (Larsen og Willumsen 2007):

Kanskje kan det formuleres som at ordførerne er opptatt av at ny formell autoritet og eventuell bruk av denne ikke skal gå på bekostning av deres reelle politiske autoritet, og medføre en svekkelse av denne.

Om forsøka med direkte ordførarval og bruk av preferanseval

Kommunal- og regionaldepartementet føreslo å lovfesta ordninga med direkteval av ordførar, gjennom såkalla preferansevalmodell, i høyringsbrev av 9. september 2005. Etter høyringa vart det klart at ordninga med direkte val av ordførar fekk stor oppslutning blant høyringsinstansane. Det kom likevel fram at nokre av høyringsinstansane var usikre på om preferanseval etter metoden «supplerande røystegjeving» var rett valmetode for eit direkte val. Berre ein kommune (Alvdal) hadde gjennomført forsøk med preferanseval, og metoden var såleis i liten grad utprøvd.

På bakgrunn av forsøksverksemda og merknader frå høyringsinstansane vurderte departementet i Ot.prp. nr. 96 (2005–2006) det slik at ordninga med direkte val av ordførar ikkje burde verta lovfesta på det tidspunktet. Departementet viste til at det er avgjerande at slike institusjonelle endringar er forsvarleg utgreidde for at dei skal kunna oppnå naudsynt legitimitet og tiltru mellom veljarane. Departementet føreslo derfor å halda fram med forsøk i valperioden 2007–2011. Stortinget slutta seg til dette framlegget. Ein viktig grunn til utvidinga av forsøket var at ein gjerne ville finna ei ordning som gjorde at den direkte valde ordføraren hadde ei forsvarleg oppslutning blant innbyggjarane. I kommunane hadde ein valt ulike ordningar for å sikra at ordføraren hadde ei oppslutning slik at ein kunna seia at legitimiteten blant innbyggjarane var sikra. Ein modell var å stilla krav om ei viss prosentvis oppslutning ved valet. Ein annan

modell var at ordføraren skulle ha minst halvparten av røystene bak seg. Ein andre valomgang vart arrangert viss dette ikkje var tilfelle, og då med berre to av deltakarane: dei som fekk flest røyster i det første valet.

Departementet fall ned på at ein gjennom forsøk ville hausta erfaringa med ein variant der forsøkskommunane skulle prøva ut ein spesiell valmetode, nemleg preferanseval med supplerande røystegjeving. Forsøket vart gjennomført i 48 kommunar. Talet på kommunar som gjorde forsøk med utvida myndigheit vart utvida til 18.

Forsøket med supplerande røystegjeving vart gjennomført hausten 2007 i samband med kommunevalet i kommunane med forsøk med direkte ordførarval. Det gjekk ut på at veljarane kunna røysta på to ordførarkandidatar; den eine med førstpreferanse, den andre med andrepreferanse. Oppteljinga skjedde ved at ein først talde opp kor mange førsterøyster dei einskilde kandidatane hadde fått. Dersom ein kandidat fekk 50 prosent eller fleire av dei godkjende røystene ved denne oppteljinga, var vedkomande vald. Dersom ingen av kandidatane fekk minst 50 prosent av dei godkjende røystene ved den første oppteljinga, skulle ein telja opp på nytt. Dei to kandidatane som fekk flest førsterøyster i den første oppteljinga, gjekk vidare til ny oppteljing. I denne oppteljinga la ein først til side alle røystesetlane kor dei to kandidatane vart rangerte som nummer ein. Deretter tok ein dei resterande røystesetlane på nytt, og talde kor mange andre røyster dei to kandidatane fekk på desse røystesetlane. Den kandidaten som fekk flest røyster når ein la saman talet på førsterøyster og andrerøyster, vart vald.

Føremålet var å sikra at ordføraren vart vald med sterkare oppslutning enn dersom ein hadde brukt enkelt fleirtalsval.

Evalueringa av preferansevalet vart utført ved Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen.⁷ Evalueringa viste at forventinga om at supplerande røystegjeving skulle føra til at fleire ordførarar vart valde med større grad av oppslutning enn ved ordinært fleirtalsval, vart innfridd. Men supplerande røystegjeving gjev på den andre sida ingen garanti mot at ordførarar kan veljast med relativt låg oppslutning.

Over halvparten av veljarane i forsøkskommunane nytta høvet til å kryssa av for to kandidatar. Veljarane forstod dessutan godt den nye valord-

⁷ Christensen, Dag Arne og Jacob Aars (2008): Valg av ordfører ved supplerende stemmegivning. En empirisk analyse av ordførervalgene i 48 norske kommuner i 2007.

ninga, og var i hovudsak nøgde med det kommunale informasjonsarbeidet før valet.

Blant valstyresekretærene var det meir skepsis til den nye ordninga, men eit klart fleirtal meinte det var greitt å forstå reglane for røysteteljing og kandidatkåring. Men kontrollteljinga forskarane gjorde av valoppgjeret viser at det vart gjort ein-skilde feil, og praksisen varierte noko frå kommune til kommune. Ingen av desse feila påverka derimot valresultatet.

Det vert også lagt opp til ei evaluering av forsøket med utvida myndigheit. Rapport frå denne evalueringa vil liggja føre ved utgangen av 2011.

Departementet sitt syn

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. Det er naturleg at ordføraren vil ha ei nøkkelrolle i kommunen. Eit kvart lokalsamfunn treng eit politisk leiarskap med ein frontfigur som samlingsmerke.

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. Dette kan vera uheldig all den tid det i siste instans er kommunestyret som er ansvarleg for alle kommunale avgjerder.

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. Dette skal mellom anna skje gjennom eit forskingsprosjekt som er under oppstart og som skal utførast ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Tromsø. Men departementet vil prinsipielt likevel leggja til grunn at ordføraren skal inngå i eit kollektiv av lokale leiarar som består av kommunestyret,

og at det er kommunestyret som står til ansvar overfor veljarane for kommunen sine handlingar.

Departementet kan sjå behovet for at ordføraren får ein-skilde fullmakter til å ta avgjerder, særleg når det er avgjerder som ikkje er av prinsipiell karakter. Å gje ordføraren utvida fullmakter i forhold til enkelt type saker gjer det kommunale avgjerdssystemet smidigare. Det vil heller ikkje bryta med einskapssystemet som kjenneteiknar norske kommunar. Derfor ser departementet dei pågåande forsøka med utvida myndigheit som viktige for å hausta erfaringar som kan brukast når ein skal vurdera på kva område det kan vera aktuelt å la kommunestyret få høve til å gje ordføraren meir myndigheit enn det kommunestyret kan gjera i dag.

Departementet ser også at kommunar kan ha trong for å synleggjera ordføraren som politisk leiar i kommunen. I denne samanhengen vil departementet peika på at det er stort rom for dette innanfor det lovverket vi har i dag. Eit døme er at kommunen i dagens lovverk har høve til gje ordføraren innstillingsrett når saker skal fremjast for kommunestyret.

7.3 Innstilling i saker som skal til handsaming i folkevalde organ

Som allereie nemnt har ordføraren få plikter og rettar som gjer at det formelle regelverket skulle tilseia at han eller ho har ein sentral makt- og leiarposisjon i kommunen. Men måten kommunane legg til rette for ordførarrolla gjer at han eller ho har ei overordna rolle som leiar for kommunen. Det er ovanfor også gjort greie for forholdet mellom dei folkevalde og administrasjonen. 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 vurdera ulike ordningar for innstilling til vedtak i saker som skal opp til handsaming i kommunestyret og andre folkevalde organ. Departementet oppfattar spørsmålet om kven som innstiller til vedtak i kommunestyret og andre folkevalde organ som viktig når det gjeld kven som faktisk har innverknad i politiske saker. Dersom ordføraren eller andre politiske organ får ei meir sentral rolle i førebuinga av saker ved å få hand om retten til å innstilla i saker som skal opp til handsaming i kommunestyret eller andre folkevalde organ, vil det også

kunna styrkja politikarane si stilling og makt i kommunen.

Kommunelova inneheld ikkje nokon generell regel om innstillingsrett eller -plikt, verken for administrasjonssjefen eller noko politisk organ. Men kommunelova inneheld reglar om formannskapet si plikt til å gje innstilling til kommunestyret til budsjett og økonomiplan (§§ 44 og 45) og til årsrekneskap (§ 48 nr. 3). I tillegg inneber lova at det er kontrollutvalet som skal innstilla til vedtak om kven kommunestyret/fylkestinget skal tilsetja som revisor (§ 78 nr. 5). Utover dette er det ingen særreglar om gjeld innstilling, verken for administrative eller politiske organ. Det ligg til administrasjonssjefen som ei plikt i lova å sørgja for at saker som vert lagde fram for folkevalde organ, er forvarleg opplyste og førebudde. Dette inneber ikkje noka form for forslagsrett i høve til folkevalde organ. Det er såleis 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.

Når kommunen vel å la ordføraren få funksjonen med å innstilla til kommunestyret i mange saker, gjer dette at ordføraren får ei meir sentral stilling i leiinga av kommunen. Det medverkar truleg til å gjera ordføraren meir synleg i det offentlege rommet at medpolitikarane og innbyggjarane kjenner til standpunktet hans eller hennar i ei sak før den kjem opp til handsaming i kommunestyret. Det kan også føra til at ordføraren står tydelegare fram som samfunnsleiar og samlingsmerke i kommunen.

Kommunen kan også leggja innstillingsmyndigheit til kommunestyrekomitear. Dette kan vera eit viktig bidrag til å styrkja kommunestyret si stilling i kommunen. Kommunestyrekomiteane vert då i sterkare grad involverte i førebuinga av saker som skal opp til handsaming i kommunestyret.

Systemet i kommunelova byggjer på at lova er ei rammelov. Lova let det vera opp til kommunane sjølve å finna optimale og tilpassa løysingar lokalt – innanfor dei rammene som lova set. Det som ikkje er uttrykksleg forbode eller påbode i kommunelova, er det som utgangspunkt opp til kommunane å avgjera. Så lengje det ikkje er reglar i kommunelova om innstillingsrett og -plikt, kan kommunane sjølve avgjera korleis dei meiner dei best kan leggja til rette for dette. Kva ordning kommunen vel kan hengja saman med til dømes talet på folkevalde

i kommunen og den politiske og administrative ordninga elles. Det er som nemnt tradisjon for at administrasjonen i den einskilde kommunen gjev innstilling i dei fleste sakene. Det er uheldig om dette botnar i ei misoppfatning om at administrasjonen har automatisk rett til å innstilla i alle typar saker. Kommunestyret får då ikkje utnytta det spelrommet kommunelova legg til rette for når det gjeld arbeids- og funksjonsordninga mellom politikk og administrasjon. Det kan såleis vera aktuelt med tiltak for å tydeleggjera at kommunestyret faktisk står fritt til å avgjera kven som skal innstilla i saker til vedtak i kommunestyret og andre folkevalde organ.

Eit openbert tiltak vil vera å syta for betre informasjon og rettleiing til kommunane, slik at dei vert klare over at regelverket ikkje legg avgrensingar, men tvert om er heilt ope på dette punktet. Dette har den fordel at ein opprettheld kommunelova sin identitet som ei rammelov, som set færrast mogleg grenser og ikkje detaljregulerer det kommunane bør ha kompetanse til å fastsetja sjølve.

Om ein finn det naudsynt med lovmessige endringar, er det minst inngripande alternativet å halda fast ved gjeldande rett, samstundes som prinsippet om at kommunestyret sjølv avgjer kven som skal gje innstilling i saker, vert kodifisert og dermed går positivt og direkte fram av lova. Det vil vera opp til den einskilde kommunen å avgjera om administrasjonen skal stå for innstilling eller om denne myndigheita skal leggjast til eit folkevalt organ, til dømes til ordføraren. Kommunestyret kan sjølv sagt også avgjera at det ikkje skal formulerast noka særskild innstilling i saker som vert lagde fram til handsaming.

Eit anna alternativ liknar på det siste, men kan i tillegg påleggja kommunestyret å ta aktivt stilling til innstillingsinstituttet, det vil seia 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. Her kan innstillingsretten både verta lagd til ordføraren, komitear, andre folkevalde organ eller til administrasjonssjefen.

Eit tredje alternativ er å lovfesta politisk innstilling. Dette kan til dømes innebera at det er ordføraren som vert tillagd funksjonen med å innstilla til vedtak i saker som skal opp til kommunestyret til handsaming. Innstillingsfunksjonen kan også leggjast til for eksempel kommunestyrekomitear. Poenget med ei slik ordning vil vera å i større grad invitera til politisk debatt. Når det er eit politisk organ som på førehand har teke stilling til kva avgjerdsalternativ kommunestyret bør velja i ei sak, er det grunn til å tru at engasjementet og tem-

peraturen i kommunestyredebatten kan koma til å stiga.

Når det gjeld det siste alternativet vil det truleg vera naturleg mange plasser at ordføraren er den som eventuelt vil stå for innstillinga til kommunestyret. Dette gjer han eller ho med bakgrunn i eit saksframlegg, eventuelt også med ei tilråding, frå administrasjonssjefen, som framleis vil ha ansvar for å førebu alle saker. Ordføraren kan då gje uttrykk for si oppfatning om kva som bør vera konklusjonen i saka, og seia seg einig eller ueinig dersom administrasjonen også har gjeve ei tilråding. I kommunar med komitemodell vil det truleg vera nærliggjande å la komiteane få ansvaret for å koma med politisk innstilling til vedtak i kommunestyret.

Det er eit viktig prinsipp i kommunelova at kommunen i størst mogleg grad skal fastsetja si eiga organisering og eigne rutinar for sakshandsaming i kommunale organ. Til dette ligg i dag også retten til å fastsetja om og korleis ein skal gjera bruk av innstilling i saker som skal handsamast i folkevalde organ. Dei alternativa som er drøfta ovanfor, krev alle endringar i kommunelova ved at ein tek inn nye føresegner om eit generelt innstillingsinstitutt. Ein innfører reglar for sakshandsaming i kommunen som strengt teke ikkje er naudsynte, mellom anna fordi ein kan oppnå det same gjennom å informera om moglegheitene som alleie er til stades i det gjeldande lovverket. Eit forslag om at innstilling i saker som hovudregel bør leggjast til eit politisk organ, eller ved at ein i lov legg mynde direkte til ordførar eller anna politisk organ, bryt med dette prinsippet.

Departementet meiner likevel det no er viktig å synleggjera ytterlegare det ansvaret som ligg til det einskilde kommunestyret. Ei tydeleggjering og bevisstgjerung av korleis innstillingsretten kan nyttast av lokalpolitikarane, vil kunna vera viktig i dette arbeidet. Departementet finn at det er å gå for langt å lovfesta at eit politisk organ *skal* stå for innstilling til kommunestyret. Det vil vera mange døme der ein lokalt finn det mest tenleg at administrasjonen innstiller i einskilde eller alle saker, eller at ein ikkje skal ha innstilling i det heile.

Dersom kommunestyret vert pålagt å ta stilling til om og korleis innstillingsrett skal nyttast, får ein eit medvit omkring dette ansvaret. Ein unngår å gripa meir inn i kommunestyra sin rett til å avgjera korleis dei vel å organisera seg. Samstundes tek ein omsyn til at det òg vil vera ulike syn mellom kommunane på korleis dei best kan organisera samspelet mellom politikk og administrasjon. Departementet vurderer på denne bakgrunnen det andre alternativet, med ei obligatorisk kommunestyrevurdering av spørsmålet, men utan at det er

fastsett korleis innstillingsinstituttet skal brukast, som det mest interessante alternativet. Dette er derimot eit alternativ som krev meir utgreiing, både av korleis det skal kunna utformast, korleis det skal takast inn i lovverket og kva for konsekvensar det vil ha. Departementet vil derfor gjera framlegg om at ein kodifiserer gjeldande rett i første omgang, samstundes som alternativet med obligatorisk kommunal vurdering av innstillingsinstituttet vil verta vidare utgreitt. Eit eventuelt framlegg om dette vil koma som ledd i oppfølginga av stortingsmeldinga.

7.4 Mot meir fragmentering av kommunal styring?

Dette avsnittet omhandlar organisasjonsformer som utgjer ei utfordring for det representative styringssystemet. Det eine er bruken av interkommunale samarbeid. Den andre er bruken av selskapsforma i kommunane. Vi skal i dette avsnittet også gå inn på ei utvikling av såkalla nettverksorganisering, og kva det betyr for lokaldemokratiet.

7.4.1 Interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid dekkjer eit breitt spekter av ulike samhandlingsformer mellom kommunar. Det er stor variasjon både i arten og karakteren av den verksemda det vert samarbeidd om, og med omsyn til korleis verksemda er organisert.

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 eigne 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).

Kartlegging av interkommunalt samarbeid viser at dei sektorane med flest innrapporterte tiltak var ulike administrative støttenester (til dømes revisjon, innkjøp og IKT), VAR-sektoren (vatn, avløp og renovasjon), brann- og ulukkesvern, kommunehelsetenester (til dømes næringsmiddeltilsyn, lækjarvakt og jordmorteneste), grunnskuleopplæring (PP-teneste), og tilrettelegging og bistand for næringslivet. 86 prosent av tiltaka høyrer inn under desse sektorane (Hovik og Stigen, 2004).

Kommunane står ikkje like fritt som private rettssubjekt til å stifte selskap og andre samanslut-

ningar, og overlata avgjerdsrett til desse. Bakgrunnen for dette er at det gjeld offentleg forvaltningsverksemd og myndigheitsutøving, der dei folkevalde i kommunen står i eit politisk ansvarsforhold overfor innbyggjarane i den aktuelle kommunen. Staten si rolle vil først og fremst vera å leggja til rette for samarbeid, så langt det lar seg forsvara, på område der kommunane ønskjer å etablere samarbeid. Det er lagt til grunn at interkommunalt samarbeid som hovudregel og utgangspunkt skal vera friviljug. Innanfor lovgjevinga si ramme skal kommunane fritt kunna velja mellom dei organisasjonsmodellane som er tilgjengelege.

Høvet til interkommunalt samarbeid vart utvida frå 1. januar 2007 med nye føresegner i kommunelova som opna for at kommunane òg kan samarbeida innanfor dei lovpålagde tenesteområda som inneber å utøva mynde. Før denne endringa i kommunelova §§ 28a-28k som regulerer dei nye vertskommunemodellane, hadde ikkje lovverket generelle reglar som opna for samarbeid på desse områda. Modellane dreier seg om den situasjonen at ein kommune overlèt visse oppgåver og den avgjerdsrett som er knytt til oppgåva, til ein annan kommune, dvs. vertskommunen. Det er eit friviljug avtalebasert samarbeid mellom to eller fleire kommunar. Denne lovendringa vil gje eit betre grunnlag for å etablere sterke og bærekraftige fagmiljø på viktige deler av ansvarsområdet til kommunane, og innanfor område det tradisjonelt ikkje har vore mykje samarbeid mellom kommunar.

Det knyter seg visse utfordringar til interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid har tradisjonelt vorte kritisert for både å vera lite avgjerds effektivt og for å mangla politisk styring og openheit. Der det interkommunale samarbeidet inneber at det vert oppretta eit felles styringsorgan som tek avgjerder på vegner av deltakarkommunane, kan den einskilde deltakarkommunen si moglegheit til folkevald styring verta redusert. Kommunestyret i deltakarkommunane kan ikkje utan vidare instruere den interkommunale eininga om innhaldet i avgjerdene. Der det er fleire enn to deltakarkommunar, vil dei einskilde kommunane kvar for seg i utgangspunktet vera i mindretal i det interkommunale styringsorganet. Dette kan verka ansvarspulveriserande.

Det kan verta vanskelegare for kvar einskild kommune å sjå dei kommunale tenestene til innbyggjarane sine i samanheng. Det er òg fare for at interkommunale ordningar kan gje dårlegare og mindre heilskapleg kostnadsstyring enn den som kan utøvast overfor verksemd som er ein del av

kvar einskild kommune (Sørensen 2007). På den andre sida vil ein gjennom interkommunalt samarbeid kunna oppnå stordriftsfordelar. Interkommunalt samarbeid kan innanfor eit oppgåvefelt òg så medverka til meir heilskapleg styring på tvers av kommunegrensar. Ein kan i større grad leggja eit regionperspektiv til grunn når oppgåver skal løysast. Interkommunalt samarbeid er òg ein måte å skapa eit meir kraftfullt grunnlag for utviklingstiltak i eit geografisk område som går over fleire kommunar.

Det representative demokratiet byggjer på ideen om at det politiske leiarskapet vert halde ansvarleg av veljarane ved val. Men når oppgåver vert overdregne til selskap eller selskapsliknande organisasjonar, kan det føra til at ansvarsutkravinga ikkje fungerer godt. Dess meir avgjerdsrett som vert lagt til interkommunale organ, dess vanskelegare vert det å halda dei folkevalde i det einskilde kommunestyre ansvarlege for dei avgjerdene som vert tekne i det interkommunale organet.

Etter departementet sitt syn vil etablering av interkommunalt samarbeid kunna vera eit tenleg verkemiddel for å møte dei kompetanseutfordringane som reiser seg på deler av det kommunale ansvarsområdet. Einskilde kommunar har vanskar med å etablere og/eller halda på den typen kompetanse som er naudsynt for å utføre heile registeret av kommunale oppgåver. Interkommunale ordningar kan òg gjera det mogleg å produsere tenester meir effektivt.

Sett frå innbyggjarane sitt synspunkt vil det òg vera viktig at kommunen leverer tenestene dei har forplikta seg til. Der kommunen gjennom interkommunalt samarbeid vert sett betre i stand til å nå eit venta resultat, kan interkommunalt samarbeid såleis òg vera eit gode ut frå eit demokratisk perspektiv.

Dei nye vertskommunemodellane tek sikte på å møte dette behovet. Det er generelt opna for å leggja avgjerdsrett på alle område der kommunane har eit lovpålagt ansvar til ein vertskommune, dersom ikkje den aktuelle særlova er til hinder for det. Dette gjeld òg offentleg myndigheitsutøving.

Spørsmålet om trongen for ytterlegare lovregulerte former for interkommunalt samarbeid har vorte teke opp. Samkommunemodellen er nemnd som eit aktuelt alternativ å vurdere vidare.

Medan departementet gjorde framlegg om vertskommunemodellen i Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) *Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)*, vart eit framlegg om ein eigen lovregulert samkommunemodell frå det føregåande høyringsnotatet ikkje fremja. Etter ei

samla vurdering la departementet til grunn at det i tillegg til røynslene som vert gjort gjennom eit forsøk i Nord-Trøndelag med Innherred samkommune, var ønskeleg å få meir røynsle med interkommunalt samarbeid gjennom ein samkommunemodell før ei slik samarbeidsform eventuelt vart lovfesta. Eit stortingsfleirtal slutta seg til denne vurderinga (sjå Innst.O. nr. 21 (2006–2007)). Departementet har derfor våren 2008 invitert til ytterlegare forsøk med samkommunemodellen, sjå St.prp. nr. 57 (2007–2008) *Kommuneproposisjonen 2009*.

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.

7.4.2 Selskapsorganisering

I dette avsnittet skal vi drøfta korleis bruken av selskap i kommunane og fylkeskommunane kan verka inn på demokratisk styring av kommunane.

Kommunale selskap utgjer i dag ein viktig del av den kommunale verksemda. Bruk av fristilte selskap inneber at tradisjonell lokalpolitisk styring gjennom folkevalde organ er erstatta av meir indirekte former for styring. Medan organ innanfor kommunens forvaltningsorganisasjon står direkte til ansvar overfor kommunestyret som direkte folkevalt organ, vil selskapa ha ei friare stilling overfor folkevalde styringsorgan. Dei vil dermed ikkje vera underlagt like sterk folkevald og demokratisk

kontroll som tradisjonelle forvaltningsorgan i kommunen. Det er derfor ei viktig problemstilling ved utviklinga mot meir bruk av selskapsformer, kva dette inneber i forhold til vilkåra for folkevald styring og demokratisk kontroll når det gjeld verksemd som ofte er viktig for kommunen og innbyggjarane deira.

Det har vore ein sterk vekst i talet på selskap i kommunane det siste tiåret. Denne utviklinga kan illustrerast med følgjande tal. I 1997 deltok kommunane i 850 selskap. I 2006 hadde dette talet vakse til 2075. Aksjeselskap er den mest utbreidde selskapsforma, og utgjer 76,5 prosent av selskapa. Tal frå SSB viser at kommunale selskap i 2005 hadde ei omsetjing på over 87 milliardar kroner og nærare 47 000 tilsette (Ringkjøb, Aars og Vabo 2008). Når det gjeld bransjetilknytning er det mest vanleg med kommunale aksjeselskap innanfor eigedomsdrift og kraftforsyning. Også i forhold til sosial- og omsorgstenester og kulturell tenesteyting og idrett er det utbreidd at kommunane etablerer selskap (Statistisk sentralbyrå).

Departementet har fått gjennomført ei undersøking om bruk av selskap med vekt på korleis dei vert styrde.⁸ Undersøkinga viser at dei undersøkte kommunane har stor tru på organisering som verkemiddel for å nå sentrale kommunale mål. Nye organisasjonsformer vert tillagt ei rekkje eigenskapar som gjer at dei vert oppfatta som attraktive. Utskiljing av kommunale selskap gjev etter kommunane si meining mange føremoner samanlikna med tradisjonell kommunal etatsorganisering. Det vanlegaste er at føremonene knyter seg til effektivitet, ikkje demokrati eller politisk styring. Det er heller ikkje uvanleg at kommunane bruker selskapsetableringar for å løysa konkrete politisk utfordringar. Å danne eit selskap kan for eksempel auka det økonomisk handlingsrommet til kommunen (Ringkjøb, Aars og Vabo 2008).

Kommunane kan velja mellom ulike organisasjonsformer dersom dei vil skipa fristilte selskap. Organisasjonsformene varierer mellom anna ved at dei fører til ulik tilknytning til kommunen og såleis gjev ulike vilkår for folkevalt styring. Eit viktig skilje mellom dei ulike formene for kommunale selskap dreier seg om dei er sjølvstendige rettssubjekt eller ikkje. AS, IKS og stiftingar er sjølvstendige rettssubjekt. Ei kommunal verksemd som er

⁸ Undersøkinga er gjennomført ved Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen. Materialet som denne undersøkinga baserer seg på er mellom anna ei intervjuundersøking blant kommunestyremedlemmer og styremedlemene i kommunale selskap i eit utval av kommunar, i tillegg til informantintervju med politiske og administrative leiarar i kommunen og leiarar for eit utval kommunale selskap.

organisert i ei av desse selskapsformene, har alminneleg rettsevne, det vil seia at selskapet kan inneha rettar og pådra seg plikter. AS er regulert i aksjelova, IKS i lov om interkommunale selskap, medan stiftingar vert regulerte i stiftelseslova. Statusen selskapsformene har som sjølvstendige rettssubjekt medverkar til å understreka den sjølvstendige stillinga dei har andsynes kommunen.

Kommunale føretak (KF) har ikkje same sjølvstendige stilling. KF har ikkje alminneleg rettsevne, men er ein del av kommunen som rettssubjekt. KF vert regulerte av kommunelova kap. 11. Føretaka vert leidde av eit styre valt av kommunestyret, jf. kommunelova § 65 tredje ledd. Styret er direkte underlagt kommunestyret. Kommunestyret fastlegg dermed dei ytre rammene for føretaket.

Når det gjeld val av selskapsform, viser studien frå Rokkansenteret at mange kommunar er lite medvitne om val av selskapsform, for eksempel når dei skal vurdera om dei skal oppretta KF eller AS. Ein vel gjerne organisasjonsformer som er kjende i kommunen frå tidlegare (Ringkjøb, Aars og Vabo 2008).

Kor fritt kommunane står til å overføra verksemd og avgjerdsmyndigheit til eit selskap avheng av kva myndigheit det gjeld. Der det gjeld lovpålagde oppgåver og offentleg myndigheitsutøving, må ein i utgangspunktet ha heimel i lov for å overføra avgjerdsmyndigheit til eit selskap. Der ein er utanfor området for dei lovpålagde oppgåvene, står kommunane relativt fritt til å overlata til eit selskap å driva verksemda. Kommunane er autonome einingar med rettsevne på line med andre private rettssubjekt, så lenge lovverket ikkje regulerer kommunane si verksemd på feltet. Dette er eit sentralt aspekt ved det kommunale sjølvstyret i Noreg i dag.

Selskapslovgjevinga byggjer på ei rolledeling mellom eigaren og driftsleiinga, der eigaren i utgangspunktet har ei meir tilbaketrekt rolle jamført med ein situasjon der verksemda ligg innanfor kommunen sin organisasjon som etatsorgan. Forvaltninga av selskapet ligg til eit eige styre og ein dagleg leiar. I tillegg er styring frå eigaren si side meir formbunden; styring må skje gjennom eigarorganet – generalforsamlinga i aksjeselskap og representantskapet i interkommunale selskap (IKS). Ein viktig intensjon er derfor at styring frå eigaren si side bør skje på eit meir overordna nivå. Med fleire eigarar vil høvet til styring frå den einkilde eigaren måtte tilpassast eigardelen.

Bruk av selskap reiser spørsmål om konsekvensar for politisk styring og kontroll. Problemstillinga dreier seg om at den ansvarsutkjevjinga

som den representative politiske styringskjeda byggjer på vert vanskeleg der verksemd er skild ut i selskap. Den fristillinga som ligg i selskapsorganisering inneber eit visst styringstap sett frå den einkilde eigaren si side. I NOU 2006: 7 uttalar lokaldemokratikommisjonen seg slik:

For kva skjer når politikarane ikkje lenger er dei ansvarlege, eller vanskeleg kan haldast til ansvar? Spørsmålet peikar nettopp mot dei tilfella der politikarar har gjeve frå seg ansvaret for ei oppgåve til andre organ som ligg på sida av det som vert oppfatta som kommunen. Korleis kan veljarane halda politikarane ansvarlege for utviklinga av kommunesentrum, kinoen, kulturhuset eller dei kommunale eigedommane, når dette er oppgåver som er lagt til egne selskap. Og vidare, kva moglegheit har politikarane til å halda selskapa ansvarlege? Eller motsett, er ansvarsutkjevjing viktig på dei områda kommunane etablerer egne selskap? I tillegg kan ein vurdera i kva grad dei ulike formene for selskapsdanning har innebygd tilfredsstillande system for politisk styring og kontroll.

Selskapsorganisering byggjer på at eigaren skal ha ei meir tilbaketrekt rolle i forhold til daglege drifta av selskapet, samtidig som eigaren har styringsmoglegheit i forholdet til selskapet. Det er mellom anna høve for generalforsamling og representantskap å gje bindande pålegg i enkeltsaker som i utgangspunktet ligg til styret, og til å gje generelle og spesielle instruksar om strategiar og korleis selskapet skal forvaltast. Vidare kan det gjennom vedtekter og aksjonæravtaler byggjast inn styringsmekanismer som kan ta omsyn til særlege behov for eigarstyring.

Behovet for aktiv folkevald styring vil dels ligga i det samfunnsansvaret som desse selskapa ofte er tillagt. Det er ikkje utan vidare slik som det i regelen er for private selskap, at inntening og overskot er det viktigaste målet for selskapet. Kommunale selskap har gjerne ansvar for å utføra oppgåver som lokalsamfunnet er heilt avhengige. Ringkjøb, Aars og Vabo (2008) uttrykkjer dette slik:

Et viktig særtrekk ved offentlig eide selskaper er at de ivaretar mange og til dels motstridende hensyn. Offentlig selskapsdannelse er ofte begrunnet ut fra at en ønsker å fristille deler av virksomheten i forhold til den offentlige forvaltningen. Som sagt innledningsvis søker en således å ta i bruk organisasjonsløsninger som primært er utviklet for privat sektor innenfor et ansvarsområde som er offentlig. Men det er likevel noen grunner til at virksomheten ikke blir fullt ut privatisert. Selv selskaper som har et

sterkt forretningsmessig element forventes å utvise det som ofte kalles «samfunnsansvar». Kanskje det nettopp er dette samfunnsansvaret som er en av grunnene til at lokalpolitikerne oppfatter det kommunale eierskapet som viktig.

I studien frå Rokkansenteret viser analysane at kommunane oppfattar selskapa som viktige for kommunane og dei held eit auge med selskapa. Likevel er dei ei klar oppfatning om at vel ein å organisera verksemda som selskap, må selskapa få den fridomen som organisasjonsforma legg opp til. Kommunane føretrekkjer «mjuke» styringsformer, det vil seia styring på distanse og ikkje gjennom instruksjon og ved å gripa direkte inn. Likevel tyder materialet på at kommunestyremedlemene i kommunen er budde på å gripa inn dersom det skulle vera naudsynt. I studien identifiserer ein også nokre formelle ordningar for styring av selskapa; til dømes eigarmeldingar, utforming av eigarstrategiar, spesifisering av resultatkrav og eigarmøte.⁹ Ved sida av å gje signal til leiinga i selskapet, fungerer ein del av desse ordningane som kontaktpunkt mellom eigar og selskapsleiing. Samtidig kan slike fora medverka til at eigaren har kontinuerleg merksemd retta mot selskapa.

Mykje tyder på at mange kommunar også bruker rekruttering til styra som eit verkemiddel til å sikra sambandet mellom politiske leiing i kommunen og selskapsstyra. Rokkansenteret sitt materiale viser at rekruttering og rolleutforming blant styremedlemer er tett integrert i konstitueringa av kommunestyret. I stor grad er rekrutteringa av styremedlemer partikontrollert. Dessutan har om lag halvparten av styremedlemene kommunestyrepraksis, anten ved at dei sit i kommunestyret eller har sete der. Men det er variasjonar: Materialet viser til kommunar der innslaget av politikarar i selskapsstyra er lite og der heller ikkje rekruttering til styra i stor grad er ein del av konstitueringsprosessen til kommunestyret (Ringkjøb, Aars og Vabo 2008). Dette tyder likevel ikkje at det er partipolitiske skiljeliner som pregar styrearbeidet i desse selskapa. Uavhengig av rekrutteringsgrunnlag vektlegg styrerepresentantane at dei arbeider saman for selskapet sitt beste uavhengig av partitilknytning.

Dette tyder på at kommunane det her er snakk om langt på veg følgjer alminnelege intensjonar ved selskapsorganisering om å halda ein viss distanse. Samtidig er det i kommunen eit medvit om

behovet for styring dersom det trengst for å sikra god drift.

Departementet sitt syn

Departementet er merksam på den aukande bruken av selskap i kommunane. Det utgjer ei demokratisk utfordring når kommunane vel organisasjonsformer som gjer at verksemd kommunen har ansvar for, vert lagt lenger unna direkte folkevald styring. Dette er ei utfordring kommunane og deira politiske leiarskap må handtera. Saman med kommunale etatar forvaltar kommunale selskap store ressursar på vegner av fellesskapet. Sjølv om selskapa står i ei friare stilling i forhold til folkevald styring enn det ordinære kommunale forvaltningsapparatet, er det viktig likevel at dei er underlagde demokratisk styring og at dei folkevalde også kan stillast til ansvar overfor innbyggjarane ved val for handlingar og resultat selskap står for.

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 verksemder 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.

Men selskapsorganisering høver ikkje på alle felt av den kommunale verksemda. Bruk av selskap inneber ei viss fristilling, og den verksemda selskapet skal driva må derfor eigna seg for fristilling. Dersom det er naudsynt å styra verksemda tettare enn det denne fristillinga byggjer på, bør ein vurdera å velja ei anna organisasjonsform. Det er derfor viktig at kommunane gjer gode og kvalifiserte vurderingar av på kva område selskapsorganisering eignar seg, og når det er mindre veileigna. Når ein kommune ønskjer å etablere selskap, bør det gjerast etter ei bevisst vurdering om kvifor dei vel akkurat denne forma, og kvifor denne eignar seg godt for fremja kommunen sitt mål for verksemda, ikkje minst i forhold til å sikra tilstrekkeleg demokratisk styring av verksemda.

Departementet synest det er positivt slik den refererte forskinga viser, at kommunane har ei medvite forhold til selskapa sine. Sjølv om kommunen held ein avstand til dei er dei også bevisste om

⁹ KS gjennom KS sitt eigarforum har spesielt sett fokus på bruk av eigarmeldingar ved at forumet har utvikla ein rettleiar for utarbeiding av eigarmeldingar.

å gå inn med sterkare styrevirkemiddel dersom dei finn grunn til det.

Dersom ein går svært langt i å nytta alle moglege styringsvirkemiddel, kan ein risikera å mista fordelar som ligg i selskapsorganisering. I rolledeling mellom eigar og driftsleiing som selskapslovgivinga byggjer på, ligg også ei ansvarsdeling som er vurdert å vera føremålstenleg. Dersom eigaren går svært langt i å nytta ulike styringsvirkemiddel overfor driftsleiinga, kan ansvarsforholda verta uklare. Generelt kan det derfor hevdast at selskapsorganisering i utgangspunktet er mindre veileigna der det ofte vil vera trong for å gripa inn i drifta ut frå lokalpolitiske motiv.

Jamvel om kommunane som eigarar i stor grad vel å ta i bruk dei styringsmoglegheitene som selskapslovgivinga opnar for, kjem ein ikkje bort frå at selskapsorganisering inneber eit brot på normalmodellen med direkte folkevald styring og kontroll med den kommunale aktiviteten. Styring av selskap må skje meir indirekte, på eit meir overordna nivå, og i andre former enn det som er mogleg i forhold til kommunen sine eigne tenestegreiner.

Vidare er det viktig at kommunane der ein har vald å organisera verksemda som eit selskap, gjer bruk av dei moglegheitene for eigarstyring som ligg føre, i den grad det er føremålstenleg. Ein god og gjennomtenkt eigarstrategi kan vera ein veg å gå, som Lokaldemokratikommisjonen òg peikar på. Kommisjonen peikar også på bruk av eigarmøte og eigarmøte mellom kommunen og selskap som andre styringsformer som kan vera veileigna. Der kommunen gjennomfører ei god eigarstyring av selskapa, vert det òg lettare for kontrollutval og revisjon å gjennomføra selskapskontroll etter reglane i kommunelova. Departementet viser til at KS Eierforum driv eit aktivt og solid utviklingsarbeid på dette feltet.

Etter gjeldande rett er det grenser for kva for oppgåver ein kommune kan leggja til eit selskap. Særleg gjeld dette utøving av offentleg myndighet, men også når det gjeld lovpålagde oppgåver generelt vil det måtte gjerast ei konkret vurdering av om det etter det aktuelle lova er rettsleg høve til å leggja oppgåva til eit selskap. Innanfor desse rammene legg departementet til grunn at det framleis bør liggja til det kommunale sjølvstyret å vurdere om det er føremålstenleg å organisera deler av drifta som selskap der regelverket gjev høve til dette.

Det er likevel grunn til å følgja utviklinga på dette området. 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. Departementet vil samtidig uttrykkja tillit til kommunane si handtering av problemstillingar knytte til selskapsetablering og stolar på at den demokratiske styringa av selskapa vert sikra på eit viktig område for kommunane og fylkeskommunane, og at grundige vurderingar vert gjorde før ein vel å organisera verksemda som selskap.

7.4.3 Nettverk i lokalpolitikken

Mange av dei problema og oppgåvene som kommunane står overfor krev samarbeid med både private, for eksempel næringsliv og friviljuge organisasjonar og andre offentlege aktørar. Dette er aktørar som ikkje kan instruerast av kommunen, og som det ikkje utan vidare er naturleg å inngå rettsleg bindande avtaler og kontraktar med. Område som til dømes by- og bygdeutvikling og næringsutvikling, krev samhandling mellom mange aktørar – offentlege organ, næringsliv, friviljuge organisasjonar osv., der kommunen er ein av fleire partnarar.

For å løysa slike oppgåver inngår kommunane i meir eller mindre formelle nettverk. Formålet med slike nettverk kan vera å få fram tenester eller leggja til rette for samfunnsutvikling.

I denne samanhengen oppstår spørsmål knytte til dei demokratiske organa og kommunale prosessar. Legitimiteten i kommunale avgjerder er langt på veg knytt til korleis avgjerder vert til. Avgjerder vert fatta under prosedyrar som formelt sikrar alle lik rett til deltaking – gjennom val eller på andre måtar.

Nettverk kan vera eit demokratisk problem fordi det er vanskeleg å plassera ansvaret for løysingar og avgjerder, og fordi mange av deltakarane ikkje er folkevalde og berre ein liten elite får delta. Legitimiteten i nettverksavgjerder ligg først og fremst i evna til å produsera resultat.

Men nettverk kan også innebera ein styrke for demokratiet. Ein får ei meir direkte deltaking frå dei aktørane eller befolkningsgruppene som har kompetanse og interesser innanfor det området nettverket omfattar. Det kan også gje meir effektive løysningar, spara kommunen for utgifter og få i gang prosessar som gagnar lokalsamfunnet.

Når det gjeld nettverka er dei ikkje så synlege og så lette å identifisera som kommunale selskap og interkommunale ordningar, som er heimla i lovverk. Ein studie ved Røkkansenteret, gjort på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet, gjennomgår ulike eksempel på nettverksstyring (Aars, Fimreite og Homme 2004). I denne studien vert det sagt at nettverksstyring kan representere aktiva for kommunen. Nettverk samlar initiativ og

innverknad samtidig som nettverksstyring er meir fleksible enn tradisjonelle politiske prosessar. Eit spørsmål som reiser seg i forhold til denne type styring er kva kriterium som gjeld for kven som skal delta. Eit anna spørsmål knyter seg til spørsmål om ansvarsutkrevjing; korleis kan desse nettverka underleggjast demokratisk kontroll i etterkant? Sjølv om kommunen er den sentrale i slike nettverk og ein får løyst viktige oppgåver gjennom nettverka, ligg det bindingar i nettverket som gjer det vanskeleg å utøva folkevald kontroll over det. Kommunen som folkevalt organ taper styringsmoglegheiter og moglegheita til å sjå oppgåvene nettverket løyser i samanheng med anna oppgåveløysing i lokalsamfunnet (Fimreite og Aars 2005).

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 eigne 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.

7.5 Oppsummering

Dette kapitlet omhandlar demokratisk styring i kommunane, korleis lovverk og kommunen sjølv legg til rette med styreordningar som sikrar at dei lokalt folkevalde har kontroll over kommunen sine avgjerder og dei resultatata kommunen oppnår. Mellom anna i lys av at det har skjedd ein reduksjon i talet på folkevalde, at kommunestyre har delegert eit større tal saker til administrasjonen og auka bruk av selskapsorganisering, er det stor fare for at lokalpolitikarane har fått redusert makt i lokalpolitikken, noko som tyder at den demokratiske styringa av mange kommunar har blitt svekka. På denne bakgrunnen er det viktig at kommunane legg til rette for styrings- og organisasjonsformer som medverkar til styrking av politikarane si rolle i kommunane. Det vert også streka under at det er viktig at det er eit godt samspel mellom dei lokalt folkevalde og innbyggjarane, og at ombudsrolla til lokalpolitikarane vert styrka. Det vert gjort framlegg om følgjande:

- å lovfesta ei ordning som krev at kommunestyret i kvar valperiode handsamar og vedtar nytt delegasjonsreglement.
- at vedtak om å endra talet på kommunestyrepräsentantar i kommunen skal gjerast med kvalifisert fleirtal.
- å avslutta forsøket med direkte ordførarval.
- at gjeldande rett om at kommunestyret sjølv avgjer kven som skal gje innstilling i saker, vert slegen fast i kommunelova.
- å utgreia eit alternativ der ein i tillegg pålegg kommunestyret å ta aktivt stilling til innstillingsinstituttet, det vil seia 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.

8 Om forskning, kunnskap og læring om lokaldemokratiet

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 demokratarbeidet 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.

Kva er eit godt lokaldemokrati?

Synet på kva som kjenneteiknar eit godt lokaldemokrati vil typisk variera over tid og mellom menneske på ulike tidspunkt. Kva mål ein har for lokaldemokratiet og kunnskap om korleis lokaldemokratiet fungerer på ulike stader og til ulike tider vil òg påverka oppfatningane og vurderingane av stoda til lokaldemokratiet.

Det siste tiåret har valdeltaking prega mykje av det offentlege ordskiftet om lokaldemokratiet i Noreg. Ei svakare deltaking ved lokalvala har av mange vorte sett på som ei svekking av lokaldemokratiet og det har blant mange breidd seg ein pessimisme i forhold til lokaldemokratiet si framtid. No auka valdeltakinga ved kommunestyre- og fylkestingsvala i 2007, og var høgare enn ved dei to føregåande lokalvala. Dette gjer at biletet av valdeltakinga i Noreg vert litt meir variert. Andre har òg stilt spørsmål ved om ei slik einsidig vektlegging av valdeltakinga som temperaturmål på lokaldemokratiet sin helsetilstand gjev eit korrekt bilete, eller om det også er andre faktorar som må reknast med for at biletet av situasjonen for lokaldemokratiet skal verta heildekkjande. Dette spørsmålet dreiar

seg også om kva som er relevant å måla når lokaldemokratiet skal vurderast.

Eit perspektiv på dette spørsmålet er at ein i store trekk skal halda seg til tal og opplysningar som indikerer noko om situasjonen innanfor den representative kanalen. Det er i den representative kanalen folk har lik sjanse for å øva påverknad gjennom at kvar enkelt har ei røyst ved val. Eit anna perspektiv er at ein også må ta med det som skjer av deltaking utanom den representative kanalen. Maktutgreiinga omtalte andre former for demokratisk deltaking som tilleggsdemokrati.

Det kan òg vera meiningsfullt å nytta desse formene for deltaking som grunnlag for ei vurdering av verkemåten til lokaldemokratiet. Dei former for deltaking som skjer utanom val er uttrykk for engasjement, det gjev trening i politikk og moglegheiter for å øva innverknad på kommunale avgjerder. Tilleggsdemokratiet opnar for andre måtar å hegna om og fremja interesser og synspunkt enn det vanleg valdeltaking aleine gjer.

Debatten knytt til lågare valdeltaking har ført til auka interesse for meir kunnskap om både dette fenomenet og andre former for lokal demokratisk deltaking. I samband med kvart lokalval vert det gjennomført ei lokaldemokratiundersøking. Denne byggjer på intervju med eit representativt utval av veljarane, og produserer viktig kunnskap om lokaldemokrati og lokalpolitisk deltaking.

Kunnskapsinnhenting og utviklingsarbeid

Kommunal- og regionaldepartementet søkjer å leggja til rette for kunnskapsinnhenting om lokaldemokratiet på fleire område. Mellom anna finansierer departementet forskings- og evalueringsprosjekt som medverkar til djupare innsikt i korleis lokaldemokratiet fungerer og endrar seg. Det same gjer òg KS.

Vidare stør departementet demokratiforsking i regi av Noregs forskingsråd. Eit døme er kommunelovprogrammet. Det vart avslutta i 2003, og gav viktig kunnskap om korleis kommunelova legg rammene for demokratisk styring i kommunane. For tida støttar departementet opp om forskingsprogrammet «Demokrati, styring og regionalitet»

(DEMOSREG), som mellom anna prioriterer forskning på problemstillingar knytte til demokrati, deltaking og identitet.

Sidan lokalvalet i 1995 har Institutt for samfunnsforskning, på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet, gjennomført ei eiga lokaldemokratiundersøking. Kjernen i undersøkinga er ei spørjeundersøking blant eit utval av innbyggjarane. I denne delen vert det mellom anna stilt spørsmål om valdeltaking, val av parti og spørsmål knytte til syn på kommuneinstitusjonen. Det vert i denne samanhengen også registrert opplysningar om sosiale kjenneteikn ved dei som deltek i undersøkinga. Undersøkinga er lagt opp som ei panelundersøking. Dette gjer det mogleg å følgja haldningar blant dei same personane over tid. Kommunal- og regionaldepartementet finansierer ei tilsvarende undersøking ved lokalvalet i 2007, og tek sikte på å halda fram med denne type undersøkingar i samband med lokalval også i framtida.

Departementet vektlegg denne undersøkinga fordi ho gjev innsikt i folk sin tillit og tiltru til kommunane og lokaldemokratiet, og såleis kan seia mykje om oppslutninga om lokaldemokratiet. Dette har òg allmenn interesse, og betrar vilkåra for eit opplyst og offentleg ordskifte om stoda til det lokale folkestyret i Noreg.

Eit anna tiltak frå departementet si side er etableringa av *Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase for kommunal organisering*. Her kartlegg ein den organisatoriske utviklinga i kommunane, mellom anna kommunane si organisering av arenaer for deltaking og andre demokratiltak. Innsamlingsarbeidet skjer kvart fjerde år; året etter kommunevalet. I samband med innsamlinga i 2008 tek departementet sikte på å utvikla ein ny nettversjon av databasen. Meininga med dette er å gjera kunnskap om demokrati og andre organisatoriske trekk lettare tilgjengeleg både på enkeltkommunenivå og på aggregert nivå. Nettversjonen av databasen kjem til å gje kommunane høve til å samanlikna organiseringa av eiga verksemd med organiseringa i andre kommunar.

Departementet har også finansierte og finansierer andre, meir avgrensa prosjekt som gjeld organisering og demokratisk styring i kommunane. Eit viktig prosjekt dei seinare år har vore evalueringa av ordførarforsøka, jf. kapittel 7.

Før lokalvalet i 2003 tok departementet initiativ til å etablere ein eigen lokalpolitikardatabase. Datagrunnlaget er opplysningar om alle lokalpolitikarar i Noreg. Dette gjer det til dømes mogeleg å få vita eksakt kor mange kvinner og kor mange menn som har sete i kommunestyra. Ein kan også henta ut opplysningar om alderssamansetjinga av

kommunestyret. Dette inneber at eksakte opplysningar om den sosiale samansetjinga av kommunestyra og fylkestinga no er tilgjengelege. Lokalpolitikardatabasen vart oppdatert ved lokalvalet i 2007. Dette gjer det mogleg å få sikrere kunnskap om kor representative deltakarane i kommunestyret er jamført med samansetjinga av folkesetnaden. Politikardatabasen ligg på www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalgform/.

Departementet får i regi av Røkkansenteret ved Universitetet i Bergen gjennomført ei evaluering av personvalordninga ved lokalval. Ei viktig problemstilling i denne evalueringa er korleis denne ordninga verkar inn på representativiteten i kommunestyra. Evalueringa omfattar både 2003- og 2007-valet.

Forskarar ved Røkkansenteret gjennomfører også evalueringa av regjeringa si satsing for å auka delen kvinner til kommunestyra og spesielt i leiande verv: *Utstillingsvindauge for kvinner i lokalpolitikken*. 22 kommunar prøver ut ulike type tiltak med sikte på å auka delen kvinner i kommunestyra sine. Evalueringa skal systematisere erfaringane og vurdera kor godt eigna ulike tiltak er med tanke på læring og overføring også til andre kommunar i landet. Evalueringa har allereie skaffa fram ny og viktig kunnskap om representativiteten av kvinner i ulike kommunar over tid, og avdekt vilkår som er viktige for å få ein rimeleg balanse mellom delen kvinner og delen menn i kommunestyra samt å få fleire kvinner inn i toppverva.

Læring i eit internasjonalt perspektiv

Ei viktig kjelde til lærdom i arbeidet med å utvikla lokaldemokratiet er relevant forskning, røynsler og ordskifte i andre land. Arbeid med å styrkja det lokale folkestyret i Noreg bør pregast og inspirerast av det som skjer internasjonalt. Dette er eit arbeid som dels er knytt til å styrkja dei allereie etablerte demokratiske institusjonane. Sentrale spørsmål er kva tiltak som kan setjast inn for å auka valdeltaking, både generelt og mellom grupper som utmerker seg med særskild låg valdeltaking. I tillegg dreier dette seg om korleis ein kan betra representativiteten i folkevalde organ, korleis gjennomføring av val kan gjerast betre, kva kan gjerast for å betra arbeidsvilkåra for dei folkevalde, korleis informasjonsteknologien kan takast i bruk i samband med val og så frametter. Dette er emne og utfordringar som det internasjonale samfunnet er oppteke av. Derfor meiner departementet det er om å gjera å halda seg oppdatert på kva som skjer på desse felta i andre land. Departementet gjer dette ved å halda seg orientert i aktuell internasjo-

nal litteratur, delta i internasjonale fora der denne typen spørsmål vert drøfta og gjennom studiebesøk til andre land.

Ein annan viktig del av utviklinga av demokratiet er knytt til utvikling av demokratiet mellom vala. Som vist ovanfor har ein sett ein auke i folks deltaking mellom vala. Dette er ei utvikling som det er nødvendig å retta merksemd mot, også i eit internasjonalt perspektiv. I mange land er det utvikla ulike deltakingsformer dei siste åra. I kapittel 6 er både deltakande budsjettering og bruk av innbyggjarhøyring gjort greie for. Begge desse deltakingsteknikkane og -formene er utvikla utanom landets grenser.

I eit læringsperspektiv er det også viktig å trekja fram Noreg si deltaking i Europarådet. Gjennom CDLR (European committee on local and regional democracy) skjer det ei brei utveksling av idear og erfaringar knytte til demokratisk deltaking og demokratiutvikling i Europa. Det europeiske charteret for lokalt sjølvstyre utgjør ei hovudplattform for arbeidet. Noreg skreiv under dette i 1985 og Stortinget ratifiserte charteret fire år seinare.

I Europarådets kommunalkongress er kommunane og fylkeskommunane representerte. Kongressen arbeider for og overvakar utviklinga av lokalt og regionalt demokrati i dei 47 medlemslanda. Dette er viktige arenaer, både for å gjera norske erfaringar om lokaldemokratiet kjende for det internasjonale samfunnet, og når det gjeld å henta inn erfaringar og lærdomar frå andre land i Europa for bruk i Noreg.

Europarådet har også teke initiativ til tiltak for å styrkja lokaldemokratiet i medlemsstatane.

Europarådet arbeider med å utforma ein eigen strategi for innovasjon og godt styresett på lokalt nivå. Det er i denne samanhengen også gjort framlegg om prinsipp for godt demokratisk styresett knytt til gjennomføring av val, kommunal samhandling med innbyggjarane, effektivitet, openheit, rettstryggleik, etikk, endringsbehov, berekraft, økonomistyring, menneskerettar og kommunale leiarar si plikt til å stå til ansvar for handlingane sine. Saman med Belgia, Bulgaria, Italia og Spania er Noreg eit pilotland i utviklinga av strategien. Eit ledd i dette arbeidet vil vera å freista etablera ei eiga lokaldemokrateveke for heile Europa. Det vert også teke sikte på å etablera ei eiga europeisk ordning som blinkar ut kommunar som utmerker seg i freistnadene på å sikra demokratisk deltaking og styring i kommunen. I Noreg kjem KS til å ha hovudansvaret for prosjektet i samarbeid med departementet.

Departementet støttar også ei norsk datainn-samling til prosjektet: «Local Councillors in Europe», som er eit stort europeisk prosjekt der det for første gong vert lagt opp til å samanlikne lokalpolitikarar over heile Europa. Prosjektet vert gjennomført som eit samarbeidsprosjekt mellom forskarar frå 16 europeiske land: Belgia, England, Wales, Irland, Skotland, Finland, Frankrike, Tyskland, Hellas, Italia, Nederland, Noreg, Polen, Portugal, Spania og Sverige. Deltakande land finansierer si eiga del-undersøking. Eit viktig bidrag frå denne undersøkinga er at norsk lokalpolitikk vert sett inn i ein europeisk samanheng. Det gjer at departementet i arbeidet sitt opp mot kommunane kan gjera nytte av erfaringar frå andre land. Dette kan til dømes vera erfaringar i samband med ulike type ordningar for innbyggjarmedverknad, men også ordningar som har med offentleg og privat samarbeid eller ulike lokale organisasjonsløyseringar å gjera. Prosjektet har særleg lagt vekt på endringar som følge av nye organisasjonstrendar, endringar i det lokale partisystemet og forsøk med direkte deltakingsformer med sikte på å auka den direkte innflytelsen til borgarane. Alle desse endringane vil påverka korleis vervet som lokalpolitikarar vert utøvd og kan utøvast. Det gjeld både kven som blir rekrutterte til verva, kva karrieremønster som dannar seg, arbeidsvilkåra til dei folkevalde, og korleis rolla som lokalpolitikarar vert oppfatta og framført.

Dette prosjektet vil gjera demokratirevisjon mellom land mogleg, dvs. måla kvaliteten ved kommunane som demokratiske institusjonar mellom land. Det vil også vera relevant med tanke på korleis ein i Noreg skal laga ein lokaldemokratisk strategi.

Kommunal eigenevaluering

Ein viktig del av utviklinga av lokaldemokratiet er kommunane og fylkeskommunane sitt ansvar og eigne tiltak for å utvikla det lokale folkestyret. På same måte som at kommunane for å utvikla tenestene sine kartlegg tenestetilbodet, både når det gjeld effektivitet og kor tilfredse innbyggjarane er med tenestene, vil det vera naturleg at dei røkkjer etter korleis lokaldemokratiet fungerer.

CLEAR

Departementet har vore med å finansiera utviklinga av ein metode i regi av Europarådet for evaluering av lokaldemokratiet i eigen kommune. Meto-

den vert omtalt som CLEAR.¹ Dette er ein metode som er under utvikling, og som på sikt skal gje kommunane endå eit verkemiddel til sjølv å finna ut meir om kor godt lokaldemokratiet fungerer i eigen kommune. Eit element i denne metoden er å undersøkje forhold rundt deltaking i kommunen, gjerne i forhold til situasjonen i andre kommunar. Valdeltakinga vil vera eit mål på tilstanden for lokaldemokratiet i kommunen. Eit anna er i kor stor grad ein kan rekna med at innbyggjarane har gode føresetnader for å delta, for eksempel kan utdanningsnivået vera ein slik føresetnad. Eit tredje mål er i kva grad innbyggjarane set pris på å delta, om dei for eksempel inngår i sosiale nettverk som gjer at dei føler seg trygge nok til politisk deltaking. Det fjerde elementet er knytt til korleis kommunen legg til rette for deltaking, for eksempel gjennom å leggja til rette for friviljuge organisasjonar i kommunen. Det femte elementet er om kommunen faktisk inviterer til deltaking, dvs. at innbyggjarane kan koma med ytringar overfor kommunen og at kommunen opnar seg for omgjevnadene. Det siste trekket som er viktig i eit demokratisk krinsløp slik denne metoden er omtalt, er om kommunen som legg til rette for at innbyggjarane skal kunna ytra seg også responderer på desse ytringane. Berre då kan innbyggjarane føle at dei vert tekne på alvor. Kommunen skal kunna gjera greie for korleis desse ytringane er tekne med som ein del av avgjerdsgrunnlaget i ei sak.

Departementet vil leggja til rette for at kommunane sjølve skal kunna vurdere lokaldemokratiet sitt. Departementet har klare forventningar til at Europarådet sitt utviklingsarbeid i forhold til CLEAR-metoden skal koma norske kommunar til gode og gje dei ein reiskap til å setja søkjelys på kor godt lokaldemokratiet fungerer i eigen kommune. Derfor har departementet aktivt engasjert seg i dette utviklingsarbeidet ved å trekkja norske kommunar inn i utviklingsarbeidet.

¹ «According to the C.L.E.A.R framework people participate when they can, when they have the resources necessary to make their argument. People participate when they are part of something; they like to participate because it is central to their sense of identity. They participate when they are enabled by an infrastructure of civic organisations. People participate when they are directly asked for their opinion. Finally people participate when they experience the system they are seeking to influence as responsive». (Sitat frå Lowndes, Pratchett og Stoker 2005).

Lokaldemokratikommisjonen trekte også fram ein metode som er nytta i enkelte svenske kommunar der kommunane gjennomfører demokratirevisjon, dvs. gjennomgår ulike trekk ved lokaldemokratiet og vurderer det både i relasjon til andre kommunar og utviklinga over tid. Denne metoden byggjer på vurderingar av valdeltaking, grad av innsyn i den kommunale forvaltninga, innbyggjarane sine moglegheiter for å innverka på kommunale avgjerder og om det i lokalsamfunnet er lagt til rette for demokratiske prosessar.

Generelt vil departementet oppfordra kommunane til jamleg å vurdere stoda for demokratiet i kommunen sin. I slike samanhengar kan det vera ein føremon om kommunane finn seg andre kommunar å samarbeida med og slik etablera nettverk der ein kan drøfta demokratisituasjonen i eigen kommune i lys av stoda i andre kommunar.

Lokaldemokratikommisjonen gjorde i NOU 2006:7 framlegg om å utgreia oppretting av ein database for heile landet om innbyggjarane sitt syn på lokaldemokratiet i eigen kommune. Databasen skulle kunna gje kommunar som ønskjer det, eit grunnlag for å samanlikna innbyggjarane si oppfatning av demokratiet i kommunen med demokratiet slik innbyggjarane ser på det i andre kommunar.

KS har teke initiativ til ei oppfølging av Lokaldemokratikommisjonen sitt framlegg i eit brev til kommunal- og regionalministeren som i sitt svarbrev gav positive signal om iverksetjing av eit slikt framlegg og at det skulle vurderast, mellom anna i samråd med KS.

Departementet kjem til å vurdere framlegget om å oppretta ein database som gjer det enklare for den enkelte kommunen å vurdere sitt eige lokaldemokrati opp mot demokratiet i andre kommunar.

Hausten 2007 vart St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle* lagt fram. I meldinga er det signalisert at regjeringa vil leggja til rette for å styrkja samhandlinga mellom kommunal og friviljug sektor. Kultur- og kyrkjedepartementet har teke initiativ til eit program for forskning på friviljug sektor. Eit naturleg fokus innanfor eit slikt program vil kunna vera problemstillingar knytte til forholdet mellom kommune og friviljug sektor, kommunen si samfunnsutviklarrolle i «stort» og lokaldemokratiperspektivet.

9 Økonomiske og administrative konsekvensar

Denne stortingsmeldinga skildrar og drøftar korleis lokaldemokratiet fungerer i dag, og kva handlingsrom dei einskilde kommunestyra og fylkestinga har. Vidare legg meldinga vekt på å gjera framlegg om ulike tiltak som kan styrkja det lokale folkestyret i Noreg.

Dei ulike framlegga i meldinga har samla sett små økonomiske og administrative konsekvensar, og vert dekte innanfor dei gjeldande budsjetttramene til departementet og kommunesektoren. Dei sentrale framlegga er lista opp nedanfor i lag med vurderingar av økonomiske og administrative følgjer for kommunane og fylkeskommunane. Andre framlegg som er omtalte i denne meldinga, vil ikkje føra til nemnande økonomiske og administrative konsekvensar.

Forsøk med røysterett for 16-åringar

Forsøk med røysterett for 16-åringar vil ha avgrensa administrative og økonomiske konsekvensar for både forsøkskommunane og staten. Det vil vera friviljug å gjennomføra forsøk med røysterett for 16-åringar. Kommunane må sjølve dekkja dei meirutgiftene slike forsøk vil føra med seg. På statleg hald kan dei auka utgiftene dekkjast innanfor gjeldande budsjetttrammer. Dette omfattar òg ei sentral evaluering av forsøka.

Todagars val dersom eit mindretal i kommunestyret krev det

Framlegget inneber at eit mindretal i kommunestyret skal kunna krevja at det vert halde val i kommunen sundagen før valdagen (todagars val). Det å halda vallokala ope to dagar i staden for ein dag, vil kunna ha monalege økonomiske og administrative konsekvensar for kommunane. Det skal framleis vera friviljug for kommunane å ha todagars val, og det er kommunane som sjølve eventuelt vedtek å avvikla val over to dagar. Kommunane vil òg måtta bera dei auka utgiftene eit vedtak om å halda val i to dagar vil føra med seg.

Utvida opningstid i vallokala

Det vert gjort framlegg om at det vert mogleg for kommunane å vedta å halda vallokala opne til klokka 21. Det vert òg gjort framlegg om at vallova bør endrast slik at vallokala må halda ope til klokka 21 dersom minst ein tredel av kommunestyrerepresentantane krev det. Vedtak om utvida opningstid vil kunna ha økonomiske og administrative konsekvensar for kommunane. Det vil likevel vera kommunane sjølve som eventuelt vedtek å utvida opningstida. Kommunane vil måtta bera dei auka utgiftene dette vil føra med seg. Det er ikkje grunn til å venta at desse utgiftene vert særskilt store.

Kvalifisert fleirtal for å endra talet på kommunestyre- og fylkestingsrepresentantar

Framlegget om å innføra kvalifisert fleirtal for å endra talet på kommunestyre- og fylkestingsrepresentantar inneber ikkje særskilde økonomiske eller administrative konsekvensar. Det vil framleis vera friviljug å endra talet på representantar i kommunestyra og fylkestinga. Nett som i dag må kommunane og fylkeskommunane sjølve dekkja dei eventuelle meirutgifter ei slik endring vil føra med seg, men barrierane mot endring aukar, slik at sannsynet for meirutgifter minskar. På den andre sida aukar òg barrierane mot å redusera talet på kommunestyrerepresentantar for å oppnå innsparringar. Etter departementet sitt syn vil det imidlertid vera sær uheldig om eit kommunestyre vel å redusera sin eigen storleik for å redusera kostnader. På statleg hald har framlegget verken administrative eller økonomiske konsekvensar.

Kodifisering av gjeldande rett vedrørande innstilling til kommunestyret og andre folkevalde organ

Framlegget inneber kodifisering av gjeldande rett, og har ikkje spesielle økonomiske og administrative konsekvensar for staten. Det vil heller ikkje påføra kommunane eller fylkeskommunane særskilde meirkostnader.

Nytt delegasjonsreglement i kvar valperiode

I meldinga gjer departementet framlegg om å lovfesta krav om at kommunestyret/fylkestinget i kvar valperiode skal vedta nytt reglement for delegasjon til administrasjonen og andre organ i kommunen. Framlegget inneber ingen spesielle økonomiske og administrative konsekvensar for staten, og vil heller ikkje påføra kommunane eller fylkeskommunane særskilde meirkostnader.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet av 20. juni 2008 om Eit sterkt lokaldemokrati vert sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Litteratur**

- Agenda (2006): *Kompetanseutfordringer i kommunene. Strukturelle forskjeller og lokale opplevelser*. Rapport R5472
- Barne- og likestillingsdepartementet (2006): *Håndbok ungdomsråd*
- Berglund, Frode og Marte Winsvold (2005): *Unge folkevalgte – Om rekruttering og frafall blant unge folkevalgte i norsk lokalpolitikk*. NIBR-rapport 2005:9. Oslo: NIBR
- Bjørklund, Tor (2005): «Maktutredningens diagnose av lokaldemokratiet», Jo Sagli og Tor Bjørklund (red.) *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk, s. 198–210
- Bjørklund, Tor (2002): «Den stadig synkende deltagelsen ved lokalvalg – noen årsaker og konsekvenser», i Bernt Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget
- Bjørklund, Tor og Johannes Bergh (2005): *Innvandrerne i lokalpolitikken – En suksesshistorie?* i Bjørklund, Tor og Jo Saglie (red.) (2005) *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademiske
- Bjørklund, Tor og Jo Saglie (red.) (2005): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Bjørklund, Tor og Jo Saglie (2000): *Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltagelse*. Oslo, Rapport 2000:12 (Nettversjon), Institutt for samfunnsforskning
- Buck, Marcus, Helge O. Larsen og Helen Sagrup (2000): *Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment? En evaluering av forsøket med direktevalg av ordfører i 20 kommuner*. Tromsø: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø
- Buck, Marcus, Helge O. Larsen og Tord Willumsen (2006): *Når folket får velge, Forsøkene med direkte val av ordfører som deltakelses- og styringsform*. Oslo: Kommunalforlaget
- Christensen, Dag Arne og Jacob Aars (2008): *Valg av ordfører ved supplerende stemmegivning. En empirisk analyse av ordførervalgene i 48 norske kommuner i 2007*. Rokkansenteret. Rapport 2 2008
- Christensen, Dag Arne, Tor Midtbø, Hans-Erik Ringkjøb, Jacob Aars og Lars Svåsand (2004): *Ny personvalgordning og kva så? En analyse av kommune- og fylkestingsvalget i 2003*. Rokkansenter rapport 8–2004. Bergen: Rokkansenteret
- Dahlerup, Drude red.(2006): *Women, Quotas and Politics*. Routledge, London and New York
- Dahlerup, Drude og Lenita Freidenvall (2008): *Kvotering*. Pocketbiblioteket SNS Forlag
- Deltasenteret (2006): *Tilgjengelighet til val*
- Deltasenteret (2006): *Deltakelse i politisk arbeid. Forutsetninger og like muligheter for alle*
- Dokument nr. 8:04 (2003–2004) Forslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og May Britt Vihovde om oppnevning av en kommisjon for lokaldemokrati
- Dokument nr. 8:02 (2003–2004) Forslag frå stortingsrepresentantane Aslaug Haga og Marit Arnstad om etablering av eit lokaldemokratisk idéutval
- Dokument nr. 12: 9 (2003–2004)
- Ervik, Bjørn (2005): Har kommunevalgene mistet betydning i velgernes øyne? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 2005 (4): 307–333
- Fimreite, Anne Lise og Jacob Aars (2005): «Governance med kommunen som nav – tre nettverk i Kristiansand», i Anne Lise Fimreite og Tor Medalen (red.) *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Spartacus Forlag
- Farsund, Arild, Ann Karin T. Holmen og Ståle Opedal (2006): *Stifinnerkommunenenes samarbeid med lokalt næringsliv*. Presentasjon, <http://www.kunnskapsnettverk.no/C8/C14/Stifinnerprogrammet/Document%20Library/Presentation%20av%20bedriftsunders%20skelsen%20i%20stifinnerkommunenene.ppt>

- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo, Tommy Tranvik og Jacob Aars (2004): *Tillit mellom forvaltningsnivåene – sentrale aktørers oppfatninger av og holdninger til kommunene*. Rokkanrapport 2004:2
- Flo, Yngve (2007): *Eit sjølvstyre med meirverdi*. Kommunal Rapport nr. 31/2007
- Flo, Yngve (2004): *Staten og sjølvstyret. Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Avhandling til dr.art.-graden, Universitetet i Bergen
- Franklin, Mark N. (2004): *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press
- Gruppe for ungdomdemokrati (2007): *120 punkter for å øke den demokratiske deltagelsen blant unge*. KRD <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressesenter/pressemeldinger/2007/Kleppa-onsker-ungdomsrad.html?id=494210>
- Grønlie, Tore (1987), «Velferdskommune og utjevningsstat 1945–1975», i Næss, Hans Eyvind, Edgar Hovland, Tore Grønlie, Harald Baldersheim og Rolf Danielsen: *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo, Bergen, Stavanger og Tromsø: Universitetsforlaget
- Hagen, Terje og Rune Sørensen (2001): *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Halsaa, Beatrice (2007): *Kvinner og politisk deltagelse i det multikulturelle Europa*. Foredrag på regjeringens oppstartskonferansen for Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken, Stjørdal 13.11.2007, www.krd.dep.no
- Hansen, Tore (2005): «Lokalpolitisk uavhengighet og statlig styring» som vedlegg i *NOU 2005:6 Samspill og tillit. Om staten og Lokaldemokratiet*
- Hellevik, Ottar og Johannes Bergh (2005): «Ny ordning – uendret resultat» i Bjørklund, Tor og Jo Saglie (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Hertzberg, Carsten (2006): *Participatory budgets in Germany and Europe – a report on the process and results*. Innlegg for Lokaldemokratikommisjonen, Berlin, Januar 2006
- Hoffmann-Lange, Ursula (2006): *Lowering the Voting Age to 16? An Empirical Contribution Based on German Data*. Innlegg for lokaldemokratikommisjonen, Berlin, Januar 2006
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2004): *Kommunal organisering 2004*. Notat 2004:124 NIBR 2004
- Innst.O. nr. 21 (2006–2007): *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)*
- Innst.O. nr. 9 (2006–2007): *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (komitémodell, avtalevalg m.m.)*
- Innst.O. nr. 60 (2004–2005): *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om endringer i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgløven)*
- Innst.S. nr. 203 (2006–2007): *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Kjell Engebretsen, Anita Apelthun Sæle, Heidi Grande Røys, Magnhild Meltveit Kleppa og Trine Skei Grande om endringer i Grunnloven § 49 a om grunnlovsfesting av det lokale selvstyret*
- Innst.S. nr. 110 (1988–89): *Innstilling til kommunal- og miljøvernkomiteen om samtykke til å undertegning og godkjenning av Europakonvensjonen av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre*
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007): *Hvem stemmer og hvorfor. Om ulike etniske gruppers valgdeltakelse*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet: IMDi-rapport 11–2007
- Jamtøy, Ann Iren (2001): «Den lokale samtalen» – *En studie av politisk kommunikasjon i lokaldemokratiet*, Hovedoppgave i statsvitenskap, Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU
- Klausen, Jan Erling og Dag Arne Christenesen (2006): «Innbyggerinitiativ og lokaldemokrati» i *NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring? Om deltagelse og engasjement i lokalpolitikken*
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004): *Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren*. Publikasjonsnummer: H-2143 Februar 2004. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rundskriv/2004/Publikasjonsnummer-H-2143.html?id=109361>
- Kommunal- og regionaldepartementet (2007): *Statlig styring av kommunesektoren – veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner*. Brosjyre/veiledning. Publikasjonsnummer H-2186

- Kommunal- og regionaldepartementet (2000): *Vei- leder i forventningsbrevmetoden. Hvordan kan styringsdialogen mellom staten og kommunene samordnes og forbedres?* (KRD-Rundskriv H-2113). <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rundskriv/2000/Publikasjonsnummer-H-2113.html?id=108615>
- KS (2008): *Bilaterale avtalers funksjon og muligheter i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren*. Rapport
- Landslaget for lokalviser (2007): *Vi har noko med det...* Prosjektrapport
- Larsen, Helge O. (1992): *Ved Roret. Folkevalgte i styringsrollen*. Oslo: Kommuneforlaget
- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (1992): *Demokrati uten deltakere? Arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken*. Oslo: Kommuneforlaget
- Larsen, Helge O. og Tord Willumsen (2007): *Myndige ordførere? En evaluering av forsøkene med utvidet myndighet for ordførere i ni forsøkskommuner*. Høgskolen i Nesna skriftserie. Nr. 70
- Larserud, Stina og Rita Taphorn (2007): *Designing for Equality. Best-fit, medium-fit and non-favourable combinations of electoral systems and gender quotas*. International IDEA, Stockholm, Sweden
- Lidén, Hilde og Guro Ødegård (2002): *Ungt engasjement. Ungdoms samfunnsengasjement og lokalpolitisk deltakelse*. NOVA Rapport 6/02
- Lowndes, Vivien, Lawrence Pratchett and Gary Stoker (2005): *The development, testing and validation of an auditing tool of participation by citizens in local public life*. Europarådet
- Midtbø, Tor (2006): «Valdeltakelsen ved kommunevalg: Betre enn sitt rykte?» i *NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*
- Myrvold, Trine M. og Hilde Lorenzen (2006) *Demokrati i motvind. Demokrati i motvind. Lokaldemokrati mellom storpolitikk og lokalpolitikk*. NIBR-rapport 2006:2
- Myrvold, Trine Monica, Sigrid Skålnes og Marte Winsvold (2004): *Et offentlig rom for lokaldemokratiet? Deltakelse, dialog og politisk meningsdanning*. NIBR-rapport 2004:9
- NOU 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*
- NOU 2005:6 *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*
- NOU 2004:25 *Penger teller, men stemmer avgjør*
- NOU 2003:19 *Makt og demokrati*
- NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte*
- NOU 1990:13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*
- Nødland, Svein Inge, Nils Asle Bergsgard, Anett Bjelland og Einar Leknes (2007): *Kommunenes samhandling med frivillig sektor*. Rapport IRIS 2007/047.
- Offerdal, Audun (1991): «Kommunepolitikaren rolleforventning og røyndom» i Jon Naustdalslid (red.) *Kommunal styring*. Oslo: Det norske samlaget
- Offerdal, Audun (1968): *Rekrutteringen av de folkevalgte i Oslo. Nominasjonene og de nominerte. Kommunevalget 1967*. Oslo: Universitetsforlaget
- Offerdal, Audun og Jacob Aars red. (2000): *Lokaldemokratiet: Status og utfordringer: Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommuneforlaget
- Offerdal, Audun og Jacob Aars (red.) (1998): *Lokaldemokratiet: status og utfordringer: aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommunenes Sentralforbund
- Offerdal, Audun og Hans-Erik Ringkjøb (2002): «Medlemsgrunnlag og medlemsaktivitet i lokale partilag», i Oddbjørn Bukve og Audun Offerdal (red.): *Den nye kommunen. Om verk-naden av organisasjonsendringar i kommunane*. Oslo: Det norske samlaget
- Offerdal, Audun og Wenche Østrem (1991): *Personskifte og arbeidsvilkår i kommunepolitikken. Sluttrapport frå prosjektet «Arbeidssituasjonen til dei folkevalde i Sogn og Fjordane»*. Oslo: Kommunenes sentralforbund
- Offerdal, Audun og Wenche Østrem (1990): *Personskifte og arbeidsvilkår i kommunalpolitikken: sluttrapport frå prosjektet «Arbeidssituasjonen til dei folkevalde i Sogn og Fjordane»*. Rapport 3/90. Oslo: Kommunenes Sentralforbund
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*
- Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) *Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)*
- Ot.prp. nr. 96 (2005–2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m (komitémodell, avtalevalg m.m.)*
- Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) *Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)*
- Ot.prp. nr. 84 (2004–2005) *Om lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven)*
- Ot.prp. nr. 44 (2004–2005) *Om lov om endringar i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)*

- Opedal, Ståle (2006): *Stifinner-kommunenes samarbeid med lokale foreninger og lag*. Presentasjon, www.kunnskapsnettverk.no/C8/C14/Stifinnerprogrammet/Document%20Library/Presentation%20av%20foreninger%20og%20lag%20unders%20b8kelsen%20i%20stifinnerkommunene.ppt
- Putnam, Robert D. (1993): *Making Democracy Work: Civic tradition in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Rasmussen, Knut (1993): «'Elle melle...' utvelgelse av listekandidater ved kommunevalg». Hovedfagsoppgave i administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen
- Ringkjøb, Hans-Erik (1997): *Rekruttering til lokalpolitikken. Ei undersøkning av partia sitt rekrutterings- og nominasjonsarbeid i fire norske kommuner*. Rapport nr. 54. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen
- Ringkjøb, Hans-Erik, Bjarte Folkestad, Audun Offerdal og Jacob Aars (2007): *Demokrati heile vegen – gode styringsgrep og metodar for folkevalte*. Rapport 1 2007, Rokkansenteret
- Ringkjøb, Hans-Erik, Jacob Aars, Signy Irene Vabo (2008): Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap. Rokkansenteret Rapport 1 2008
- Ringkjøb, Hans-Erik og Jacob Aars (2008): *Får vi også vere med? Om kvinner i norsk lokalpolitikk*. Rokkansenteret, notat nr. 3
- Ringkjøb, Hans-Erik og Jacob Aars (2007a): «Partidemokrati uten deltakere – om partienes nominasjons- og rekrutteringsprosesser i lokalpolitikken» *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr. 3
- Ringkjøb, Hans-Erik og Jacob Aars (2007b): «De utskjelte lokallistene» i *Dagbladet* 24. august 2007
- Saglie, Jo (2002): «Lokaldemokratiet – betre enn sitt rykte», i Bernt Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget
- Skålnes, Sigrid (2004): *Kommunevalg i Nittedal. Lokal valgkamp og lav valgdeltakelse*. Norsk institutt for by- og regionforskning: NIBR-notat 2004:103
- Smith, Graham (2005): *Beyond the ballot. 57 Democratic Innovations from Around the World*. London: The Power Inquiry
- Soria Moria-erklæringen, www.regjeringen.no
- Statskonsult (2006):13 *EØS-avtalen og norsk kommunalt handlingsrom* Rapport 2006:13
- Stigen, Inger Marie og Gro Sandkjær Hansen (2007): *Enhetsfylket – et Columbi egg for organisering av regional forvaltning?* NIBR 2007
- Stigen, Inger Marie og Signy Irene Vabo (2001): «New Public Management-inspirerte organisasjonsløsninger i norske kommuner – blir lokalpolitikken «dum»?», i Fimreite, Anne Lise, Helge O. Larsen og Jacob Aars (red.): *Lekmannsstyre under press*. Oslo: Kommuneforlaget
- St.meld. nr. 4 (2007–2008) *Om anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2006–2007*
- St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*
- St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*
- St. meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*
- St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer*
- St.meld. nr. 23 (2005–2006) *Om gjennomføring av Europapolitikken*
- St.prp. nr. 57 (2007–2008) *Kommuneproposisjonen 2009*
- St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Statsbudsjettet*
- St.prp. nr. 19 (1988–89) *Om samtykke til undertegning og godkjenning av Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre*
- Strømsnes, Kristin (2002): *Samspeilet mellom frivillig organisering og demokrati: teoretisk argument og empirisk dokumentasjon*. Rokkansenteret Notat 9–2002
- Søberg, Morten (2005): «Rådgevinge folkerøystingar og 'referendum-paradoks'». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 2005 (2): 137–153
- Sørensen, Rune J. (2007): *Omstilling og utvikling i norske kommuner Mye skrik og lite ull?* Handelshøyskolen BI
- Ungdomsstyrelsen (1999): «Röstrett vid 16 år i Tyskland. Erfarenheter av sänkning av den kommunala röstrettsalderen till 16 år i ett antal tyska delstater.» Stockholm
- Winsvold, Marte og Trine Myrvold (2005): «Lokalavisene som offentlige rom. Befolkninga ytrer, politikerne lytter», i Jo Saglie og Tor Bjørklund (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Wollmann, Hellmut (2005) i Rikke Berg og Nirmala Rao (ed.) *Transforming local political leadership*. Palgrave Macmillan
- Aardal, Bernt (2002): «Demokrati og valgdeltakelse – en innføring og oversikt», i Bernt Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget

- Aars, Jacob (2006): *Hvorfor delta? Hvorfor la være? Motivasjon for politisk deltakelse* Notat presentert ved konferansen «Lokalpolitisk deltakelse – hvordan engasjere», Eidsvoll/Gardermoen 29.–30. november 2006. http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2006/0175/ddd/pdfv/303952-politisk_motivasjon_-notat.pdf
- Aars, Jacob (2005): *Demokratipolitikk i norske kommuner?* Notat til konferansen «Lokaldemokrati i endring» Stavanger 3. november 2005
- Aars, Jacob (2005): *Lokalbefolkningen som ressurs. En veileder om bruk av innbyggerhøringer i norske kommuner.* Rokkansenteret. Bergen
- Aars, Jacob (2001): *Et forsvar for representativt demokrati.* I «Lekmannstyre under press», festskrift til Audun Offerdal. Oslo: Kommuneforlaget
- Aars, Jacob (1997): *Rekruttering og personskifte i politikken. En sammenligning av Finland og Norge.* Rapport nr. 58, Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjons- og organisasjonsvitenskap, avhandling (doktorgrad)
- Aars, Jacob, Anne Lise Fimreite og Anne Homme (2004): *Styrt fragmentering og fragmentert styring. Nettverkspolitikk i norske kommuner.* http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2004/0151/ddd/pdfv/275550-rapporten_fragmentering_lokaldemokratikom.pdf
- Aars, Jacob og Audun Offerdal (1998): *Lokaldemokratiet: status og utfordringer: aktuelle forskningsbidrag.* Oslo: Kommunenes Sentralforbund
- Aarsæther, Nils og Signy Irene Vabo (2002): *Fristilt og velstyrt. Fokus på kommune-Norge.* Oslo: Det Norske Samlaget
-

Vedlegg 2**Lokaldemokratikommisjonen****1 Lokaldemokratikommisjonen – bakgrunn for oppnemning og mandat**

Då den førre regjeringa ved kronprinsregenten sin resolusjon 12. mars 2004 oppnemnde lokaldemokratikommisjonen, var det med bakgrunn i ei urosom hadde breidd seg i det politiske miljøet om situasjonen for lokaldemokratiet. Det hadde vore lokalval hausten før, og resultatane viste at valdeltakinga framleis var på veg ned. Dette var ein ubrotten trend frå lokalvalet i 1979. Då låg valdeltakinga på 72,8 prosent ved kommunestyrevalet og 71,1 prosent ved fylkestingsvalet. I 2003 låg valdeltakinga på 59 prosent ved kommunestyrevalet og 55,6 prosent ved fylkestingsvalet. Også maktutgreiinga hadde peika på tilhøve som indikerte eit svekt lokaldemokrati. Dette var også grunngevinga dei to stortingsrepresentantane Trine Skei Grande og May Britt Vihovde gav i Dokument nr. 8:4 (2003–2004) for at det burde opprettast ein lokaldemokratikommisjon. Forslaget fekk samrøystes tilslutning i Stortinget.

Lokaldemokratikommisjonen fekk følgjande mandat:

«A. Analysere og vurdere lokaldemokratiets vilkår og utvikling

Kommisjonen skal med utgangspunkt i a) trekk ved forholdet mellom staten og kommunesektoren og b) egenskaper ved kommunene og fylkeskommunene, samt øvrige relevante nasjonale og lokale samfunnsforhold analysere den aktuelle situasjonen for lokaldemokratiet. I denne analysen skal kommisjonen:

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

Et levende lokaldemokrati er avhengig av å ha oppslutning og tillit. Dette kan trolig best oppnås ved at kommunene og fylkeskommunene på en god måte oppfyller sine funksjoner knyttet til produksjon av tjenester og lokal/

regional samfunnsutvikling, samt legger til rette for bred deltakelse og innflytelse fra lokalbefolkningen. Kommisjonen skal vurdere sammenhengen mellom hvordan kommunene/fylkeskommunene ivaretar hovedfunksjonene sine og legitimiteten de oppnår. Hvor viktig er det for legitimiteten at kommunene legger opp til bred befolkningsdeltakelse i forhold til hvilke resultater som oppnås ved tjenesteproduksjon og lokalsamfunnsutvikling? Kan bred deltakelse bidra til at det skapes bedre forståelse for utfallet av en sak?

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

Redegjørelsen og diskusjonen bør inneholde:

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

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

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

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

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

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

Det har vært en tendens at antallet direkte og indirekte valgte politikere har blitt redusert. Hva betyr denne utviklingen for den demokra-

tiske styringen av kommunene? Hva betyr den for kontakten mellom innbyggerne og folkevalgte?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kommisjonen skal vurdere bruken av informasjons- og kommunikasjonsteknologien i

kontakten mellom kommune og innbygger og som virkemiddel i utviklingen av demokratiet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Diskutere medias rolle i forhold til lokaldemokratiet.

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

8. Utviklingen i lokaldemokratiet i andre land.

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

B. Foreslå tiltak

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

- Hvordan tilrettelegge for god samhandling mellom staten og kommunene/fylkeskommunene?
- Hva kan gjøres for å styrke valgdeltakelsen på kortere og lengre sikt?
- Tiltak mellom valgene med sikte på å styrke lokalt engasjement og deltakelse.
- Tiltak for å få til en mer omfattende deltakelse i det lokale folkestyret.
- Tiltak som gjør at hensynet til det kommunale selvstyret og lokaldemokratiet bedre ivaretas i nasjonale beslutningsprosesser.
- Fremme forslag til hvordan lærdommer fra andre land kan nyttiggjøres i Norge.

C. Tilrettelegge for debatt og formidle gode eksempler

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

D. Utredninger og tidsramme

Det forutsettes at kommisjonen legger fram en egen delutredning vedrørende forholdet mellom staten og kommunene i form av en NOU 1. april 2005 og en endelig NOU ved utgangen av kommisjonens funksjonstid etter to år.

E. Kunnskapsmateriale

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

F. Eventuell endring i mandat og sammensetning

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

Kommisjonen vart leidd av ordførar Leif Johan Sevland. Alle partia som i 2004 var representerte på Stortinget, hadde kvar sin representant. Kommunane var representerte med fire representantar. Dessutan sat det to forskarar i kommisjonen. Rokansenteret hadde hovudansvaret for sekretariatet til kommisjonen.

Kommisjonen la fram to utgreiingar. Den eine omhandla forholdet mellom staten og kommunane og vart lagd fram våren 2005 som *NOU 2005:6 Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. Den andre omhandla forhold rundt lokaldemokratiet lokalt og vart lagd fram våren 2006 som *NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring. Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*.

1.1 NOU 2005: 6 Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet

1.1.1 Hovudtrekk og forslag i utgreiinga

Denne utgreiinga omhandlar i første rekkje forhold mellom staten og kommunane.

Kommisjonen ser lokaldemokratiet som ein heilt naudsynt del av eit godt fungerande demokrati. Innanfor ramma av kommunar og fylkeskommunar gjev lokaldemokratiet innbyggjarane moglegheiter for å delta og engasjera seg i det offentlege livet. Kommunane betyr nærleik og moglegheiter for å påverka offentlege avgjerder. Kommisjonen er oppteken av at det lokale sjølvstyret må tydeleggjerast og respekterast. Det er viktig at forholdet mellom staten og kommunane vert utforma slik at det er interessant å delta i lokalpoli-

tikken. Deltakarane i lokalpolitikken skal kunne påverka den politikken som kommunane har ansvar for å setja i verk.

Kommisjonen legg vekt på det klassiske verdi grunnlaget for det lokale sjølvstyret: demokrati, fri-dom og effektivitet. Dette er verdiar som er tett kopla. Kommunal fri-dom i politikktutforming gjer det meningsfullt å delta og det gjev moglegheiter for lokal tilpassing og auka effektivitet.

Men det er òg behov for statleg styring. Oppgåveomfanget i kommunalforvaltninga tilseier at sektoren må innordnast generell samfunnstyring. I den grad styring bidrar til auka rettstryggleik, lik-skap og likeverd, bør det vera innslag av statleg styring. Kommunesektoren er viktig i makroøkonomisk samanheng og må tilpassast makroøkonomiske rammer.

Kommisjonen peikar på at eit forvaltningssystem med ulike grader av statleg styring med kommunane som sentrale velferdsprodusentar og der innbyggjarane øver innverknad både direkte og gjennom sine lokalt folkevalde, innbyr til konflikter mellom staten og kommunane. Mange av konflik-tane er latente og til å leva med. Mange av dei utviklar seg fordi kommunane opererer innanfor eit styringssystem der andre mål enn lokalt sjølvstyre er viktige.

Konflikter bør midlertidig ikkje utvikla seg slik at det vert mistillit mellom forvaltningsnivåa. Den historiske utviklinga med sterkare integrasjon mellom forvaltningsnivåa har betydd mykje. Dei tette koplingane mellom staten og kommunane representerer ei utfordring, men òg eit potensial. Utan eit godt samspel vil forholdet mellom staten og kommunane kunne vera prega av usemje, låg tillit, ansvarsfråskrivning mm. For å motverka ei slik utvikling er det etter kommisjonen sitt syn naudsynt med gode ordningar for samspel mellom nivåa.

Kommisjonen meiner at tett og likeverdig integrasjon mellom staten og kommunane er ein styrke for det norske styringssystemet, og at dette er modellen det må byggjast vidare på. Det skal vera ein fornuftig balanse mellom lokalt sjølvstyre og statleg styring. Kommisjonen vil ikkje, ut frå det materialet den legg fram, vera med på at det har skjedd ei forskyving i denne balansen. Staten har innanfor rammene av ein omfattande kommunesektor ei viktig rolle å spela både som lovgjevar, løyvande myndigheit, kompetanseorgan, tilsynsorgan, klageorgan og dialogpartner. Det er viktig at det i større grad vert fokusert på å utvikla eit samspel mellom forvaltningsnivåa som byggjer på partnerskap og likeverd. Partnerskaps- og likeverdsperspektivet må vidareutviklast og vera ret-

ningsgjevande for forholdet mellom staten og kommunane/fylkeskommunane. Dette partnerskapet føreset eit stort innslag av lokale vurderingar ved utforminga av offentlege løysingar. Kommisjonen sin bodskap er at banda mellom staten og kommunen og fylkeskommunen må styrkjast og vidareutviklast.

Kommunane sitt handlingsrom

Kommisjonen meiner at det dominerande synet om at det kommunale handlingsrommet er lite, bør nyanseras:

- Det er framleis mange område der det kan drivast lokalpolitikk. Spelerommet kan variera mellom kommunane og mellom oppgåvefelt. Mange kommunar kan dessutan utvida spelerommet innanfor tradisjonelle velferdsoppgåver sjølv om desse oppgåvene er styrde av eit omfattande lovverk.
- Det er ikkje alltid slik at det som vert oppfatta som statlege pålegg, faktisk er det. Til dømes utløyser ikkje kommunale plikter individuelle rettar. Statlege oppfordringar om kva kommunen «bør» gjera, er ikkje det same som statlege pålegg.
- Kommunane har spelerom for innovasjon og utvikling. Det vert fatta mange vedtak og sett i verk tiltak i kommunane som har til føremål å gjera det meir attraktivt å bu i kommunen og for å betra innbyggjarane sine vilkår. Samfunnsutvikling er i stor grad eit politikkområde som ligg utanom det statlege myndighetsområdet. Her kan eit genuint lokalt initiativ bety vel så mykje som ressursituasjonen til kommunen.

Kommisjonen peikar òg på at det lokale sjølvstyret kan ha styrkt seg når fleire oppgåver og ressursar går til kommunane. Når oppgåvegjennomføring vert desentralisert, vert offentleg styringskapasitet samstundes overført til det kommunale nivået. Lokalpolitikarane og kommunalt tilsette får eit meir direkte høve til å påverka utforminga av offentlege tenester.

Men samtidig ser kommisjonen at det kan vera grunnlag for å hevda at kommunane har fått avgrensa handlingsrommet sitt gjennom sterkare regelstyring. I forhold til å ivareta frivillige oppgåver er omfanget av regelstyrde oppgåver vorte større.

Kommisjonen meiner det bør vera moglegheiter for å utøva lokalt politisk skjønn for at ei oppgåve skal leggjast til kommunane eller fylkeskommunane. Det kan vurderast om sterkt regelstyrde

oppgåver som ikkje krev lokalpolitisk styring bør/ skal overførast til staten.

Kommunen som samfunnsutviklar, viktig del av det kommunale handlingsrommet

Som nemnt peikar kommisjonen på at samfunnsutvikling er eit politikkområde som i stor grad ligg utanom det statlege myndighetsområdet og at kommunane her har eit moglegheitsrom. Det kan på dette området visast initiativ utan statleg innblanding. Å få fram potencialet kommunane har som samfunnsutviklarar vil kunne medverka til auka engasjement i lokalpolitikken. Derfor føreslår kommisjonen at det vert etablert eit prosjekt der kommunane si rolle som samfunnsutviklar vert analysert. Føremålet er å få auka kunnskap om kva som skal til for at denne rolla kan utviklast vidare. Kommisjonen gjer òg framlegg om eit meir differensiert planverk slik at det kan tilpassast lokale forhold på ein betre måte.

Kommunane sitt økonomiske handlingsrom

Kommisjonen peikar på at det økonomiske spelerommet er ein del av det kommunale sjølvstyret og at kommunane, på det tidspunktet kommisjonen arbeidde, opplever ein ubalanse i økonomien. Kommisjonen ber om at det vert utvikla eit system som sikrar at nye statleg initierte reformer som skal iverksetjast av kommunane er tilstrekkeleg finansierte. Kommisjonen ber dessutan om at balansen i kommuneøkonomien vert gjenoppretta.

Velferdslovgjeving og handlingsrom

Kommisjonen peikar på at det er eit problem at velferdsyttingane gjer krav på ein stadig større del av ressursane, samtidig som velferdslovgjevinga er prega av sterkare statleg styring. Auka bruk av individuelle rettar går ut over det kommunale sjølvstyret. Kommisjonen går inn for at bruk av lovgjeving som gjev rettar vert avgrensa.

Generalistkommuneprinsippet

Kommisjonen legg til grunn at kommunane skal ha eit breitt oppgåvefelt. Det gjev moglegheiter for lokal samordning og prioritering mellom sektorar gjennom demokratiske prosessar. Men dette forhindrar ikkje at kommunane kan samarbeida eller velja andre organisasjonsformer. Kommisjonen ønskjer å vidareutvikla generalistkommunen. Modellen føreset ein tett integrasjon mellom staten og kommunane. Vurderinga av kommunane sin fri-

dom må sjåast i forhold til staten sin trong for å styra kommunane i ein omfattande velferdsstat der kommunane leverer hovudparten av velferdstenestene. Men den statlege styringsiveren må ikkje strekkja seg så langt at det går ut over det lokalpolitiske engasjementet.

Kommisjonen sitt syn på statleg styring

Kommisjonen ønskjer at styringsforholdet mellom staten og kommunane skal pregast av dialog og partnerskap heller enn hierarkiske styringsrelasjonar. Kommisjonen vil ha ei vidareføring av arbeidet med å forenkla statleg regelverk overfor kommunane. Kvar lovpålagd oppgåve som vert fullfinansiert av kommunen, vil medverka til dette.

Kommisjonen er oppteken av at det finst effektiv informasjonsinnhenting frå kommunane til staten. Men informasjonsinnhentinga må ikkje utgjera ei ekstra belastning som ikkje er naudsynt for kommunane. Kommisjonen føreslår at det vert sett i gang ei evaluering av kva konsekvensar felles kvalitetsindikatorar i kommunane vil ha for lokaldemokratiet. Kommisjonen vil i prinsippet avgrensa rapportering frå kommunane til årsmeldingar, rekneskap, forvaltningsrevisjon og KOSTRA.

Kommisjonen meiner det er viktig at staten legg til rette for pedagogiske verkemiddel i forhold til kommunane og fylkeskommunane. Men det er også grunn til å åtvara mot pedagogiske verkemiddel som kommunane kan oppfatta som regelverk og bindande normer.

Kommisjonen meiner at det bør leggjast eit rammestyringsperspektiv til grunn når staten utformar styringstiltak overfor kommunane.

Kommisjonen støttar arbeidet med å innlemma øyremerkte tilskot i rammetilskotet.

Kommisjonen stiller spørsmål ved om utviklinga av den statlege styringa har vore til gunst for lokaldemokratiet. Kommunane har fått større fri-dom til å organisera verksemda si. Samtidig har det vore ein tendens til sterkare statleg styring i forhold til innhaldet i det kommunane steller med. Denne utviklinga har skjedd gjennom større innslag av lovgjeving som gjev individuelle rettar og mål og resultatstyring som også har som føremål å påverka kommunal tenesteproduksjon og innhaldet i kommunal verksemd. Kommisjonen meiner at dersom ein skal leggjja omsynet til lokaldemokratiet til grunn, er det ikkje sikkert at det er på dei områda der fridomen har vorte utvida at behovet for fridom har vore størst.

Kommisjonen peikar på at kommunane representerer styringskapasitet for staten. Gjennom å

leggja oppgåver til kommunane slepp staten sjølv å etablere eit lokalt apparat. Tenestene kan lettare tilpassast lokale forhold og dei kan samordnast med andre kommunale tenester. Dessutan har kommunane økonomiske ressursar som kan bidra til finansiering av tenestene. Kommisjonen meiner det bør vurderast om ikkje den kapasiteten staten disponerer med omsyn til å styra kommunane delvis kan overførast til kommunane og dels omgjerast til dialog mellom staten og kommunane.

Samspelet mellom staten og kommunane

Kommisjonen meiner at eit godt samspel mellom nivåa er avhengig av betre samordning og ein annan type styring frå staten si side. I staten har det skjedd ei utvikling i retning av fragmentering og sterkare sektorstyring i forhold til kommunane. Det er naudsynt å styrkja samordninga i staten sine politiske organ. Vidare bør staten si styring leggjast om frå dagens fokus på hierarkisk styring til auka dialog mellom forvaltningsnivåa. Kommisjonen ønskjer at det vert utvikla ein konkret strategi for utvikling av samspelet mellom staten og kommunane. Strategien bør leggjja vekt på dialog og gjensidig respekt for dei roller kommunane og staten har. Kommisjonen er oppteken av at det skjer læring i staten og kommunalforvaltninga. Møteplassar mellom staten og kommunane må utnyttast slik at det kan skje naudsynleg erfaringsutveksling mellom staten og kommunane/fylkeskommunane. Konsultasjonsordninga mellom staten og kommunesektoren verkar etter kommisjonen si mening som eit godt tiltak for å fremja dialog og partnerskap mellom forvaltningsnivåa. Kommisjonen føreslår tiltak knytte til:

- *Samordning i den sentrale statsforvaltninga.* Her seier kommisjonen at statsministerens kontor i større grad bør ta ansvar for overordna område som lokaldemokrati og konsekvensar av statleg politikk for kommunane. I større grad bør det nyttast ein praksis kor saker med konsekvensar for kommunane, som skal fremjast for regjeringa, vert fremja i fellesskap mellom fagdepartement og Kommunal- og regionaldepartementet. Kommisjonen uttrykkjer vidare at ei liknande samordning kan skje i Stortinget ved at fagkomitear som behandlar saker med konsekvensar for kommunesektoren, gjer dette i samarbeid med kommunalkomiteen. Kommisjonen er oppteken av at eksisterande rutinar for samordning er mest innretta mot samordning i forkant av avgjerder i Storting og regjering. Kommisjonen meiner at det kan vera grunn til å vera meir oppteken av

kva som skjer etter at vedtak er fatta i Stortinget eller regjeringa og departement og underliggjande etatar skal utforma retningslinjer og rettleingsmateriale samt driva formidling overfor kommunane. Derfor meiner kommisjonen at det kan tenkjast sterkare samordningsmekanismer i staten for å følgja opp statleg iverksetjing og at Kommunal- og regionaldepartementet bør få ei tydelegare rolle med omsyn til korleis statlege etatar følgjer opp kommuneretta vedtak. Det bør etablerast ei ordning som sikrar at retningslinjene for kommuneretta styring vert følgde i dei ulike departementa. Som eit anna tiltak for å styrkja samanhengen i statleg samordning overfor kommunane, ber kommisjonen om at det vert vurdert om det sentrale administrative ansvaret for fylkesmannen skal overførast frå Fornyings- og administrasjonsdepartementet til Kommunal- og regionaldepartementet. Kommisjonen uttrykkjer også at ved alt reform- og utviklingsarbeid i staten, må konsekvensane for kommunesektoren og lokaldemokratiet greiast ut. Kommisjonen vil derfor også ha slege fast i utgreiingssinstruksjonen at kommunesektoren skal vera med i konsekvensutgreiingar som har vesentlege økonomiske, politiske eller administrative konsekvensar for sektoren.

- *Fylkesmannen si rolle.* Kommisjonen er oppteken av fylkesmannen sine roller i forhold til samordning, dialog og tilsyn. Kommisjonen peikar på at fylkesmannen sine ulike roller står i eit spenningsforhold til kvarandre. Ei utvikling av fylkesmannen si rolle som dialoginstans kombinert med tilsynsrolla kan føra til uheldig rolleblanding. Kommisjonen meiner at all politikktutforming bør leggjast til folkevalde organ, og at fylkesmannen sine oppgåver følgjeleg bør avgrensast til tilsyn, klage, legalitetskontroll og naudsynt dialog for å sikra at kommunane gjennomfører dei store velferdsoppgåvene slik Stortinget har bestemt. Kommisjonen tilrår at rolla til fylkesmannsembetet i dagens forvaltningssystem vert gjennomgått og utgreidd, der ein også ser på korleis rådgjevar- og dialogfunksjonen skal utviklast og skiljast frå kontrollfunksjonen på ein god måte. Fylkesmannsinstruksjonen bør gjennomgåast for å tydeleggjera funksjonar knytte til dialog og samordning. Kommisjonen vil også ha vurdert om nemninga fylkesmann/fylkesmannsembete skal endrast for å få ei meir dekkjande nemning på den nye rolla. Kommisjonen støttar tilsynsutvalet i NOU 2004:17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren* om at omfanget av tilsyn med kommunesektoren

skal reduserast, at fylkesmannen skal få eit koordineringsansvar for å føra tilsyn med kommunane, at tilsyn skal utøvast som lovlegtilsyn og at det vert vurdert om oppgåvene til helsetilsynet i fylket skal overførast til fylkesmannen. Kommisjonen støttar utvalet bak NOU 2004: 18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenesten* som føreslår at det vert vurdert å gje fylkesmannen eit samordna ansvar for å vera klageinstans i saker kor innbyggjarane kan klaga kommunale og fylkeskommunale enkeltvedtak inn for staten. Kommisjonen støttar også forslag frå eit mindretal i det same utvalet som gjekk inn for – som eit generelt prinsipp – at prøvingstemaet ved klage til fylkesmannen bør vera om avgjerda er innhaldsmessig lovleg og er gjort på lovleg måte.

- *Evaluerings- og utgreiingsprosjekt.* Kommisjonen gjer framlegg om eit eige evaluerings- og utgreiingsprosjekt der det vert gjort greie for statleg samordning og evaluering av verknaene av samordninga overfor kommunesektoren. Eit sentralt aspekt i ei slik evaluering vil vera å få fram korleis samordning vert ivareteke i etterkant av vedtak som har konsekvensar for kommunesektoren. Evalueringa bør omfatta både samordning i sentralforvaltninga og samordning på regionalt plan. Kommisjonen går òg inn for at det vert sett i verk eit arbeid kor ein utgreier kva konsekvensar det har for samspelet mellom staten, kommunane og fylkeskommunane at staten organiserer si regionale forvaltning etter ulike geografiske område.
- *Konsultasjonsordninga mellom staten og kommunesektoren.* Kommisjonen føreslår at konsultasjonsordninga vert utvikla i retning av ei meir forpliktande ordning.
- *Informasjon og læring.* Det vert sett i gang eit informasjonsopplegg kor det vert informert om staten og kommunane sine samfunnsroller og kva forventningar innbyggjarane kan ha til dei. Kommisjonen føreslår ei ordning for hosing mellom staten og kommunane.

Det kommunale sjølvstyre sin juridiske status

Lokaldemokratikommisjonen meiner at det er eit minstekrav at prinsippet om kommunalt sjølvstyre vert grunnlovsfesta.

Friare kommunal rett til skattlegging

Kommisjonen vil ha større handlingsfridom for kommunane til å skaffa seg egne inntekter. Friare

rett til å skattleggja vil tilføra lokalpolitikken ein dimensjon som kan bidra til auka deltaking og engasjement. Kommisjonen meiner at friare rett til å skriva ut skatt er eit grunnleggjande trekk ved det kommunale sjølvstyret. Kommisjonen føreslår at kommunane får større fridom i skattepolitikken ved at maksimalreguleringa for kommunal inntektsskatt vert fjerna.

Internasjonale avtalar og lokaldemokrati

Kommisjonen peikar på at det internasjonale regimet for menneskerettar har indirekte verknad for kommunane si rolle i velferdsstaten. Det kan føra til mindre spelerom for kommunane i utforming av velferdstenestene.

EØS-avtalen har meir direkte konsekvensar for kommunane. Særleg har anbudsreglane i EØS-avtalen relevans for kommunane som kjøpar av tenester. Kommisjonen meiner at lokaldemokratiske omsyn tilseier at Noreg ikkje legg seg på ein strengare konkurransepolitikk enn det EU-landa sjølve gjer. Kommisjonen meiner det er behov for å styrkja kompetansen i kommunane på EØS-feltet. Kommisjonen vil ha tiltak som kan bidra til betre kommunikasjon og samarbeid mellom staten og kommunalt/regionalt nivå når det gjeld internasjonalt arbeid. Dette bør ifølgje kommisjonen skje ved at lokalforvaltninga i større grad vert teken med i sentralforvaltninga sitt EU-retta arbeid og at kommunane og fylkeskommunane bør sikrast deltaking i relevante arbeids-/ekspertgrupper under EU-kommisjonen.

Kommisjonen meiner at det bør etablerast ein rådgevande lokal- og regionalkomite i EFTA. Dette vil trekkja kommunar og fylkeskommunar inn i EFTA sitt arbeid med EØS-saker samtidig som det kan bidra til å utvikla samarbeidet med EU sin regionkomite.

1.1.2 Hovudtrekk i høyringsfråsegnene til NOU 2005:6

Til saman 102 instansar leverte svar på høyringsinvitasjonen frå departementet. Av desse var 37 kommunar, 8 fylkeskommunar, 14 fylkesmannsembete, 11 departement, 18 underliggjande statlege etatar (direktorat og liknande) og 13 organisasjonar.

Kommunane og fylkeskommunane

Eit generelt bilete er at kommunane og fylkeskommunane i store trekk er tilfredse med konklusjonane som kommisjonen gjev. Mange kommunar gjev ein relativt kort uttale med ei generell støtte til

utgreiinga. Andre gjev generell støtte samtidig som dei eksplisitt støttar einkilde av forslaga. Mellom forslaga som kommunane omtaler er spørsmålet om friare skattlegging. Berre eit fåtal kommunar går mot friare skattlegging. I forhold til grunnlovsfesting er det ingen som uttalar seg om det som ikkje ønskjer grunnlovsfesting. Det er også sterk oppslutning om meir forpliktande konsultasjonar. I forhold til fylkesmannsembeta sluttar dei fleste kommunane seg til kommisjonen sitt syn om at fylkesmannen sine oppgåver skal avgrensast til tilsyn, klage, legalitetskontroll og naudsynt dialog for å sikra god gjennomføring av velferdsoppgåvene. Mange vil ha ei avgrensing i fylkesmannen si rolle og at rolla vert utgreidd nærmare. Mange kommunar uttrykkjer at det er problematisk at fylkesmannen både er ein rettleiingsinstans og tilsynsorgan. Kommunane støttar fullfinansiering av statleg initierte reformer, og vil ha balanse i kommuneøkonomien. Dei vil at Kommunal- og regionaldepartementet skal ha eit utvida samordningsansvar. Generalistkommuneprinsippet står sterkt i kommune-Noreg. Ein del kommunar støttar også forslaget om at bruk av kvalitetsindikatorar vert evaluert.

Fylkesmennene

Mange av høyringsfråsegnene frå fylkesmannsembeta rettar seg mot kommisjonen sitt forslag om å avgrensa fylkesmannen si rolle. Dei fleste embeta som uttalar seg meiner at det i praksis fungerer godt at embeta både har tilsynsoppgåver, driv rettleiing og fører dialog med kommunane. Dette er oppgåver som etter deira syn utfyller kvarandre på ein god måte. Tilsyn utløyser rettleiing og dialog. Rettleiing og dialog reduserer tilsynsbehovet. Mange av embeta trekkjer også fram embeta si rolle i integrasjonen mellom staten og kommunane ved at fylkesmannen bidrar til at det skjer kommunikasjon mellom kommunane og staten.

Fylkesmannsembeta er misnøgde med at kommisjonen i liten grad trekkjer fram fakta om fylkesmennene si rolle som samordnar i statleg forvaltning. Samstundes støttar mange av embeta det kommisjonen skriv om mangel på samordning i sentralforvaltninga.

Departementa

Det er seks departement som har gjeve uttale.

Justisdepartementet nemner dei krava som vert stilte til politiet om å ha ein kontinuerleg dialog med kommunane og syner til ordningane som er etablert der.

Barne- og likestillingsdepartementet meiner fylkesmannen bør ha ei kombinert tilsyns- og dialogrolle, men syner til at det er behov for å tydeleggjere skiljet mellom rollene.

Miljøverndepartementet peikar på plansystemet som grunnlag både for samfunnsutvikling og dialog mellom forvaltningsnivåa. Departementet ser ikkje at det er problem med å la fylkesmannen både vera tilsynsinstans og dialogpartner i forhold til kommunen. I forhold til fylkesmannen meiner departementet at det bør vera meir dialog på områda plan, miljø og utvikling.

Kunnskapsdepartementet vil ikkje ha endring i rollefordelinga i regjeringa når det gjeld kommunesamordning.

Utanriksdepartementet peikar på at det vil verta ein svært omfattande prosess å oppretta ein lokal- og regionkomite i EFTA som eit formelt motstykke til EU sin regionkomite.

Direktorat og andre underliggjande statlege instansar.

Høyringsfråsegnene frå direktorat og andre underliggjande statlege instansar er prega av korleis deira fagfelt vil kunne verta påverka dersom forslaga frå kommisjonen vert realiserte. Fleire trekkjer fram det statlege styringsperspektivet i sine høyringsfråsegner. Sterke og detaljerte regelverk, rettighetsstyring, tilsyn og full prøving ved klagebehandling vert trekt fram som viktig for å sikra nasjonale interesser og interessene til brukarane.

Organisasjonar

Det er 13 organisasjonar som har gjeve uttale. Her vert synspunkt relevante for denne utgreiinga omtalt.

KS peikar på at lokaldemokratiet er under press på grunn av statleg detaljstyring, manglande partnerskap mellom staten og kommunane og fylkesmannens overstyring av lokaldemokratiet. KS støttar både kommisjonen sitt forslag om å grunnlovsfesta det kommunale sjølvstyret og at kommunane skal stå friare til å avgjera kor mykje skatt dei kan skriva ut. KS vil som del av konsultasjonsordninga ha ei samarbeidsavtale med regjeringa. Samarbeidsavtala skal ha som føremål å styrkja lokaldemokratiet og det lokale handlingsrommet, danna respekt for kvarandre sine roller, fastleggja prinsipp for samhandlinga mellom regjeringa og kommunesektoren og forventta resultat for komande fireårsperiode. KS støttar kommisjonen sitt forslag om å flytta det administrative ansvaret for fylkesmennene frå Fornyings- og administrasjons-

departementet til Kommunal- og regionaldepartementet og at fylkesmennene si rolle vert avgrensa til tilsyn, klage og legalitetskontroll. KS vil ha ei tydeleggjering av Kommunal- og regionaldepartementet si samordningsrolle i forhold til statleg kommuneretta samordning. KS ønskjer også ein rådgjevande lokal- og regionalkomite i EFTA.

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon ville hatt ei anna samansetjing av kommisjonen. Brukarinteresser burde vore representerte. Organisasjonen vektlegg også rettighetsstyring. Viss øyremerkte tilskot skal innlemmast i rammetilskotet, må konsekvensane for brukarane vurderast. Fylkesmannen bør driva rettlege, for eksempel i forhold til universell utforming. Organisasjonen vil ikkje redusere det statlege tilsynet.

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke understrekar generalistkommuneprinsippet. Samtidig er foreininga oppteken av statleg styring for å tryggja rettstryggleiken, og vil ha lovfesting av individuelle rettar og tilsyn med kommunane. Økonomisk vil dei ha balanse i kommuneøkonomien og tilstrekkeleg finansiering av statlege reformer.

UNIO påpeikar at rettar vert opplevde som tvangstrøye for kommunane fordi dei er underfinansierte og seier at øyremerking er ein måte å gjera staten ansvarleg for økonomiske plikter i forhold til kommunane. UNIO støttar ei konsekvensutgreiing av bruk av kvalitetsindikatorar, og ser behov for å greia ut korleis kontroll/tilsynsaspektet og rådgjevar/dialogaspektet ved fylkesmannen skal skiljast.

NAFO Naturviterforbundet er ikkje einig i at fylkesmannen sine oppgaver skal avgrensast til tilsyn, klage, legalitetskontroll. Fylkesmannen må også ha ei rolle som rettleiar i forhold til miljø.

YS seier at ein sterk kommunesektor er viktigaste garantist for gode og brukartilpassa velferdstilbod. YS støttar friare skattlegging og grunnlovsfesting av det kommunale sjølvstyret. I forhold til konsultasjonar meiner dei at arbeidstakarorganisasjonane må med.

LO går mot friare kommunal skattlegging.

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

1.2.1 Hovudtrekk og forslag i utgreiinga

Situasjonen for lokaldemokratiet

Kommisjonen registrerer at borgarane er nøgde både med lokaldemokratiet og med dei tenestene kommunane leverer. Innbyggjarane har tillit til lokaldemokratiet. Borgarane sitt samfunnsenga-

sjement har heller ikkje vorte mindre, snarare tvert imot. Dette er med på å moderera det relativt dystre perspektivet som pregar debatten om situasjonen for lokaldemokratiet.

Innbyggjarane sin tillit til lokaldemokratiet er eit mål på kvaliteten til lokaldemokratiet. Kommisjonen meiner at det er eit vilkår for å ivareta og vidareutvikla lokaldemokratiet at ein har systematisk kunnskap om tillit og legitimitet. Dette er kunnskap ein bør ha for kvar einskild kommune og fylkeskommune. Kommisjonen oppmodar derfor staten og KS om å få fram slik kunnskap og føreslår:

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

Kommisjonen konstaterer at det har vore jamn nedgang i valdeltakinga ved lokalval dei siste tiåra og at valdeltakinga har falle meir ved lokale enn ved nasjonale val. Dette er eit forhold som kommisjonen meiner er negativt for lokaldemokratiet. Kommisjonen ser det som ei viktig oppgåve å medverka til å snu den negative trenden i valdeltakinga, og meiner det er positivt at det ser ut til at det er politikken sjølv, og ikkje rammene rundt, som har mest å seia for framme ved val. Er lokalpolitikken viktig nok, vil borgarane møta fram. Her kan både staten og kommunane sjølve medverka aktivt til at lokalvala vert opplevde som viktige nok av borgarane. Her vert det vist til at staten gjennom utstrakt desentralisering av makt og ansvar og tydeleg oppgåve- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivå, kan synleggjera at kommunane og lokalvala er sentrale i det norske politiske systemet.

Vidare meiner kommisjonen at det kan setjast inn tiltak for å gjera det enklare å røysta. Kommunane må aktivt utnytta det spelerommet dei har etter vallova for å letta tilgangen til vallokala. Kommisjonen oppmodar kommunane til å halda vallokala opne på sundagar.

Kommisjonen ser det også som vesentleg at det vert informert om at veljarane har høve til å røysta blankt. Det å røysta blankt kan også vera ei medviten valhandling. I valstatistikken bør det gå klart fram kva som er blanke røyster og kva røyster som er forkasta.

Kommisjonen ser det som eit demokratisk problem dersom det ikkje vert godt nok tilrettelagt for at menneske med funksjonsnedsetjingar kan utøva

dei demokratiske rettane sine. Vallokala skal vera tilgjengelege for alle og det er vesentleg at retningslinene som tilfredstiller kravet om universell utforming, vert følgde opp lokalt.

Kommisjonen understrekar at det bør verta satsa sterkt på å utvikla elektroniske valløysingar som kan garantera tilfredsstillande tryggleik for veljarane. Det langsiktige målet med dette arbeidet bør vera at elektronisk røystegjeving kan verta gjennomført utanfor rammene av eit vallokale. Kommisjonen støttar eit opplegg for planmessig og systematisk evaluering av forsøk med elektronisk røystegjeving, slik ei arbeidsgruppe sett ned av Kommunal- og regionaldepartementet har gått inn for, og meiner det er viktig å koma i gang med dette arbeidet.

I spørsmålet om vala si innbyrdes plassering var det usemje i kommisjonen. Fleirtalet vil at dagens ordning med felles valdag for kommunestyret og fylkestingsvalet held fram, og er i mot ei ordning med felles valdag for stortingsvalet, kommunestyrevalet og fylkestingsvalet. Fleirtalet går også inn for at kommunane i større grad bør få fri-dom til sjølve å fastsetja sin eigen valdag i valåret. Eit mindretal (Sørheim, Røssland, Steen, Kvaløy og Skard) går inn for felles valdag for stortings-, fylkestings- og kommunestyrevalet. Eit anna mindretal går inn for felles valdag for stortingsval og fylkes/regionalval, og at kommunestyrevalet har ein eigen valdag.

Kommisjonen drøfta også spørsmålet om røysterettsalderen. *Fleirtalet* i kommisjonen går inn for å halda på dagens røysterettsalder. Fleirtalet legg avgjerande vekt på at røysterettsalderen bør følgja myndighetsalderen, som i dag er 18 år. Mindretalet (medlemmene Stegane, Ramberg, Berg, Sevlund og Tysdal Moe) går inn for at røysterettsalderen bør senkast til 16 år ved lokalval.

Parti, rekruttering og representativitet

Kommisjonen peikar på at partia har hatt sterk negativ medlemsutvikling, men at nedgangen ser ut til å ha bremsa opp. Kommisjonen ser på dei politiske partia som grunnpilarane i det representative demokratiet. Dei står mellom anna for rekrutteringa til lokalpolitikken, utforminga av politikk og er både eit koplingspunkt mellom veljarane og dei valde, og mellom politikarar på ulike forvaltningsnivå. Kommisjonen er uroa over utviklinga med fallande medlemstal og mindre engasjement i dei politiske partia. Kva tiltak som konkret skal setjast inn mot denne utviklinga må vera opp til dei einskilte partia å avgjera. Kommisjonen utfordrar likevel dei politiske partia til å ta eit endå

større ansvar for å engasjera innbyggjarane i parti-arbeid, for å sikra det representative demokratiet også i framtida. Kommisjonen ser større økonomiske ressursar for å fremja det lokalpolitiske arbeidet som naudsynleg verkemiddel, til dømes gjennom auka røystestøtte til lokale lister og politiske parti.

Kommisjonen peikar også på at partia har eit ansvar i forhold til å skapa representativitet i kommunestyret. Rekrutterings- og nominasjonsprosesser med brei og omfattande deltaking er svært ønskeleg.

Kommisjonen er uroa over nedgangen i talet på lokalt folkevalde og tendensen til profesjonalisering ved at få folkevalde sit med mange verv, for eksempel på grunn av gjennomgåande representasjon, og peikar på at det er ein styrke for lokaldemokratiet å ha mange folkevalde, både direkte og indirekte valde.

Kommisjonen peikar på den skeive rekrutteringa til lokalt folkevalde organ. Idealet om at kommunestyret og fylkesting i mest mogleg grad skal vera sosialt representative er ikkje oppfylt. Kommisjonen er ikkje nøgd med den sosiale representativiteten i lokale folkevalde organ. Tiltak overfor partia sine nominasjonar eller listeforslag er likevel ikkje aktuelt av omsyn til den frie nominasjonsretten. Partia har likevel eit stort ansvar for å sikra representativitet i lokalt folkevalde organ.

Kommisjonen peikar på at dei lokale listene er eit viktig supplement i lokalpolitikken, og finn det vanskeleg å forsvare dei høge krava som er sett for å stilla lister ved lokalval. På det grunnlaget ønskjer kommisjonen å foreslå endringar i reglane for at slike lister skal kunne stilla til val.

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

Mindretalet (medlemmene Berg, Brosvik, Stegane, Sørheim og Øgård) støttar fleirtalet, men foreslår også at kravet til underskrifter for å kunne stilla liste ved lokalval vert redusert frå 2 til 1 % av dei røysteføre.

Kommisjonen meiner det er viktig at det vert lagt til rette, både praktisk og økonomisk, for at alle kan delta. Det er viktig at ordningane om honorar for folkevalde verv ikkje ekskluderer til dømes trygdemottakarar, studentar og førtidspensjonistar frå å kunne takka ja til folkevalde verv. Folke-

valde bør få dekt utgifter til reise, til naudsynleg barnepass eller andre omsorgsoppgåver, tapt arbeidsforteneste, møtegodtgjersle osv. Møtegodtgjeringa bør vera på eit nivå som samsvarer med den tidsbruken møtet og førebuing til møtet representerer. Kommisjonen ber departementet forsikra seg om at det vert lagt til rette for at studentar kan ta på seg politiske verv, mellom anna ved at studentar som innehar politiske verv ikkje mistar rett til studielån som følgje av honorering av verva.

Alternative deltakingskanalar og lokaldemokrati

Kommisjonen konstaterer ei klar utvikling i lokaldemokratiet med omsyn til deltakingsmønster. Sjølv om valdeltakinga vert redusert og færre er med i partia og deltar politisk som folkevalde, finn ein at interessa og engasjementet blant innbyggjarane i forhold til lokalpolitiske saker ikkje er vorte mindre, snarare tvert i mot. Folk deltek og engasjerer seg i større grad utanom dei tradisjonelle kanalane, gjennom ulike former for aksjonar, gjennom organisasjonar som arbeider med lokale saker, gjennom kommunalt tilrettelagde deltakingskanalar og individuelle initiativ. Deltakinga er gjerne knytt til enkeltsaker og engasjementet motivert ut frå å eigeninteresser.

Kommisjonen ser det som positivt at innbyggjarane sitt politiske engasjement har auka. Kommisjonen meiner det ikkje naudsynleg er 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.

Kommisjonen diskuterer ulike former for deltaking på sida av det representative demokratiet:

- *Folkerøystingar.* Fleirtalet i kommisjonen vil vidareføra den eksisterande ordninga med rådgjevande folkerøystingar. Fleirtalet vil heller ikkje ha ei ordning der eit mindretal i kommunestyret får høve til å krevja folkerøysting i saker som desse organa handsamar. Eit mindretal på tre i kommisjonen opnar for lovregulering på dette feltet.
- *Initiativretten.* Kommisjonen støttar den nye regelen om innbyggjarinitiativ i kommunelova som tredde i kraft 1. juli 2003. Kommisjonen meiner at det hadde vore ein fordel om kommunane fekk større fridom til å delegera handsamninga av innbyggjarinitiativa til det organet dei sjølve meiner bør vurdera saka.
- *Ny teknologi og lokaldemokrati.* Kommisjonen drøftar bruk av IKT i forhold til demokratiut-

vikling i kommunane. Kommunale nettsider er ein viktig reiskap for kommunane med omsyn til å levera gode tenester og til å koma i dialog med innbyggjarane. Kommisjonen meiner at den nye teknologien er eit viktig arbeidsverktøy for politikarane, og at teknologien kan vera med å sikra opne prosessar i kommunane. I denne samanhengen oppfordrar kommisjonen kommunane om i større grad å bruka offentlegprinsippet i sakshandsaminga.

- *Lokale demokratitiltak.* Kommisjonen stiller seg positiv til demokratitiltak i kommunane og fylkeskommunane som har som føremål å trekkja innbyggjarane inn i den politiske prosessen. Kommisjonen signaliserer likevel einskilde prinsipp. For det første meiner kommisjonen at ein ikkje bør innføra tiltak som rokkar ved kommunestyret sin politiske autoritet. Det skal ikkje vera tvil om at det er dei folkevalde si oppgåve å gjera politiske prioriteringar. For det andre er det viktig å ha fokus på tiltak som får i tale dei som har vanskar med å verta høyrde i demokratiske prosessar, og ikkje berre dei som ropar høgast. Dette er eit sentralt prinsipp ved det representative demokratiet som styreform. For det tredje bør kommunane/fylkeskommunane ha tenkt gjennom at det å høyra innbyggjarane også krev at det vert gjeve tilbakemelding.

Evaluerer lokaldemokratiet

Kommisjonen diskuterer ulike måtar å evaluera demokratiet på, og meiner at det er positivt at kommunar evaluerer og synleggjer situasjonen for lokaldemokratiet i kommunen. Det er viktig at kommunen både lærer av eigne erfaringar når det gjeld kor godt lokaldemokratiet fungerer og av erfaringar frå andre kommunar.

Unge og lokaldemokratiet

Kommisjonen vil peika på at når kommunane først vel å ta i bruk ordninga med ungdomsråd, bør dei formalisera dette i større grad enn kva som er tilfelle i dag. For det første bør deltakinga avgrensast til dei under 18 år, som er gjeldande røysterettsalder. For det andre bør kommunane sørgja for at det følgjer ressursar med ordninga. Her handlar det om å ta ungdommen sitt engasjement på alvor.

Kommisjonen vil også peika på at det ikkje er noko til hinder i lovverket for å velja ungdom under 18 år som medlemmer av kommunale nemnder og utval. Det som i dag stengjer for dette i mange kommunar, er at kommunane i stor grad har ved-

teke ei eller anna form for gjennomgåande representasjon. Kommisjonen vil be kommunane om å vurdera dette særskilt når ein drøftar kommunal organisering.

Kommisjonen meiner også at skulen bør ta større ansvar for demokratiopplæringa blant dei unge. Kommisjonen meiner dette kan skje i eit samarbeid med kommunane. Kommunane kan utarbeida eit opplæringstilbod som gjev dei unge kunnskap om korleis kommunen (demokratiet) og det politiske arbeidet fungerer. Også dei politiske partia har eit særleg ansvar for opplæring i demokratiske verdiar og handlemåtar blant dei unge.

Innbyggjarinitiativordninga er ein viktig ny kanal for politisk deltaking også for dei unge.

Brukarinnverknad i lokaldemokratiet

Kommisjonen diskuterer brukardemokratiet sin plass i lokaldemokratiet, og konstaterer at kommunane har eit rikt innslag av verkemiddel for å trekkja brukarane av kommunale tenester inn i utforminga av tenestetilbodet

Brukarmedverknad kan derfor gje brukarane større innverknad på det som profesjonelle aktørar tradisjonelt har teke stilling til. Brukarmedverknad og -styring kan bidra til at fleire lekfolk får høve til å delta i kommunal verksemd.

Kommisjonen understrekar at kommunestyret framleis har den overordna rolla i styring og tilrettelegging av rammene for verksemda ved kommunale velferdsinstitusjonar. Derfor er det viktig at det vert etablert formelle rammer for brukarane sin medverknad.

Kommisjonen ser at fritt brukarval kan vera eit verkemiddel for å oppnå brukarinnverknad i kommunane, men ser ikkje behov for endring i den nasjonale reguleringa i forhold til om kommunane skal kunne ta i bruk fritt brukarval.

Kommisjonen understrekar lokalpolitikarane si ombudsrolle. Det er viktig at innbyggjarane som brukarar av kommunale tenester får høve til å gje uttrykk for si meining om kommunen sin tenesteproduksjon til dei folkevalde. Ei sterk vektlegging av dialog med innbyggjarane som brukarar av offentlege tenester, bør vera ei sentral oppgåve for dei folkevalde. Ei styrking av ombudsrolla støttar opp om dei folkevalde organa sin legitimitet, og kan sikra at vedtak i folkevalde organ i større grad er i samsvar med innbyggjarane sine forventningar.

Kommisjonen konstaterer at eldrerådet og ei representasjonsordning for funksjonshemma er lovfesta organ. Fleirtalet i kommisjonen meiner at det må vera opp til kommunane sjølve om dei

ønskjer å etablere slike råd. Kommisjonen føreslår derfor at desse ikkje lenger vert lovfesta. Eit mindretal (Myrvold) vil framleis at ei eiga representasjonsordning for dei funksjonshemma skal vera lovfesta. Eit anna mindretal (Røssland og Steen) meiner det framleis er viktig at eldreråd og ei eiga representasjonsordning for funksjonshemma er lovmessig sentralt forankra.

Lojalitetsplikt og yringsfridom

Kommisjonen oppfordrar kommunane til å vera atterhaldne med å gje instruksar eller utarbeida reglement for dei tilsette som set skrankar for yringsfridomen og krav til lojalitetsplikta.

Kommunal organisering og selskapsdanning.

Kommisjonen understrekar at det er viktig med mangfald i kommunale organisasjonsmodellar.

Fleirtalet i kommisjonen stiller seg positiv til ordninga med direkte ordførval som mogleg alternativ for kommunane å velja seg ordførar, men meiner at det er ein føresetnad at den direktevalde ordføraren vert tildelt meir myndigheit. Mindretalet (Kvalheim, Sørheim og Steen) er prinsipielt mot direktevald ordførar.

Kommisjonen meiner at kommunane sin fri-dom i spørsmålet om kommunal organisering også omfattar ulike kommunale selskapsformer. Kommisjonen peikar også på at kommunane er medvitne sitt ansvar som eigarar av selskap, og at det i kommunane vert utvikla ein eigarstrategi for å sikra demokratisk styring, kontroll og innsyn. Eit mindretal i kommisjonen (Berg, Kvaløy, Stegane og Ramberg) «vurderer den kommunale selskapsdanninga som problematisk sett i høve til dei demokratiske prosessane. Desse medlemene meiner den auka bruken svekkjer den politiske styring og kontrollen. Vidare vil det føra til auka fragmentering, utdleggjering av ansvar og unødvendig byråkratisering».

Friviljuge organisasjonar og lokaldemokratiet

Kommisjonen understrekar verdien innslaget av friviljuge organisasjonar har for lokaldemokratiet og det lokale fellesskapet. Kommunane har eit ansvar for å leggja til rette for friviljug sektor. Det skal likevel vera opp til kommunane å vurdere korleis dei skal trekkja vekslar på friviljug sektor, og om og eventuelt korleis ein skal organisera friviljuge organisasjonar inn i lokaldemokratiet. Her er det viktig med ein medviten politikk for korleis forholdet skal organiserast og formaliserast, og kor-

leis pengane kommunane skytt inn skal nyttast. Kommisjonen vil at kommunane i større grad enn i dag skal stå for fordelinga av statlege midlar til friviljug sektor. Dette fordi viktige deler av det friviljuge organisasjonslivet opererer berre lokalt og har svak eller inga nasjonal tilknytning.

1.2.2 Hovudtrekk i høyringsfråsegnene til NOU 2006:7

Det er til saman kome inn 149 svar på KRD sin høyringsinvitasjon. Av desse var det 57 kommunar og 14 fylkeskommunar. Det er også kome høyringsfråsegner frå 38 kommunale eldreråd, 7 fylkeseldreråd og 9 fylkeskommunale råd for funksjonshemma. I tillegg har 5 departement, 10 underliggjande statlege instansar og 18 organisasjonar kome med uttale.

Kommunane og fylkeskommunane

Kommunane og fylkeskommunane har ei generelt positiv vurdering av den andre utgreiinga frå lokaldemokratikommisjonen, og stiller seg bak dei overordna vurderingane i utgreiinga.

Av dei kommunane som har uttalt seg om spørsmålet om plassering av valdagen, er det 5 kommunar som stiller seg positivt til at kommunevala, fylkestingsvala og stortingsvala vert halde på same dag. Det er 36 kommunar som seier nei til felles valdag. Blant fylkeskommunane er det seks som vil halda fram med dagens ordning. Tre fylkeskommunar vil ha felles valdag for alle tre vala, medan det er to fylkeskommunar som vil ha regi-onval og stortingsval på same dagen.

I spørsmålet om røysterettsalderen ved kommuneval skal setjast ned frå 18 til 16 år, er det 13 kommunar som stiller seg positive til det eller som stiller seg positive til forsøk med ei slik ordning. Fleirtalet på 25 av dei kommunane som har uttalt seg om spørsmålet, vil ikkje ha nedsett røysterettsalder. Tre fylkeskommunar stiller seg positive til 16-års røysterett, eller forsøk med dette.

I spørsmålet om kva krav som skal stillast til lokale lister for at dei skal kunne stilla til val, er det 17 kommunar og fem fylkeskommunar som meiner at lova må endrast. Det skal ikkje vera naudsynt for lokale lister med representasjon i kommunestyret å samla inn underskrifter ved neste val. Tre kommunar vil redusera delen av røysteføre som det trengst underskrift frå, frå 2 til 1 prosent.

Eit tema som lokaldemokratikommisjonen drøftar, er spørsmålet om lokale folkerøystingar skal regulerast, og om det skal innførast bindande folkerøystingar med bakgrunn i innbyggjarinitiativ

etter vedtak i kommunestyre eller fylkesting. 21 av kommunane som tar stilling til dette spørsmålet vil ikkje ha regulering. Det er berre ein kommune som går inn for å regulera folkerøystingar.

24 kommunar er for og 6 kommunar er mot at det skal vera høve for kommunane å velja og nytta seg av direkte ordførarval.

21 kommunar og fire fylkeskommunar uttalar seg til fordel for meir bruk av elektronisk røystegjeving i samsvar med kommisjonen si tilråding.

Det er 27 kommunar som er usamde med kommisjonen i tilrådinga om å oppheva lovfestinga av elderråda. Til samanlikning er det 10 kommunar som er mot lovfesting. I tillegg er det til saman elderråd i 31 kommunar som har uttalt seg til fordel for dagens ordning. Når det gjeld representasjonsordninga for funksjonshemma er det 21 kommunar som uttalar seg til fordel for den ordninga med lovfesting. Det er 10 kommunar som uttalar seg mot lovfesting. Ni fylkeskommunar er for framleis lovfesting av elderråda og representasjonsordning for funksjonshemma. Fire fylkeskommunar vil ikkje ha lovfesting.

Det er mange av kommunane/fylkeskommunane som uttalar seg om tendensen til auka bruk av selskapsforma i kommunal verksemd. Alle kommunane/fylkeskommunane som har uttalt seg om spørsmålet, går inn for å halda på ordninga med at kommunane skal stå fritt til å bruke selskapsforma.

Departementa

Kultur- og kyrkjedepartementet peikar på kyrkjelydsdemokratiet som ein del av lokaldemokratiet. Departementet peikar på at offentlege midlar til friviljug sektor skal gå til aktivitetar som utløyser engasjement i lokalmiljøet.

Kultur- og kyrkjedepartementet understrekar at dei friviljuge organisasjonane er svært ulike både når det gjeld organisering, storleik, verkemåte og føremål. Organisasjonane si tilknytning til offentlege styresmakter er tilsvarande ueinsarta. Dette er viktig å ta omsyn til når Kultur- og kyrkjedepartementet vurderer lokaldemokratikommisjonens tilrådingar om at kommunane i større grad enn i dag skal stå for fordelinga av statlege midlar til lokale organisasjonar. I den samanhengen må det også takast omsyn til at kommunane si evne til å utføra fleire oppgåver enn i dag vil variera, mellom anna med omsyn til den einskilde kommunen sin storleik og generelle ressurstilgang.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet peikar på manglar ved NOU-en vedrørande innvandrarar sin politiske medverknad. Kvifor er deltakinga låg, og

kva kan kommunane gjera i forhold til desse gruppene? Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil at dette vert følgt opp i meldinga. Departementet føreslår at forsøk med kommunale innvandrarråd etter modell frå Danmark vert vurdert.

Departementet oppfattar også kommisjonen sin omtale av funksjonshemma si rolle i lokalpolitikken som mangelfull. Departementet vil ha status for funksjonshemma si rolle med i stortingsmeldinga, og kva tiltak som kan setjast inn i forhold til synshemma, høyrselshemma og bevegelsehemma.

Barne- og likestillingsdepartementet ser at det kan vera naudsynt med formelle og uformelle kampanjar for å få opp kvinnerepresentasjonen i kommunestyra, men vil ikkje påleggja partia tiltak. I forhold til ungdomsråda vil Barne- og likestillingsdepartementet ikkje ha ein øvre aldersgrense for kven som skal sitja der, slik kommisjonen er inne på. Departementet viser til eige arbeid i forhold til ungdomsråda. Det vert vist til NOU 2006:13 *Fritid med mening – Statlig støttepolitikk for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner*, og departementet sitt arbeid for å gjera endringar i den statlege støttepolitikken til dei friviljuge barne- og ungdomsorganisasjonane.

Kunnskapsdepartementet viser til *Generell del av læreplanen og Prinsipper for opplæring* som tydeleggjer skuleeigaren sitt ansvar. Departementet strekar under kva ansvar skulen har for opplæring i demokrati. Grunnlaget for demokratiopplæring skulle vera bra, men det manglar kunnskap om skulen sin opplæring til aktivt medborgarskap. Kunnskapsdepartementet peikar også på forholdet mellom å få studiefinansiering og å få godtgjering for lokalpolitisk arbeid som student. Dersom honorar for politisk arbeid inngår i personinntekt, vil det vera ein del av grunnlaget for å rekna ut frådrag i stipendet.

Miljøverndepartementet peikar på deltakinga i miljøorganisasjonane. Aksjoner og arbeid i organisasjonar kan ikkje erstatta vanleg politisk arbeid. Det er viktig med kunnskap om kvifor folk engasjerer seg i organisasjonar framfor tradisjonelt politisk arbeid. Det er naudsynt å studera samanhengen mellom deltaking i friviljuge organisasjonar og sosial status. Kommunane må i større grad utnytta kompetanse og engasjement i friviljuge organisasjonar.

Underliggjande statlege etatar

Det er fleire underliggjande statlege etatar som har synspunkt på kommisjonen sitt arbeid.

Barneombodet meiner at ein bør sjå på born som fullverdige samfunnsmedlemer, at deltaking er ein grunnleggjande rett for born og unge, og viser til FN sin barnekonvensjon. Demokratitiltak er ikkje berre eit pedagogisk tiltak, men skal gje born og unge innverknad på samfunnsproblema. Barneombodet støttar forslaget om å setja ned røysterettsalderen ved lokalval til 16 år, og at skulen kan få ei viktig rolle i forhold til å førebu dei unge på ein slik situasjon.

Integrerings- og mangfaldsdirektoratet peikar på det ansvaret partia har for å gje innvandrarkandidatar fleire politiske oppgåver enn ansvar for innvandringssaker. Direktoratet peikar på at det står dårleg til med valdeltaking blant innvandrarkvinner. Når det gjeld brukardemokrati ser direktoratet samarbeid med brukarorganisasjonar, felles brukarfora og regionale innvandrarråd som aktuelle tiltak. Dei lokale innvandrorganisasjonane har eit potensiale for tettare samarbeid med andre organisasjonar og kommunen.

Utlendingsdirektoratet har merknader knytt til fleire forhold. For det første saknar det ein omtale av EØS-borgarane som er komne til landet, og ambisjonar i forhold til deira deltaking i lokaldemokratiet. For det andre saknar direktoratet ei vurdering av kva som hindrar innvandrarar i å delta, for eksempel manglande norskkunnskapar, skulegang og bakgrunn frå land med svake demokratiske tradisjonar. For det tredje vil direktoratet ha fram erfaringar frå kommunar som har greidd å integrera etniske minoritetar i lokaldemokratiet for at desse skal kunne spreia og læra av. For det fjerde saknar det ein omtale av kva det betyr for deltaking og engasjement hjå innvandrargrupper at dei deltar i innvandrorganisasjonar. For det femte ville direktoratet hatt ein omtale av innvandrarråda i kommunar som har det.

Foreldretutvalet for grunnskulen vil ha lovpålegg om foreldretutval i kommunane. Det vil bidra til å sikra dialogen mellom skuleeigar og foreldre. Det vert peika på at kommunen som skuleeigar har eit ansvar for å gje elevane opplæring i deltaking i demokratiske prosessar. Brukarmedverknad på skulen gjennom aktive elevråd og samarbeidsutval/driftsstyre, og som medspelar for kommunen gjennom for eksempel kommunale elevråd, vil her gje god øving. Det vert vidare vist til at i skulesamanheng viser innføring av driftsstyre, der desse verkar inn på skulen si drift, eit auka foreldreengasjement. At foreldre medverkar på eit beslutningsnivå, gjev auka interesse for å engasjere.

Sosial- og helsedirektoratet er oppteken av sosial ulikskap i valdeltakinga, og peikar på at det offent-

lege kan initiere deltaking i visse grupper, mellom anna ved å leggja til rette for røystegjeving på institusjonar og universell utforming. Direktoratet meiner at kommisjonen kunne gjort lista over grupper som er underrepresenterte lenger: Dei med låg utdanning, dårleg helse, arbeidslaus, økonomiske svakstilte osv. Einskilde har vanskeleg for å delta – korleis skal dei trekkjast med? Det vert vidare vist til at kommunale råd kan vera ein måte å trekkja enkeltgrupper med særlege behov inn på. I forhold til honorar for dei trygda og fråtrekk dei får i trygda, peikar direktoratet på at det tar vekk økonomisk incitament for deltaking. Dette spørsmålet må derfor utgreiast. I forhold til bruk av IKT i kontakten mellom kommunane og innbyggjarane peikar direktoratet på sosiale skilje i forhold til tilgang til teknologien.

Statens råd for funksjonshemma meiner at eit lovpålagt råd for funksjonshemma gjev ein meir ryddig struktur for medverknad, og er meir forpliktande for kommunane og fylkeskommunane enn uformelle representasjonsordningar. Eit slikt råd gjev faste rammer for å kunne driva eit målretta og godt organisert arbeid for å ivareta funksjonshemma sin medverknad og dra nytte av deira erfaring og kunnskap. Likevel vert det peika på at lovpålagde råd ikkje er nokon garanti for at funksjonshemma sitt syn og deltaking skal verta sikra. Kommunen må aktivt bruka det og gje det gode arbeidsforhold. Rådet skal vera politisk oppnemnt og ikkje verta organisert slik at det kan forvekslast med ein interesseorganisasjon. Statens råd for funksjonshemma vil ikkje ha inntektsføring av honorar for politiske verv for uførepensjonistar. Rådet peikar også på behovet for universell utforming for å sikra deltaking .

Statens seniorråd oppfordrar partia til å setja saman listene slik at ulike aldersgrupper er representerte forholdsmessig. Rådet vil ha lovfesta eldreråd så lenge eldre er underrepresenterte i kommunestyra.

Fylkesmennene

Blant fylkesmennene vil fylkesmannen i Sør-Trøndelag ha meir kunnskap både om tillit og legitimitet og bruk av selskapsforma i kommunane. Fylkesmannen i Aust-Agder peikar på at organisasjonsendringar som bruk av flat struktur eller anbudsutsetjing i einskilde kommunar fører til at folk møter ei form for ansvarsfråskrivning når dei vil ta saker eller tenesteytinga opp med kommunen. Det må framleis vera mogleg med kontakt med den «ansvarlege» når innbyggjarane har behov for å kontakta kommunen.

Organisasjonar

KS meiner det er naudsynleg med høg innsats for å vidareutvikla den betydninga lokaldemokratiet skal ha, dei lokaldemokratiske arbeidsformene og korleis makta vert utøvd lokalt. I denne samanhengen vil KS ha merksemd retta mot å utvikla eit velfungerande demokrati i dei nye regionane. Ein meir sjølvstendig kommunesektor betyr mykje for å auka deltakinga og interessa for lokalpolitikken.

KS meiner at ein sjølvstendig kommunesektor med auka handlingsrom er avgjerande for å auka deltakinga i og interessa for lokalpolitikken. Det er viktig å styrkja innsatsen som samfunnsutviklar lokalt og regionalt. Rolla som tenestetilbydar og tilretteleggjar skal balanserast i dei folkevalde sitt arbeid.

KS vektlegg det representative demokratiet. Auka dialog med, og medverknad frå, innbyggjarane er supplement til den representative kanalen.

Organisasjonen vil hindra vidare fragmentering av makt og ansvar i lokaldemokratiet. Bruk av interkommunalt samarbeid kan redusera kommunestyret si politiske styring og føra til lokaldemokratisk underskot. KS vil framleis ha kommunal fri-dom i forhold til selskapsorganisering. Her kan det gjerast noko i forhold til å betra styringsinstrumenta.

KS vil ha full organisasjonsfridom for kommunane, og at det skal vera opp til kommunane sjølve om dei vil eldreråd, ungdomsråd m.m.

KS vil ha ein database for å registrera innbyggjarane sitt syn på lokaldemokratiet.

Vidare vil KS ha ei grundig evaluering av forsøk med direkte ordførarval før det vert bestemt at det skal verta ei allmenn ordning

KS vil ha felles valdag for stortings-, fylkestings- og kommunestyrevalet (eit fleirtal på 7 i KS-styret, medan eit mindretal på 4 ville ha eigen kommunevaldag og eit mindretal på 3 ville ha dagens ordning).

KS vil ha røysterettsalder ved lokalval som i dag, det vil seia 18 år (fleirtalet på 9 i KS-styret). Eit mindretal i styret på 5 vil ha røysterettsalder på 16 år.

Organisasjonen meiner det bør satsast på å utvikla elektroniske valløysingar, og tilbyr samarbeid med staten for å utvikla sikre og brukarvenlege løysingar. KS viser her til eKommune 2009.

KS meiner det er ein samanheng mellom arbeidsvilkår, rekruttering og representativitet. Det er behov for debatt og kunnskap, og debatt om samanhengen mellom desse faktorane og eventuelt nye tiltak eller løysingar for å sikra det representative demokratiet. Lokalt må det leggast til

rette for at terskelen for å delta i lokalpolitikken er låg, slik at rekruttering kan sikrast best mogleg representativitet.

KS tilrår at den einskilde kommune/fylkeskommune sjølv avgjer korleis og når dei vil nytta folkerøystingar.

Ifølgje KS har kommunane eit ansvar for å leggja til rette for friviljug verksemd lokalt, og oppfordrar kommunane til å utvikla friviljug politikk i samarbeid med friviljuge organisasjonar. KS vil utvikla modellar for meir lokal tildeling av stønad til friviljuge organisasjonar

Fagforbundet vil ikkje at det skal gjevast høve til å stemma blankt. Dei vil at blanke røyster bør teljast som forkasta røyster, og at røysterettsalderen ved lokalval framleis skal vera 18 år. Organisasjonen vektlegg partia si sentrale rolle, men stiller seg tvilande til skattefrådrag for medlemskontingent til partia. Samtidig er Fagforbundet meir positiv til å setja ned ei arbeidsgruppa som skal føreslå tiltak for å motverka synkande medlemstal i partia. Organisasjonen stiller seg skeptisk til å lempa på reglane for å kunne stilla lokal liste. Fagforbundet åtvarar mot meir omfattande delegasjon frå folkevalde til administrasjonen. Det kan føra til at ansvarsfråskrivning både frå administrasjonen og politikarane si side. Her meiner Fagforbundet at det kan vera naudsynt med ein ny gjennomgang av Kommunelova. Vidare går organisasjonen mot å gje folkerøystingar ein meir bindande karakter. Fagforbundet vil halda på ordninga med lovfesting av eldreråd og representasjonsordning for funksjonshemma. Organisasjonen sluttar seg til kommisjonen sitt syn om at kommunen må vera varsame med å setja skrankar for ytringsfridom og lojalitetsplikt for kommunalt tilsette og peikar samtidig på at kommisjonen burde hatt ei breiare vurdering av medverknaden kommunalt tilsette har. Fagforbundet stiller seg skeptisk til direkte ordførarval og at den direkte valde ordføraren skal ha utvida myndigheit. Organisasjonen oppfattar kommunal selskapsdanning som problematisk, og støttar ikkje den store fridomen som kommunane har når det gjeld organisering.

Funksjonshemmedes Fellsorganisasjon (FFO) meiner at det er framleis er behov for å arbeida med å sikra at vallokale, informasjon i samband med val og røystesetlar er tilgjengelege for alle. Organisasjonen vil at det vert lagt til rette praktisk og økonomisk for at alle kan delta i politisk aktivitet, mellom anna gjennom krav til universell utforming knytt til tilskotsordningar, informasjonsformidling til dei politisk partia og gjennomgang av barrierar for politisk deltaking i kommunalpolitikken. FFO ber om at spørsmålet om korleis ein skal

unngå ulikebehandling mellom ulike grupper i samband med honorering av politisk verv vert utgreia, og organisasjonen vil sjølv vera med i desse drøftingane. FFO minner om at kommunane sine heimesider må følgja standardar og retningslinjer utarbeidde av noreg.no. Organisasjonen vil framleis ha lovfesting av kommunale råd for funksjonshemma. FFO vil styrkja den økonomiske stønaden til lokale organisasjonar som bør kombinerast av kommunale og sentralt fordelte statlege midlar.

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL) understrekar at brukardemokratiet både er knytt til påverknad av politisk avgjerder og medverknad i tenesteutforminga. Foreininga vil at lovfestinga av representasjonsordning for funksjonshemma i kommunane skal halda fram, og at politiske myndigheiter alltid må ha overordna ansvar for velferdstenester gjennom lovgjeving, organisering og finansiering. Samtidig meiner LHL at andre enn det offentlege kan levera helse- og omsorgstenester. Brukarane må uavhengig av produsent trekjast med i tenesteutforminga.

Landslaget for offentlige pensjonister vil halda på lovfesting av eldreråda.

Landsorganisasjonen (LO) vil halda på dagens ordning med at lokal- og regionalval vert halde same dagen og Stortingsvalet vert halde for seg, vil ha val over to dagar og vil at røysterettsalderen framleis skal vera 18 år. Vidare støttar organisasjonen mindretalet i kommisjonen når det gjeld å setja ned ei gruppe som skal føreslå tiltak for å motverka nedgangen i medlemstal i partia, men er i mot skattefrådrag for partimedlemskap. LO vil heller ikkje at det skal verta enklare å stilla lokale lister ved lokalval. Det vert i høyringsfråsegna åtvare mot profesjonaliseringa i politikken, og organisasjonen er kritisk til ein meir omfattande delegasjon frå folkevalde organ til administrasjonen. Organisasjonen vil framleis ha lovfesting av eldreråda og representasjonsordning for funksjonshemma. LO saknar ei breiare vurdering av tilsettes medverknad og kva det tyder for utviklinga av folkestyret. Organisasjonen går mot at kommunane skal stå fritt i forhold til kommunal organisering, herunder bruk av kommunale selskapsformer som dei meiner svekkjer politisk styring og kontroll. LO vil ha ein breiare gjennomgang av tiltak som kan sikra arbeidstakarane sine moglegheiter til å delta i lokalpolitisk arbeid.

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) understrekar den viktige rolla dei friviljuge organisasjonane har for demokratiet. Dei gjev både trening i demokrati og bidrar til politisk rekruttering. Det er viktig at kommunane legg til

rette for dei friviljuge barne- og ungdomsorganisasjonane. LNU vil ha forsøk med 16 års røysterett. LNU meiner vidare at kommunane må stimulerast til å arbeida meir med opne og inkluderande organisasjonar. Dette kan bidra til å trekkja etniske minoritetar inn i organisert arbeid. I forhold til økonomisk støtte til friviljuge organisasjonar på lokalt nivå og som ikkje er knytt til ein nasjonal organisasjon peikar LNU på at det er mogleg for desse å søkja direkte den statlege støtteordninga Frifond barn og unge. Kommunane bør informera organisasjonane lokalt om desse midlane.

Norges Idrettsforbund saknar klarare mål for korleis det offentlege ønskjer å bruka friviljuge organisasjonar, særleg i forhold til korleis idretten kan bidra. Forbundet støttar ikkje forslaget om å overlata til kommunane å fordela statlege midlar til kommunane.

NORVAR peikar på god eigarstyring som verkemiddel når kommunen har lagt oppgåveløysing ut til selskap. Det er også behov for erfaringsformidling mellom kommunar når det gjeld bruk av selskapsforma.

Norges forbund for utviklingshemmede meiner at kommisjonen burde skilt mellom friviljuge organisasjonar som humanitære organisasjonar og brukarorganisasjonar. Brukarorganisasjonar representerer eit meir demokratisk korrektiv til kommunane enn den einskilde brukaren, og er interessehevdarar for brukarane. Forbundet peikar på at brukarmedverknad på individnivå ikkje er reell. For eksempel klagesystemet, som ikkje fungerer. Kommunane følgjer ikkje opp rettstryggeliken.

Norges velforbund meiner at det engasjementet som er på underkommunalt nivå uttrykt gjennom det områdeforeiningar, er vesentleg for demokratiet og demokratiutvikling. Organisasjonen viser til 2500 innmelde lokale foreiningar som representerer 250.000 husstandar. Organisasjonen deler ikkje lokaldemokratikommisjonen sitt syn på at statlege ressursar til lokale organisasjonar skal fordelast av kommunen.

Norsk pensjonistforbund peikar på at eldre er underrepresenterte i folkevalde organ nasjonalt og lokalt. Forbundet vil halda på lovfestinga av eldreråda.

Pensjonistenes fellesorganisasjon vil halda på lovfestinga av eldreråda.

Senterungdommen støttar dagens ordning med lokalvalet for seg og Stortingsvalet for seg, vil framleis ha 18-års røysterettsalder og vil ha skattefrådrag for partikontingenten. Ungdomspartiet støttar lokaldemokratikommisjonen i at folkerøystingar framleis bør vera rådgjevande. Når det gjeld

direkte ordførarval vil organisasjonen at det skal vera fritt opp til kommunen å bestemma om dei skal ha det, og om kva myndigheit ordføraren skal ha.

Unio støttar lokaldemokratikommisjonen sitt syn på faren med færre folkevalde, og ser på det som eit problem at lokalpolitikken i større grad vert profesjonalisert. Organisasjonen deler maktutgreiinga sitt syn om forvitring av det representative demokratiet når det politiske engasjementet utanfor aukar. *Unio* støttar kommisjonen i at kommunen kan utarbeide et opplæringstilbod i skulen.

Organisasjonen ser på selskapsdanninga i kommunen som problematisk. Det er også eit ønske om å styrka samarbeidet mellom det politiske nivået og dei tilsette. Det vil styrkja det politiske avgjerdsgrunnlaget. Dei tilsette og brukarane bør få meir reell innflytelse.

YS vil halda på lovfestinga av eldreråda.

Voksenopplæringsforbundet peikar spesielt på behovet for opplæring i demokrati. Dette gjeld særleg at studieforbunda ikkje er nemnde i NOU 2006:7, og at dei har ei viktig rolle i forhold til opplæring i demokrati.

Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern
0314 OSLO
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Telefaks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på Internett:
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Heidi Asdahl

Trykk: 07 Gruppen AS - 06/2008



241 379
Trykksak

