



Innst. 270 S

(2011–2012)

**Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen**

Meld. St. 12 (2011–2012)

**Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om stat og
kommune – styring og samspel**

Innhold

		Side		Side
1.	Sammendrag	5	1.6.1.3	Nasjonale verkemiddel i plansystemet 17
1.1	Demokratisk forankra velferd	5	1.6.1.4	Retningslinjer for utarbeiding av statleg regelverk retta mot kommunesektoren
1.2	Kommunalt sjølvstyre og mål for statleg styring	6	1.6.1.5	Utviklingstrekk i statleg regelstyring
1.2.1	Dei kommunale sjølvstyreverdiane ..	6	1.6.1.6	Departementets vurdering av utviklinga innan regelstyring
1.2.2	Mål for statleg styring	6	1.6.2	Økonomiske verkemiddel
1.2.3	Spenningar og utfordringar i samspelet mellom det lokale og det sentrale.....	6	1.6.2.1	Finansiering av kommunesektoren ..
1.3	Kommunesystemet	7	1.6.2.2	Rammefinansiering og frie inntekter
1.3.1	Innleiing	7	1.6.2.3	Øyremerkte tilskot
1.3.2	Oppgåver og ressursar i dag	7	1.6.2.4	Departementets vurdering av rammefinansiering og øyremerkte tilskot
1.3.3	Kommunesystemet	7	1.6.3	Pedagogiske verkemiddel
1.3.4	Dei fire rollene til kommunen	9	1.6.3.1	Statleg rettleiing av kommunane
1.3.5	Strukturspørsmål	10	1.6.3.2	Kompetanseutvikling og etterutdanning
1.3.6	Departementets vurdering	11	1.6.3.3	Samhandling mellom staten og kommunesektoren om utviklingstiltak
1.4	Lokal og regional samfunnsutvikling	12	1.6.4	Dialog mellom staten og kommunesektoren
1.4.1	Kommunar og fylkeskommunar som samfunnsutviklarar	12	1.6.4.1	Styringsdialog og samhandling mellom forvaltningsnivåa
1.4.2	Initiativ frå staten for å støtte opp om kommunane som samfunnsutviklarar	13	1.6.4.2	Samhandling og dialog i eit system med fleirnivåstyring
1.5	Rettslege rammer for kommunar og fylkeskommunar	13	1.6.4.3	Konsultasjonar mellom staten og kommunesektoren
1.5.1	Omgrepet «kommunalt sjølvstyre» ..	13	1.6.4.4	Andre dialog- og samhandlingsarenaer mellom staten og kommunane
1.5.2	Rettslege rammer for kommunar og fylkeskommunar og kommunalt sjølvstyre	13	1.6.5	Forsøk som utviklingsverktøy
1.5.3	Kommunalt sjølvstyre i norsk rett	14	1.6.5.1	Forsøkslova og andre heimlar for å gjennomføre forsøk
1.5.3.1	Konstitusjonelle reglar	14	1.6.5.2	Forvaltningsutvikling gjennom forsøk
1.5.3.2	Rekkjevidda av konstitusjonell sedvanerett	14	1.6.6	Samla vurdering av bruken av statlege styringsverkemiddel og dialog mellom staten og kommunane
1.5.3.3	Folkerettslege forpliktingar	14	1.6.6.1	Om verkemiddelbruk
1.5.3.4	Alminneleg lov	14	1.6.6.2	Fullmaktslovgeving for fastsetjing av kommunale oppgåver
1.5.4	Departementets vurdering av rekkjevidda av det kommunale sjølvstyret i norsk rett	15	1.6.6.3	Om utgreiing av statlege tiltak retta mot kommunesektoren
1.5.5	Rekkjevidda av statsrådana sitt ansvar for oppgåveløysinga i kommunane	15	1.7	Rapportering, dokumentasjon og tilsyn
1.5.6	Twisteløysing mellom stat og kommune	15	1.7.1	Innleiing
1.6	Om verkemiddel for styring og dialog med kommunesektoren	16	1.7.2	Rapportering
1.6.1	Styring gjennom lov og forskrift	16		
1.6.1.1	Ulike former for regelstyring	16		
1.6.1.2	Klagesystemet og statleg kontroll og tilsyn med kommunar og fylkeskommunar	17		

	Side		Side		
1.7.3	Statleg tilsyn med kommunar – rettslege rammer	30	1.9.1	Styring og kontroll internt i kommunane	36
1.7.3.1	Regulering av kommuneretta tilsyn ..	30	1.9.2	Kommunestyret og kontrollutvalet ..	37
1.7.3.2	Eit inngripande styringsverkemiddel	30	1.9.3	Rekneskapsrevisjon	37
1.7.4	Utøving av kommuneretta tilsyn	31	1.9.4	Forvaltningsrevisjon	38
1.7.4.1	Tilsynsetatar og styringslinjer	31	1.9.5	Selskapskontroll	38
1.7.4.2	Gjennomføring av tilsyn – særleg om landsomfattande tilsyn	31	1.9.6	Eigenkontrollen er viktig for staten .	39
1.7.5	Departementets vurdering	32	1.10	Administrativ styring og kontroll i kommunane	39
1.7.5.1	Eit statleg tilsyn som gjev grunnlag for læring og forbetring av tenestene	32	1.10.1	Einskapleg administrativ leiing i kommunane	39
1.7.5.2	Meir forskingsbasert kunnskap	32	1.10.2	Krava om internkontroll på sektorområda	39
1.7.5.3	Samanheng mellom statleg tilsyn og eigenkontroll – differensiering av statleg tilsyn	33	1.10.3	Det er behov for meir kunnskap	40
1.8	Direktorat og regionale statsetatar	34	1.11	Økonomiske og administrative konsekvensar	40
1.8.1	Direktorat	34	2.	Komiteens merknader	41
1.8.2	Regional stat	34	3.	Komiteens behandling	47
1.8.2.1	Fylkesmannen	35	4.	Komiteens tilråding	47
1.9	Eigenkontrollen i kommunane og fylkeskommunane	36			



Innst. 270 S

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Meld. St. 12 (2011–2012)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om stat og kommune – styring og samspel

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Demokratisk forankra velferd

I meldinga peikar ein på at utgangspunktet for forholdet mellom staten og kommunane er at Noreg er ein einskapsstat, og følgjeleg må det lokale sjølvstyret fungere innanfor rammene av nasjonale mål.

Regjeringa legg til grunn at rammestyring framleis skal vere hovudprinsippet for styringa av kommunen.

Regjeringa meiner at det over tid må vere samsvar mellom prinsipp og praksis i den statlege styringa av kommunane.

Regjeringa vil med meldinga leggje grunnlaget for vidareføring av eit sterkt lokalt folkestyre. Regjeringa sin politikk for styring og samhandling med kommunane skal baserast på gjensidig tillit.

Regjeringa vil understreke prinsippet om rammestyring.

Meldinga varslar innhenting av meir kunnskap på fleire område. Bakgrunnen er å skaffe eit betre grunnlag for utforminga av ein politikk som vil sikre lokal handlefridom og eit styrka folkestyre i kommunar og fylkeskommunar.

Regjeringa meiner generalistkommunesystemet framleis skal leggjast til grunn for organiseringa av kommunesektoren. Samstundes reiser generalistkommuneprinsippet òg utfordringar. Departementet meiner det er viktig å vere medviten om desse utfordringane.

Regjeringa vil at endringar i kommunestrukturen skal vere frivillig.

Regjeringa legg til grunn at regelstyringa av kommunar og fylkeskommunar skal vere rammeprega, slik at ein oppnår reell handlefridom ved gjennomføringa av lovpålagde oppgåver.

Regjeringa vil revidere retningslinjene for utarbeiding av statleg regelverk retta mot kommunane.

Lovføresegner om individuell plan skal leggje til rette for samordna tenester for den einskilde, men bind mykje administrative ressursar i kommunane. Det skal gjennomførast ei samla evaluering av dei ulike føresegnane om individuell plan. Fram til Stortinget har fått lagt fram for seg resultatet av ei slik evaluering, vil ikkje regjeringa gjere framlegg om nye lovføresegner om individuell plan.

Regjeringa legg til grunn at rammefinansiering framleis skal vere hovudmodellen for finansiering av kommunesektoren.

Departementet vil setje i gang eit arbeid for å sjå nærare på korleis ulike øyremerkte ordningar er utforma.

Direktorata og fylkesmannsembeta har ei viktig rolle i rettleiinga av kommunane for at dei skal kunne løyse kompliserte oppgåver på ein god måte og til det beste for innbyggjarane.

Regjeringa meiner det er behov for meir kunnskap om korleis endringar i direktorata sitt ansvar og arbeidsoppgåver verker inn på den kommunale handlefridomen og på måloppnåinga for den statlege styringa.

Ulike arenaer for dialog mellom staten og kommunesektoren har vakse fram gjennom dei siste tiåra. Departementet vil skaffe fram kunnskap om effektane av avtalar som del av statens styring av og samhandling med kommunesektoren for mellom anna å kunne vurdere om bruken er i tråd med målet.

Det er eit klart mål at staten ikkje skal påleggje kommunesektoren rapporteringar som ikkje blir brukte. Rapporteringa skal gje naudsynt styringsinformasjon som kan vere viktig for politikktutforminga, eller som er naudsynt for kontrollføremål. For å sikre at Kommunalt rapporteringsregister, KOSTRA, også i framtida skal vere eit godt hovudsystem for rapporteringa mellom stat og kommune, skal departementet vurdere nærmare effektiviteten i informasjonsinnhentinga og kva nytte innrapporterte data har for både kommunane og staten.

Det er framleis eit mål å styrke kommunane sin eigenkontroll og å ha ein god balanse mellom eigenkontrollen og den statlege kontrollen.

Staten har eit ansvar for at reglane som dei ulike departementa pålegg kommunane å følgje, legg til rette for ein heilskapleg internkontroll lokalt. Departementet vil innhente meir kunnskap som grunnlag for å vurdere i kva grad regelverket er tenleg.

Sjå kapittel 1.1 i meldinga for heile oppsummeringa frå departementet om deira vurderingar og deira framlegg om åtgjerder.

I meldinga og i denne innstillinga er fellesnemninga kommune eller kommunesektor brukt om både kommunar og fylkeskommunar.

1.2 Kommunalt sjølvstyre og mål for statleg styring

1.2.1 Dei kommunale sjølvstyreverdiane

I meldinga peikar ein på at det klassiske verdi-grunnlaget for det lokale sjølvstyret er tredelt: fridom (autonomi), demokrati og effektivitet. To sider ved fridomsidealet blir vurdert som vesentlege: 1) at lokalpolitikarane kan gjere eigne prioriteringar og at dei i iverksetjinga av statleg politikk kan tilpasse denne til lokale forhold, og 2) at kommunane sin kompetanse er negativt avgrensa.

Kommunalt sjølvstyre inneber nærleik mellom innbyggjarane og folkevalde. Det er ein grunnleggjande verdi at innbyggjarane kan påverke og delta i løysinga av felles oppgåver i lokalsamfunnet.

Effektivitetsverdien, som er ei hovudgrunngeving for å leggje oppgåver til kommunesektoren, blir vanlegvis delt inn i to former: prioriteringseffektivitet, eller tilpassingseffektivitet, og kostnadseffektivitet. Den første forma for effektivitet er knytt til responsivitet. Kommunen som lokal politisk organisasjon kan best svare på krav som kjem frå innbyggjarane.

Den andre forma for effektivitet gjeld kostnads-effektivitet. Det må leggjast vekt på å få mest muleg ut av kvar krone på alle tenesteområda.

1.2.2 Mål for statleg styring

Staten vil ha eit breitt spekter av mål, og nokre av dei statlege måla vil gje behov for statleg styring som avgrensar fridomen til kommunar og fylkeskommunar. Måla, som er nemnde nedanfor, er omtala nærmare i kapittel 2 i meldinga. Dei er likskap og likeverd, rettstryggleik, omsynet til nasjonaløkonomien, omsynet til liv og helse, effektiv og samordna bruk av ressursar, omsynet til urfolk og nasjonale minoritetar, omsynet til miljøet og ei berekraftig utvikling og samfunnstryggleik.

1.2.3 Spenningar og utfordringar i samspelet mellom det lokale og det sentrale

Kommunane vil alltid vere i eit spenningsfelt mellom det lokale og det nasjonale demokratiet.

Den tette integrasjonen mellom stat og kommune på det velferdspolitiske området har medført at rommet for variasjon mellom kommunane på ulike velferdsområde over tid er blitt mindre, jf. kapittel 3 i meldinga. Frå statleg side kan det lett oppfattast slik at ein blir stilt til ansvar for resultat som ein berre i avgrensa grad kan påverke. Det konstitusjonelle ansvaret til kvar einskild statsråd blir avskore når ei oppgåve ved lov er lagt til kommunen. Statsrådets konstitusjonelle ansvar er då avgrensa til å følgje med, gripe inn med lovmessige verkemiddel når noko går gale (tilsyn, lovlegkontroll m.m.), eller foreslå reformer i tråd med sektoransvaret.

Den viktigaste forklaringa på skilnader i tenestetilbodet mellom kommunar, er skilnader i inntekter, herunder variasjon i skatteinngang.

Statens sektororganisering kan òg vere ei drivkraft for stram statleg styring og vere ei utfordring i møte med kommunane, som har som si viktigaste rolle å samordne oppgåver og tiltak slik at det blir ein heilskap for innbyggjarane i kommunen.

I tillegg til at krav om sterke statlege verkemiddel kan kome frå tenestemottakarar og brukarorganisasjonar, kan krava òg kome innanfrå kommunane sjølve, i første rekkje frå tilsette og deira organisasjonar. Fleire har peika på at det lett kan bli ein eigendynamikk i sterk statleg styring. Innan gjevne ressursrammer vil kommunane på grunn av nærleik til lokale behov og føresetnader kunne gjere dei beste avvegingane mellom sektorinteressene.

Verken omgrepet fridom eller omgrepet likskap er eintydige storleikar. Telemarksforsking har (på oppdrag frå KS) gjort ein nærare studie av desse omgrepa og kva dei konkret inneber for innbyggjarar med ulike ståstader (TF-rapport nr. 281, 2010). Sjå kapittel 2.4 i meldinga for nærare omtale.

1.3 Kommunesystemet

1.3.1 Innleiing

Kapittel 3 i meldinga inneheld eit kort historisk riss av utviklingslinjene i kommunane si rolle og posisjon i det nasjonale styringsverket.

1.3.2 Oppgaver og ressursar i dag

OPPGÅVENE TIL KOMMUNANE OG FYLKESKOMMUNANE

Stortinget har gjennom lov gjeve kommunane ansvaret for grunnleggjande nasjonale velferdsoppgåver.

Det er eit etablert prinsipp at oppgaver bør leggjast på det lågast mulege effektive forvaltningsnivået. Kommunane har i dag ein brei og tung oppgaveportefølje. For ei oversikt over oppgåvene til kommunane og fylkeskommunane, sjå meldinga kapittel 3.

Brutto driftsutgifter i kommunane (inkludert Oslo) utgjorde i 2009 om lag 284 mrd. kroner (KOSTRA, i TBU:264). Mesteparten av utgiftene i kommunane går med til å dekkje tenesteproduksjon innan sentrale velferdsoppgåver.

Brutto driftsutgifter i fylkeskommunane (inkludert Oslo) utgjorde i 2009 om lag 48 mrd. kroner (KOSTRA). 54 prosent av desse driftsutgiftene gjekk til vidaregåande opplæring og 20 prosent til samferdsel.

KOMMUNESEKTOREN SIN PLESS I NORSK ØKONOMI

Kommunesektoren forvaltar ein stor del av dei økonomiske ressursane i norsk økonomi. Målt i forhold til BNP for Fastlands-Noreg utgjorde inntektene til kommunesektoren 18 prosent i 2010. Prosentdelen steig noko i 2009 og 2010, etter å ha lege stabilt på om lag 16 prosent i perioden 2002–2008.

I 2010 var om lag 20 prosent av dei sysselsette i landet tilsette i kommunesektoren. Dette er noko høgare enn i perioden 2002–2008, då prosentdelen låg på om lag 18.

I meldinga peikar ein på at auken i kommunane sin prosentdel av inntekter og sysselsetjing må sjåast i samanheng med finanskrisa og dei finanspolitiske tiltaka som då blei sette i verk.

INNTEKTER, AKTIVITET OG FINANSIELL SITUASJON

Kommunesektoren har hatt ein relativt sterk inntektsauke dei seinare åra. For perioden 2005–2011 er den samla realauken i inntekter rekna til 48 mrd. kroner, tilsvarande om lag 17 prosent. Nye og utvida oppgaver for kommunesektoren og ein sterk auke i folketallet som inneber fleire tenestemottakarar, har vore ei viktig grunngeving for auken i inntekter.

Parallelt med inntektsauken har det vore ein sterk auke i sysselsetjing og investeringar i kommunesek-

toren. Frå 2005 til 2010 har sysselsetjinga auka med knapt 72 000 personar, tilsvarande 16 prosent. Investeringane steig reelt med 40 prosent frå 2005 til 2009.

Det peikas i meldinga på at ein stabil finansiell situasjon er ein føresetnad for god kommunal tenesteyting over tid. Det er brei fagleg semje om at netto driftsresultat over tid bør liggje på om lag 3 prosent av driftsinntektene for kommunesektoren samla sett.

I gjennomsnitt ligg netto driftsresultat for kommunesektoren samla sett på om lag 3 prosent av driftsinntektene i perioden 2005–2010. Det er i meldinga understreka at dette hovudbiletet dekkjer over variasjonar.

FORHOLDET MELLOM OPPGÅVER OG RESSURSAR

KS har i ulike samanhenger peika på ein stadig auke i forventningane til kva oppgaver kommunane skal løyse, også utover dei lovpålagde oppgåvene. KS har også uttrykt uro for at det lokale folkestyret er under press gjennom mellom anna manglande samsvar mellom ansvar for oppgaveløysinga og finansiering av oppgåvene. Ei spørjeundersøking blant ordførarar og rådmenn viser at tre av fire ordførarar meiner at gapet mellom forventingar og kva kommuneøkonomien gjev rom for, har auka dei siste åra (Perduco 2010).

Kommunane har relativt lite rom for å påverke storleiken på inntektene. Difor er det i meldinga understreka at det er særskilt viktig at det er samsvar mellom dei oppgåvene kommunane har ansvaret for, og dei ressursane som blir stilte til disposisjon. Det gjeldande finansieringsprinsippet er at kommunane skal kompensere fullt ut for meirutgiftene når dei får nye oppgaver, og ved endringar i regelverk eller andre endringar som inneber meirutgifter. Tilsvarande skal inntektsrammene til kommunane reduserast dersom dei blir avlasta for oppgaver.

1.3.3 Kommunesystemet

GENERALISTKOMMUNESYSTEMET

I meldinga blir det vist til at generalistkommunesystemet inneber at alle kommunar er pålagde dei same oppgåvene gjennom lov, det same finansieringssystemet gjeld for alle, og lovgjevinga gjev dei same rammene for organisering og styring av kommunane. Det inneber at dei alle skal vareta demokratiske funksjonar, yte tenester til innbyggjarane, vere myndighetsutøvarar og ta hand om planleggings- og utviklingsoppgåver i lokalsamfunnet uavhengig av innbyggjartal, busetjingsstruktur eller andre kjenne-teikn.

Det blir i meldinga peika på at generalistkommunane er særleg viktige for å kunne sjå samanhengar og prioritere og samordne politikken. Dei gjev eit likeverdig lokalt sjølvstyre i alle kommunar i landet,

legg til rette for effektivitetsgevinstar, dei har gjeve gode vilkår for desentralisering og har lagt til rette for at innbyggjarane i alle delar av landet har godt tilgjenge til eit offentleg tenestetilbod, og dei har likeverdig høve til å delta i og påverke avgjerder som vedkjem kvardagen deira. For staten er dette kommunesystemet enkelt å administrere.

OPPGÅVEDIFFERENSIERING – EIT ALTERNATIV TIL GENERALISTKOMMUNESYSTEMET?

I perioden 2004–2007 blei det gjennomført fleire forsøk med oppgåvedifferensiering.

STATLEG STYKKPRISFINANSIERING OG STATLEG OPPGÅVEANSVAR

Statleg stykkprisfinansiering, med tilhøyrande individuelle rettar, blir i det offentlege ordskiftet halde fram som eit alternativ til dagens styringssystem. Statleg stykkpris kan kombinerast med ulike «gradar» av statleg overtaking av kommunale tenester. I meldinga blir det peika på ulike modellar.

DEPARTEMENTETS VURDERING AV DEI ULIKE KOMMUNESYSTEMA

I meldinga går det fram at argumenta mot eit differensiert system gjerne er knytte til demokrati, den samla effektiviteten for det offentlege, ei oversiktleg forvaltning og den statlege styringa. Røystene til innbyggjarane får ulik vekt og det lokale sjølvstyret får ulik tyngd i ulike kommunar. Systemet vil òg kunne føre til forsterka skilnader mellom store kommunar og små kommunar.

Differensiering vil truleg krevje meir samordning mellom offentlege organ og føre til ei meir oppstykkja forvaltning for innbyggjarane. Det er òg truleg at ei differensiert oppgåvefordeling vil innebere at ein får stadige diskusjonar og uro om oppgåvefordelinga.

Differensiert oppgåvefordeling vil etter departementets syn ha store uheldige demokratiske konsekvensar. Det er eit grunnleggjande prinsipp i det demokratiske systemet vårt at alle veljarar skal ha ei likeverdig røyst ved val. Det vil ikkje vere tilfellet i eit system med omfattande oppgåvedifferensiering. I eit differensiert kommunesystem kan ein skreddarsy oppgåveansvaret til den enskilde kommunen, men det vil gje store administrative byrder både for staten og for kommunesektoren og ei stadig uro kring oppgåvefordelinga. Departementet ser det ikkje som aktuelt å gje kommunane ulikt oppgåveansvar i særleg omfang utover det som er i dag.

Innføring av statleg stykkprisfinansiering av velferdstenestene har fleire utfordringar. Det er vanskeleg å fastsetje riktig pris og å utarbeide stykkprisar som er tilstrekkeleg finmaska til å fange opp dei individuelle forskjellane og behovsendingar hos den

enskilde over tid. Det vil også vere vanskeleg å fastsetje prisar som i tilstrekkeleg grad fangar opp forskjellane i kommunane sitt kostnadsnivå, til dømes knytt til busettingsmønster. Dersom systemet på den andre sida blir for finmaska, blir det også meir komplekst og administrativt krevjande.

Utfordringa med å setje rett pris vil truleg føre til at prisen blir sett for lågt for nokre tenestemottakarar, medan han vil vere for høg for andre. Innanfor eit stykkprissystem er det òg manglande insentiv til å produsere tenestene meir effektivt og til å setje ned satsane når endringar i behov skulle tilseie det. På denne måten er det fare for at stykkprissystemet blir kostnadsdrivande.

Dersom ein legg til grunn at kommunane skal ha hovudansvaret for tenesteproduksjonen, vil eit stykkprissystem bryte med det finansielle ansvarsprinsippet. Systemet vil gje klare insentiv til å auke kostnadene og kan medføre ei vridning av prioriteringane mot dei oppgåvene som gjev best «betaling».

Full statleg overtaking av velferdstenestene vil ha ytterlegare konsekvensar. Det vil alltid vere behov for lokale tilpassingar og prioriteringar. Difor er det behov for eit desentralisert forvaltningssystem, om ikkje gjennom kommunar, så gjennom statlege lokalkontor. Den statlege forvaltninga er sterkt sektorisert også på lokalt nivå. Dette svekkjer mulegheitene til å gjere heilskaplege prioriteringar på tvers av sektorar.

Sjølv om ein bygde ned statlege sektorgrenser på lokalt nivå, ville denne løysinga vere problematisk ifølgje departementet. Avgjerdene vil bli tekne lenger unna innbyggjarane enn i ein situasjon der kommunane har ansvaret. Statleggjering av velferdsoppgåver kan gje meir byråkrati og mindre demokrati.

Fleire av velferdstenestene er av ein slik karakter at det i alle høve vil vere behov for ei skjønsvurdering knytt til tildeling av tenester. Statleggjering av slike velferdsoppgåver vil i praksis innebere at denne skjønsvurderinga blir lagt til statlege tenestemenn.

Eit ønske om statleg oppgåveløysing kan mellom anna byggje på ei førestelling om at ein ved statleg ansvar vil «sleppe unna» kommunale prioriteringar innanfor avgrensa økonomiske rammer. Men også for staten vil det vere naudsynt å prioritere. Prioriteringsdiskusjonen vil bli lyfta frå dei lokale folkevalde til sentralt nivå.

Kommunar med rammefinansiering som prinsipp må sjølv ta rekninga for prioriteringane og vala dei gjer. I eit rammefinansiert system får kommunane òg insentiv til å halde kostnadene nede. Dette legg grunnlaget for god makroøkonomisk styring og for berekraftige velferdstenester.

Med rammefinansiering har kommunane eit sjølvstendig ansvar for eigen ressursbruk og for å tilpasse aktiviteten til inntektene. Lokale politikarar vil slik ha ein viktig funksjon i det å avklare og justere

stadig stigande forventningar til kva det offentlege skal ta seg av. Utan kommunar som tek heilskaplege omsyn og ser utfordringar i samanheng, vil sektorinteressene kunne bli for sterke og skape problem for den framtidige berekrafta til velferdstenestene.

Nærleiken mellom kommunane og innbyggjarane gjev gode føresetnader for å leggje til rette for effektive og fleksible tenester tilpassa behova til innbyggjarane.

Statleggjing av viktige velferdsoppgåver vil kunne avgrense det lokale folkestyret, føre til auka byråkratisering, føre til ei sentralisering av avgjerdsrett, gje folk flest færre mulegheiter til å påverke kvardagen sin og lokalsamfunnet sitt og truleg også svekkje motivasjonen for å engasjere seg i lokalpolitikken.

Dersom stykkprisfinansiering og statleggjing av kommunale velferdsoppgåver skulle vinne fram i stort omfang, kjem det fram i meldinga at ein på sikt vil kunne få kommunar med ansvar for først og fremst genuine lokale saker. Det blir i meldinga peika på at ei slik innsnevring av oppgåvene og ansvaret til kommunestyret vil ha uheldige konsekvensar både for utforminga av viktige velferdstenester til innbyggjarane og for korleis innbyggjarane kan påverke desse.

Departementet meiner at dagens kommunesystem under føresetnad av rammestyring gjev store gevinstar framfor dei andre alternativa.

1.3.4 Dei fire rollene til kommunen

Dei norske kommunane varierer i storleik, både i areal og i folketal. Desse variasjonane saman med eit stort oppgåveansvar, aukande kompleksitet i oppgåvene og auka forventningar til kvalitet frå innbyggjarane si side, har gjort at det blir stilt spørsmål ved om alle kommunar greier å fylle krava som ligg i rolla som generalistar.

KOMMUNEN SOM TENESTEYTTAR

I meldinga går det fram at det generelt kan seiast at norske kommunar leverer gode tenester.

Når det gjeld omfanget på tenestene som blir ytte i kommunane, kjem små og mindre kommunar minst like godt ut som større kommunar.

Inntektsskilnader er den viktigaste forklaringa på skilnader i tenestetilbodet mellom kommunar. Skal kommunane ha like økonomiske føresetnader for å kunne gje likeverdige tenester, inneber det at inntektene i større grad må jamnast ut.

Ulikt tenestetilbod kan også grunna seg i at kommunale politikarar har ulike prioriteringar og òg har andre prioriteringar enn staten. I ein slik situasjon kan sterkare statlig styring vere eit effektivt svar for å få ei meir lik prioritering og lik satsing på politikkområdet.

Kvalitet i kommunal tenesteproduksjon vil i dei fleste tilfella vere vanskeleg å måle direkte.

Det å ha tilgang på kompetent arbeidskraft blir sett på som sentralt for kvaliteten i tenestene som blir ytte. Ei kartlegging (Agenda 2006) viste at det er store skilnader mellom kommunane når det gjeld kor mange tilsette som har høgare utdanning. Agenda fann ikkje at skilnadene varierte systematisk med kommunestorleiken, det var ein tendens til at dei minste kommunane hadde ein noko lågare prosentdel sysselsette med høgare utdanning. Den geografiske plasseringa til kommunen har òg noko å seie.

Ei kartlegging (Saga 2011) viser at det fins utgreiingar som indikerer at dess større grad av spiss- eller spesialistkompetanse som blir kravd i oppgåveløysinga, dess større blir utfordringane. Det området som er best dekt gjennom fleire utgreiingar, er barnevernet, og funna i desse utgreiingane peikar i same retning: at det er små og sårbare fagmiljø på dette feltet.

I kapittel 3.5 i meldinga blir det gitt fleire døme på betydninga av storleiken til kommunane når det gjeld tenesteyting.

KOMMUNEN SOM DEMOKRATISK ARENA

Forskning viser at det er sterke og svake sider ved demokratiet både i store og i små kommunar (NIBR 2001, Saglie 2009).

Ifølgje den siste lokaldemokratiundersøkinga (Saglie 2009) er det ingen samanheng mellom kommunestorleik og haldning til lokaldemokrati som styringssystem. Men det er ein svak tendens til at folk i små kommunar har meir positive vurderingar av kor representative og lydhøyre lokalpolitikarane er. Oppfatninga av kor dyktige lokalpolitikarane er, er meir positiv i store kommunar.

Generelt kan det seiast at lokalpolitikarane og dei lokalpolitiske institusjonane har stor tillit blant innbyggjarane (Rose og Pettersen i Saglie 2009).

KOMMUNEN SOM MYNDIGHEITSUTØVAR

Kommunen utøver offentleg myndigheit i ein rekkje samanhengar, og denne rolla er blitt stadig utvida på velferdsområda. Den kommunale rolla som utøvar av myndigheit gjer at omsynet til rettstryggleiken er viktig i forholdet mellom innbyggjarane og kommunane.

Det er avgrensa med utgreiingar om korleis store og små kommunar varetar denne rolla. Barnevernsfeltet er eit kommunalt fagområde der rettstryggleiken for den einskilde innbyggjaren er viktig, og det er gjort nokre studiar på dette området. Undersøkingar viser at mange kommunar har svake og sårbare fagmiljø, noko som også vil kunne ha konsekvensar for rettstryggleiken for den einskilde.

I fleire samanhengar kan det vere fordelar knytte til å vere ein liten og oversiktleg kommune, mellom anna at det er lettare å samarbeide med fleire kommunale tenesteområde. Men i rolla som myndigheitsutøvar kan det også vere ulemper knytte til å vere liten, mellom anna med habilitetsproblem, og ved at nærleik kan gjere det vanskelegare å ta kontakt med barnevernet.

KOMMUNEN SOM SAMFUNNSUTVIKLAR

Ny naturmangfaldlov, plan- og bygningslov, matrikkellov og geodatalov er døme på lovverk som legg nye forvaltningsoppgåver til kommunane. Det er godt dokumentert gjennom fleire undersøkingar dei seinare åra at effekten av dei nye verkemidla blir svekt av at mange kommunar ikkje har kapasitet og kompetanse til å følgje opp ansvaret. Styrking av rettleiinga og sterkare samarbeidsstrukturar mellom kommunane blir vurdert som naudsynt for å sikre ei effektiv oppgåveløysing.

Kommunal- og regionaldepartementet meiner det er viktig å kunne følgje med på korleis både små og store kommunar tek hand om rollene sine, og vil innhente meir kunnskap om både rolla som myndigheitsutøvar og samfunnsutviklarrolla.

1.3.5 *Strukturspørsmål*

I takt med utviklinga av velferdsstaten og den stadig meir sentrale plassen kommunane får i den, blir spørsmålet om kommunesamanslutningar sett på dagsordenen med jamne mellomrom. Eit spørsmål som har vore oppe i desse samanhengane, er om inntektssystemet for kommunane set barrierar for frivillige samanslåingar.

Prinsippet om at endringar i kommuneinndelinga skal baserast på frivillige initiativ frå kommunane, ligg fast. Dersom kommunane sjølve vurderer det som ei god løysing å slå seg saman, er regjeringa positiv til det.

Det blir i meldinga peika på at målet med inntektssystemet ikkje er å påverke prioriteringane i kommunane, men å setje kommunane i stand til å gje innbyggjarane eit likeverdig tenestetilbod. Inndelingstilskotet i inntektssystemet er ei kompensasjonsordning til samanslegne kommunar for reduksjon i rammetilskotet som følgje av kommunesamanslåing. Den største delen av rammetilskotet til kommunane blir fordelt ut frå talet på innbyggjarar i den einskilde kommunen og vil i mindre grad bli påverka av om kommunar vel å slå seg saman.

Som ein del av utgiftsutjamninga blir kommunane kompenserte for smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon. Ifølgje Borgeutvalet (NOU 2005:18) kan kompensasjon for smådriftsulemper svekkje insentiva til frivillige kommunesamanslutningar. Om kommunar skal kompensert fullt ut for

smådriftsulemper blir dermed ei avveging av omsynet til utjamning og omsynet til insentiv. Regjeringa legg til grunn, slik òg Borgeutvalet gjorde, at omsynet til utjamning veg tyngst, og at kommunane blir kompenserte for smådriftsulemper gjennom utgiftsutjamninga i inntektssystemet.

I ulik grad kan veksttilskotet, storbytilskotet, andre kriterium i utgiftsutjamninga (som urbanitetskriteriet og busetnadskriteria) og skatteutjamninga bli påverka av endringar i kommunestrukturen. Dette er element som ikkje inngår i inndelingstilskotet.

Det er òg nokre element i inntektssystemet som er innretta slik at tilskot blir tildelt med eit fast beløp per kommune, og som dermed blir påverka av endringar i kommunestrukturen. Dette gjeld basiskriteriet i utgiftsutjamninga, småkommunetilskotet og til dels distriktstilskot Sør-Noreg.

Inndelingstilskotet kompenserer for bortfall av basistilskot og eventuell reduksjon i samla regionalpolitiske tilskot, i tillegg til eventuelle meirkostnader som følgje av auka arbeidsgjevaravgift. På grunnlag av forslag frå Kommunal- og regionaldepartementet i Prop. 115 S (2010–2011) (Kommuneproposisjonen 2012) vedtok Stortinget i juni 2011 å utvide perioden for fullt inndelingstilskot frå 10 til 15 år. Med dette ønskjer departementet å leggje til rette for gode og stabile rammevilkår for kommunar som på frivillig grunnlag ønskjer å slå seg saman. Dei kommunar som i dag mottek inndelingstilskot, skal omfattast av utvidinga. Nedtrappinga av tilskotet skjer som i dag, med 1/5 kvart av dei påfølgjande 5 åra.

Nokre kommunar har høge inntekter frå utbytte, eigedomsskatt på verk og bruk og kraftinntekter. Dette er inntekter som ikkje inngår i inntektssystemet. Ved kommunesamanslåingar mellom kommunar med ulik storleik på slike inntekter, vil desse inntektene bli fordelte på fleire, noko som kan verke som eit hinder for ei samanslutning.

Departementet meiner at utforminga av dagens inntektssystem samla sett ikkje hindrar frivillige kommunesamanslåingar.

INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Det blir i meldinga peika på at det alltid vil vere behov for interkommunalt samarbeid uavhengig av kva kommunestruktur ein har. Det lèt seg ikkje gjere å finne ein kommunestruktur som vil vere optimal for alle typar oppgåver kommunane er pålagde å utføre.

Kommunane kan i dag inngå samarbeid med andre kommunar om alle typar oppgåver.

Ved alt interkommunalt samarbeid er det generalistkommuneprinsippet som gjeld.

Fleire kartleggingar konkluderer med at det finst svært mange kommunesamarbeid, utan at det kan talfestast nøyaktig kor mange det er (Jacobsen ofl.

2011). Både store og små kommunar har til dels omfattande samarbeid.

Fleire meiner at interkommunalt samarbeid lir av såkalla demokratisk underskot. Ser ein på kor liten del av dei samla bruttoutgiftene til kommunane som går til interkommunalt samarbeid og at samarbeida mest dreier seg om administrative støttenester og tekniske tenester som det er lite politikk i, vil ikkje ein slik påstand ha særleg støtte. Dei formelle rammeverka rundt interkommunalt samarbeid gjennom vertskommunemodellen er også bygd opp slik at demokratiske aspekt skal bli ivaretekne.

Departementet fremja i desember 2011 ein lovproposisjon for Stortinget der det blir gjort framlegg om å lovfeste samkommunemodellen (Prop. 49 L (2011–2012)).

Kommunane har i dag gode samarbeidsmodellar å velje mellom på alle fagområde.

1.3.6 *Departementets vurdering*

Det går fram av meldinga kapittel 3 at forholdet mellom staten og kommunane og den kommunale fridomen til å prioritere og tilpasse politikken til lokale forhold har variert over tid. Frå å vere velferdspionerar med stor autonomi har kommunane gjennom å få utvida ansvar i velferdspolitikken blitt ein stadig meir integrert del av eit heilskapleg nasjonalt styringssystem. Regjeringa meiner det er viktig å halde fast på rammestyling som prinsipp for den statlege styringa. Rammestyling er ein føresetnad for at kommunane gjennom politiske prosessar kan tilpasse den statlege velferdspolitikken til lokale føresetnader og ha reelle mulegheiter til å gjere eigne prioriteringar.

I meldinga blir det peika på at generalistkommunesystemet har vore ein berebjelke i oppbygginga av velferdsstaten. Sidan det i stor grad er i kommunane den statlege velferdspolitikken blir sett i verk, har dette gjeve innbyggjarane i alle delar av landet godt tilgjenge til eit offentleg tenestetilbod, og innbyggjarane har også fått høve til å påverke avgjerder som dei opplever som viktige i kvardagen. Ein analyse av innbyggjarundersøkinga 2009 viser at innbyggjarane er godt nøgde med dei kommunale tenestene (Difi-rapport 2010:01).

Departementet meiner det er knytt store fordelar til dagens kommunesystem både for innbyggjarane, for kommunesektoren og for staten. Fordelane med dagens kommunesystem er knytte til effektiv tenesteproduksjon, likeverd i demokratisk innverknad blant innbyggjarane, godt tilgjenge til velferdstenester i heile landet og effektiv og likearta administrasjon av systemet frå statens side.

Regjeringa meiner generalistkommunesystemet framleis skal leggjast til grunn for organiseringa av kommunesektoren. Samstundes reiser generalist-

kommuneprinsippet òg utfordringar. Større kommunar vil gjennom å ha fleire tilsette kunne ha ein større breidde i kva for fagkompetanse som er representert i organisasjonen enn det små kommunar vil kunne ha. Samstundes vil større kommunar ha større og meir komplekse organisasjonar som vil kunne gjere det vanskelegare å få til samarbeid på tvers av organisatoriske skiljelinjer og fagområde. I kommunar med få innbyggjarar har nærleik mange fordelar, m.a. ved at det ofte vil vere lettare å ha oversyn. Men nærleik og personkjennskap kan òg gje habilitetsutfordringar. Departementet meiner det er viktig å vere medviten om desse utfordringane.

Det er positivt at kommunar går saman der dei vurderer det som tenleg for innbyggjarane sine, og der det er lokal tilslutning til endring vil staten dekkje dei faktiske kostnadene knytte til samanslåingsprosessen. Det må likevel vere kommunane sine eigne vurderingar som ligg til grunn for slike initiativ. Prinsippet om at endringar i kommuneinndelinga skal baserast på frivillige initiativ frå kommunane ligg fast. Departementet meiner at inntektssystemet samla sett ikkje er til hinder for frivillige samanslutningar. Inndelingstilskotet vil i tilskotsperioden nøytralisere verknaden av element som kan vere barrierar for frivillig kommunesamanslutning.

For somme kommunar vil det vere ei utfordring å rekruttere og halde på fagfolk for å kunne tilby kvalitativt gode tenester innanfor heile spekteret av oppgåver som dei har ansvaret for. Interkommunalt samarbeid kan bidra til å sikre tilgang til kompetanse eller vere tenleg for å få ei rasjonell organisering av tenestene. Kommunane har gode samarbeidsmodellar å velje mellom på alle fagområde og kan gjere medvetne val om kva for oppgåver dei vil løyse i eigen regi, og kva for nokre dei finn det tenleg å samarbeide med andre om. Det finst ei rekkje kommunesamarbeid, noko som viser at både store og små kommunar vurderer dette som eit eigna svar på utfordringar dei står overfor. Departementet vil peike på at dei demokratiske innvendingane mot interkommunalt samarbeid vil kunne ha noko større vekt jo fleire område kommunane vel å overlata til interkommunale einingar. Det er difor viktig for den einskilde kommunen å ha merksemd på å organisere samarbeida sine på ein måte som gjev god demokratisk styring og kontroll.

Det vil også i framtida vere behov for kommunar som kan ta lokale initiativ og finne fram til nyskapande løysingar. Også i dag ser vi at dei kan fungere slik, mellom anna i samhandlingsreforma. Her finn vi fleire døme på kommunar som saman med helseføretaka i fleire år har arbeidd for å finne gode, nyskapande modellar for samarbeid i området mellom primærhelsetenesta og sjukehusopphald.

Departementet meiner at den samla statlege styringa ikkje må svekkje dei fortrinna kommunane har som arenaer for demokrati, prioriteringar og tilpassing, og som drivkraft i fornyinga av offentleg verksemd.

1.4 Lokal og regional samfunnsutvikling

1.4.1 Kommunar og fylkeskommunar som samfunnsutviklarar

Skilnader mellom kommunane i Noreg er store, ikkje berre i storleik og struktur, men også når det gjeld kva samfunnsutfordringar dei møter.

Dei særskilde utfordringane i ulike delar av landet er grunnlaget for ein regionalt differensiert statleg politikk. Ein slik statleg innsats kan berre lukkast om han byggjer opp under lokale initiativ.

Det blir i meldinga peika på at det er behov for å støtte opp under lokal skaparkraft og potensial i heile landet gjennom eit nært samspel mellom næringsliv, verkemiddelapparat, offentlege styresmakter, rådgjeving- og kunnskapsmiljø og kapitalmarknader.

Kommunar og fylkeskommunar har ei viktig oppgåve i å medverke til å utvikle lokalsamfunna i ei meir klimavennleg retning.

Regional og kommunal planstrategi vil vere eit instrument for å samordne innsats for å fremje gode vilkår for folkehelsa på tvers av og mellom nivåa.

PLANLEGGING SOM REISKAP FOR SAMFUNNSUTVIKLING

Plan- og bygningslova er ein viktig reiskap for kommunane og fylkeskommunane i innsatsen for å styre utviklinga i ønskt retning.

Fylkeskommunane skal minst éin gong i kvar valperiode, og seinast innan eitt år etter konstitueringa, utarbeide ein regional planstrategi i samarbeid med kommunar, statlege organ, organisasjonar og institusjonar som planarbeidet vedkjem.

Statlege og regionale organ og kommunane skal leggje den regionale planstrategien til grunn for sine planar.

Kommunen skal minst éin gong i kvar valperiode, og seinast innan eitt år etter konstitueringa, utarbeide og vedta ein kommunal planstrategi.

For nærmare utgreiing om innholdet i planane, sjå kapittel 4.1 i meldinga.

I rolla som samfunnsutviklar møter kommunen ofte den kjende motsetnaden mellom plan- og bygningslov og særlover, som krev særskild vurdering og handsaming av saker utanpå plansystemet. Ofte legg særlover styringa til statlege sektororgan, medan plan- og bygningslova i hovudsak legg mynde og initiativ til kommunane. Kommunar kan oppleve statlege sektororgan som ukoordinerte, noko som kan

vere ei utfordring for kommunane i rolla som samfunnsutviklar.

KOMMUNEN SOM SAMFUNNSUTVIKLAR

Det som skil kommunens rolle som samfunnsutviklar frå til dømes innsatsen som tenesteprodusent, er at samfunnsutviklarrolla er retta mot heile kommunesamfunnet. I rolla som samfunnsutviklar blir det viktig å stimulere til lokale initiativ og mobilisering til lokal innsats. Kontakten med lokalsamfunnet gjer at kommunane er den offentlege aktøren som er best skikka til å mobilisere til lokale krafttak og til å utløyse og stø opp om lokale initiativ. Gode, heilskaplege og samordna løysingar er avhengige av at kommunane tek ei leiarrolle lokalt og samarbeider aktivt med nabokommunar, næringslivet, organisasjonar og regionale aktørar.

I ei undersøking frå NORUT frå 2009 (Kommunen som samfunnsutviklar) kjem det fram at kommunane sjølve vurderer at arbeid med lokal samfunnsutvikling i stor grad pregar den kommunale verksemda.

For kommunar med liten kapasitet og kompetanse innan eit område kan samarbeid med nabokommunane vere ein nøkkel til å styrkje den lokale samfunnsutviklinga.

FYLKESKOMMUNEN SOM REGIONAL UTVIKLINGSAKTØR

I St.meld. nr. 12 (2006–2007) Regionale fortrinn – regional framtid slo regjeringa fast at fylkeskommunane skal vere dei sentrale regionale utviklingsaktørane. Fylkeskommunane må vere leiande pådrivarar for å utnytte regionale og lokale fortrinn til regional utvikling innan mellom anna næringsutvikling, forskning og utdanning. Arbeidet for regional utvikling må vere basert på regionalpolitiske vurderingar og prioriteringar. Dette må skje gjennom samarbeid, samhandling og initiativ som kan styrkje utviklinga for heile eller delar av regionen, og ved at det blir utvikla kunnskap om viktige regionale særtrekk, utfordringar og behov i tett samarbeid med aktørar som kan medverke til endringar.

Ei sentral oppgåve er å stimulere til og utvikle samarbeidet mellom ulike sektorar og forvaltningsnivå, mellom offentleg og frivillig organisasjonsliv og mellom det offentlege og næringslivet.

Utgangspunktet for å etablere regionale partnerskapar som den sentrale arbeidsforma, er å medverke til å sikre meir heilskaplege løysingar.

Statens styring av fylkeskommunen bør i størst muleg grad vere basert på rammestyring, samhandling og dialog der det regionale nivå så langt som muleg får fridom til å løyse oppgåvene i tråd med eigne prioriteringar, innanfor ramma av nasjonal politikk.

Ved å leggje vekt på samhandling mellom staten og fylkeskommunane vil regjeringa medverke til at nasjonal og regional politikk i endå større grad bygger opp under kvarandre.

Departementet forventar at fylkeskommunane vidareutviklar arenaer der relevante aktørar kan samarbeide om regionale planar og strategiar for bruk av midlar til regional utvikling.

På same måte som fylkeskommunane bør ha ein god dialog og samhandling med staten, er det naudsynt at fylkeskommunane har ein god dialog med kommunane i eige fylke.

1.4.2 Initiativ frå staten for å støtte opp om kommunane som samfunnsutviklarar

Staten og fylkeskommunane støttar opp om lokalt utviklingsarbeid gjennom ulike tiltak. Det gjeld både utvikling og formidling av kunnskap og erfaringar om ulike tema, og fagleg og økonomisk støtte. I meldinga kapittel 4.2 blir det gjeve ei nærare utgreiing om nokre døme på aktuelle statlege initiativ og tiltak:

- Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distriktssenteret)
- Lokal samfunnsutvikling i kommunane (LUK)
- Ny folkehelselov, jf. Prop. 90 L (2010–2011)
- Ei løyving på i alt 225 mill. kroner til kommunale/regionale næringsfond innanfor det distriktspolitiske verkeområdet
- Livskraftige kommunar (LK-programmet)
- Programmet Lokal samfunnsutvikling i kommunane (LUK)
- Prosjekt om Førstelinge for utvikling av næringsliv i kommunane (FUNK)
- Utviklingsprogram for matspesialitetar frå norsk landbruk (Lokalmatprogrammet)
- Utviklingsprogrammet for Grønt reiseliv er landbruket sitt bidrag til regjeringa sin reiselivspolitik
- Ei satsing på bulyst i regi av Kommunal- og regionaldepartementet
- Eit FoU-prosjekt om inkludering av innvandrarar i distriktskommunar
- Stadutvikling kan definerast som prosessar og fysiske tiltak for å gjere ein stad meir attraktiv
- Fleire nasjonale utviklingsprogram for å utvikle attraktive og miljøvenlege byar og tettstader i heile landet
- Forum for stedsutvikling er eit nasjonalt initiativ for å styrkje kommunane sin kompetanse innan stadutvikling
- Framtidens byer er eit nasjonalt utviklingsprogram retta mot dei 13 største byane
- Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet (2006–2010)

- Naturarven som verdiskaper (2009–2013)
- Næringsutviklingsprosjekt og naturbasert reiseliv
- Verdiskapingsprogram for lokale og regionale parkar

1.5 Rettslege rammer for kommunar og fylkeskommunar

1.5.1 Omgrepet «kommunalt sjølvstyre»

Kommunalt sjølvstyre er ikkje noko klårt definert rettsleg omgrep, og som språkleg uttrykk i vidare forstand er heller ikkje innhaldet klårt avgrensa. Eit utgangspunkt må vere at «sjølvstyre» føreset at det finst eit subjekt, som kan gjere eigne val og styrer seg sjølv med ein viss fridom frå staten. Innhaldet i omgrepet kommunalt sjølvstyre er såleis knytt til forholdet mellom på den eine sida kommunane og statsforvaltninga og på den andre sida Stortinget, med sin bruk av grunnlovs- og lovgivingskompetansen, skattleggingskompetansen og løyvingskompetansen. Kjernen i rekkjevidda av det kommunale sjølvstyret er difor knytt til spørsmålet om kva skrankar som kviler på statsforvaltninga og Stortinget til å bruke kompetansen sin på visse måtar.

1.5.2 Rettslege rammer for kommunar og fylkeskommunar og kommunalt sjølvstyre

Den offentlege forvaltninga i Noreg er delt i tre ulike nivå: statsforvaltninga, fylkeskommunane og kommunane. Desse nivåa er formelt skilde frå kvarandre, og dei er uavhengige rettssubjekt. Kommunar og fylkeskommunar er formelt sett likestilte, og dei er ikkje ein del av den hierarkisk oppbygde statsforvaltninga. Dei er difor ikkje underlagde andre statlege organ enn Stortinget som lovgjevar, så lenge ikkje andre underordningsforhold følgjer av lov.

Omfanget av reglar som dannar rettsleg eksistensgrunnlag for kommunar, er stort og mangfaldig.

Eit klårt utgangspunkt er dessutan at det kommunale sjølvstyret føreset at kommunane har kompetanse av eit visst omfang. I Noreg er det ein lang tradisjon for at det kommunale sjølvstyret er negativt avgrensa, det vil seie at kommunens kompetanse til å råde over eigne økonomiske ressursar og setje i gang, vidareføre, endre eller leggje ned ulike former for verksemd berre er underlagd innskrenkingar som følgjer av særlege reglar (Bernt, Overå og Hove 2002).

Tildeling av kompetanse til å løyse visse oppgåver kan både utvide og avgrense handlefridomen til kommunane. Når ansvaret for oppgåva ved lov er lagt på andre, til dømes staten, vil kommunane som regel vere avskorne frå å engasjere seg i den same oppgåva.

Det er eit kjenneteikn ved kommunalt sjølvstyre at slik styring frå statsforvaltninga må ha heimel i lov,

jf. legalitetsprinsippet. Samstundes har statsforvaltninga ei rekkje måtar å gripe inn i den kommunale verksemda på dersom Stortinget som lovgjevar ønskjer det.

Stortinget kan leggje til rette for statleg kontroll med kommunale vedtak.

Økonomisk handlefridom er nødvendig for å sikre iverksetjing på dei fleste politikkområda, og økonomisk handlefridom er difor ein nøkkelfaktor for det kommunale sjølvstyret. Dersom det er vanskeleg å skilje statleg og kommunal økonomi frå kvarandre, kan det vere eit teikn på at det kommunale sjølvstyret står svakt. Ei viktig side av dette er at nasjonale myndigheiter har ansvaret for å finansiere den iverksetjinga av statleg politikk som kommunane blir pålagde.

1.5.3 *Kommunalt sjølvstyre i norsk rett*

1.5.3.1 KONSTITUSJONELLE REGLAR

Det kommunale sjølvstyret er ikkje grunnlovsfesta i Noreg. Likevel står vi ikkje utan spor av kommunar i den konstitusjonelle retten. Ordet «kommune» er nemnt i to føresegnar i Grunnlova, i § 58 om valting og i § 100 om ytringsfridom. Desse føresegnene føreset at det eksisterer kommunar, men kan ikkje seiast å utgjere noko konstitusjonelt vern for kommunalt sjølvstyre.

Vidare er det eit spørsmål om reglar som ikkje nemner kommunane, likevel kan vere med på å gje dei eit konstitusjonelt vern. Spørsmålet er om vilkår som gjev individa vern mot staten, også omfattar kommunane. Dette må avgjerast ved tolking av dei aktuelle føresegnene. Dersom kommunane blir ramma på lik linje med private aktørar, vil utgangspunktet vere at dei har vern etter desse føresegnene.

Dersom kommunar blir ramma som utøvarar av offentleg myndigheit, er utgangspunktet meir uklårt. I praksis har ein sett at kommunar ikkje har hatt konstitusjonelt vern i slike høve.

Forslag om å grunnlovsfeste det kommunale sjølvstyret er blitt sette fram med ulik ordlyd ei rekkje gonger. Forslag om dette er blitt handsama og avviste i 1998, i 1999, i 2003 og sist i 2007. I inneverande stortingsperiode skal Stortinget handsame eit grunnlovsforslag om lokaldemokrati, jf. Dokument nr. 12:13 (2007–2008).

1.5.3.2 REKKJEVIDDA AV KONSTITUSJONELL SEDVANERETT

Det har vore vist til konstitusjonell sedvanerett som grunnlag for kommunalt sjølvstyre.

I ei utgreiing i kapittel 5.3.2 i meldinga legg departementet til grunn at det ikkje er støtte for at kommunane har konstitusjonelt vern på sedvaneretts-

leg grunnlag i juridisk teori og heller ikkje i rettspraksis.

1.5.3.3 FOLKERETTSLEGE FORPLIKTINGAR

Det går fram av meldinga at Noreg er folkerettsleg forplikta etter den europeiske konvensjon om lokalt sjølvstyre (The European Charter of Local Self-Government) som har ei rekkje føresegnar som regulerer forholdet mellom nasjonale styresmakter og kommunane med sikte på å sikre kommunalt sjølvstyre. Noreg er bunde av alle føresegnene. Departementet gjer i meldinga kapittel 5.3.3 greie for dei mest aktuelle føresegnene.

EØS-retten har ikkje innverknad på det rettslege eksistensgrunnlaget for kommunane og regulerer heller ikkje forholdet mellom stat og kommune direkte. Regelverket har likevel stor indirekte innverknad på det kommunale sjølvstyret.

1.5.3.4 ALMINNELEG LOV

Den formelle lovgjevinga har to funksjonar når det gjeld kommunalt sjølvstyre. I den grad kommunalt sjølvstyre er regulert, har det grunnlag i lov. På den andre sida medverkar lovgjevinga til å avgrense det kommunale sjølvstyret.

Kommunelova gjeld verksemda i kommunar og fylkeskommunar, jf. § 2. I kommunelova § 3 med vidare tilvisning til inndelingslova, finn vi reglar om kommuneinndeling, og i § 6 er det fastsett at kommunar skal ha ei folkevald leiing. Saman utgjer desse føresegnene sentrale element som dannar eit eksistensgrunnlag for kommunane.

Kommunelova bruker ikkje uttrykket «kommunalt sjølvstyre», men inneheld likevel viktige reglar som har innverknad på det kommunale sjølvstyret. Det går fram av § 6 at kommunane er eigne rettssubjekt. Det er ikkje gjeve generelle avgrensingar på kommunane sin kompetanse til å binde seg sjølv. Kommunane har som tidlegare nemnt negativt avgrensa kompetanse i Noreg. Det inneber at dei kan gjere kva dei vil så lenge det ikkje er ulovleg eller oppgåva er lagd til andre. Rammene for kva som er lovleg, følger både av lovfesta og ulovfesta rett. Dersom kommunen som offentleg myndigheit skal binde andre, må han likevel ha eigen lovheimel for det. Slik heimel er gjeven i ei rekkje særlover der kommunane er pålagde å utføre visse oppgåver eller har fått kompetanse til å binde andre. I norsk rett er det få formelle sperrer for kva slags kompetanse kommunane kan ha. Samtidig er ikkje det kommunale sjølvstyret definert på lovgjevingsnivået, og dermed manglar det også ein lovbasert standard for kva kompetanse kommunane skal ha.

Regulering av den økonomiske handlefridomen til kommunane finn ein mellom anna i lovgjeving som gjev kompetanse til å sikre inntekter, som skat-

telova og eige-domsskattelova. Den alminnelege kompetansen kommunane har til å drive nærings- verksemd, kan òg gje inntekter.

Den økonomiske handlefridomen til kommunane er avgrensa gjennom reglane om budsjett- og økonomiforvaltning i kommunelova.

1.5.4 Departementets vurdering av rekkjevidda av det kommunale sjølvstyret i norsk rett

Som vist er det ingen føresegner i Grunnlova om det kommunale sjølvstyret. Heller ikkje i lovgjevinga elles er det gjeve anna direkte regulering av det kommunale sjølvstyret, med unntak av at forvaltningslova § 34 andre ledd tredje punktum viser til at der statleg organ er klageinstans for vedtak fatta av ein kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen leggje vekt på omsynet til det kommunale sjølvstyret ved prøving av det frie skjønnet. Kommunane sin eksistens er derimot regulert gjennom kommunelova og føresetnadsvis i ei rekkje andre lover. Føremålsparagrafen i kommunelova § 1 gjer greie for kva vårt kommunale sjølvstyre er tenkt som, nemleg eit «funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre» som skal operere innanfor «rammen av det nasjonale fellesskap».

Lovgjevinga seier ikkje noko om kor mykje kompetanse som skal til for at kommunane har «nok» sjølvstyre.

Dei folkerettslege forpliktingane som ligg i den europeiske konvensjonen om lokalt sjølvstyre, representerer likevel ein folkerettsleg skranke for nasjonale styresmakter, medrekna Stortinget som lovgjevar. Folkerettslege forpliktingar får likevel ingen direkte verknad i norsk rett i den forstand at personar kan gjere dei direkte gjeldande overfor domstolane.

Trass i at det kommunale sjølvstyre i Noreg har eit svakt rettsleg vern, er kommunane likevel viktige organ i styringssystemet vårt. Denne posisjonen har dei i kraft av at vi har tradisjon for eit visst kommunalt sjølvstyre, og fordi dei faktisk fungerer som lokale forvaltningsorgan med ansvar for å setje i verk heilt sentrale politikkområde.

1.5.5 Rekkjevidda av statsrådene sitt ansvar for oppgåveløysinga i kommunane

Det kan oppstå spørsmål om kor langt ein statsråd sitt ansvar strekkjer seg når ho har eit overordna ansvar for ein sektor, samtidig som ansvaret for konkrete oppgåver ved lov er lagt til kommunen eller fylkeskommunen.

Eit hovudprinsipp i den norske staten er ministerstyret. Innanfor rammene som er gjevne i Grunnlova, alminneleg lov og andre stortingsvedtak og kongeleg

resolusjon, har den einskilde statsråden kompetanse til å instruere alle organ og personar i «ministeriet».

Sjølv om den hierarkiske modellen er utgangspunktet for organiseringa av forvaltninga, kan Stortinget, utan hinder av Grunnlova § 3, vedta at instruksjonsmyndet til delar av regjeringa og den einskilde statsråden skal vere avskore. I slike høve vil regjeringa og statsråden ha tilsvarande avgrensa ansvar.

Som tidlegare vist har kommunane ei viktig rolle som forvaltningsorgan, som eit ledd i den offentlege administrasjonen. Men når Stortinget ved lov legg ansvaret for ei oppgåve til sjølvstendige rettssubjekt som kommunen eller fylkeskommunen, vil normalt den hierarkiske styrings- og instruksjonslinja frå staten vere broten. I juridisk teori er det påpeika at ministerstyret i så fall er avgrensa på den måten som følgjer av lova (Smith 2009, s. 263–264).

Departementet legg til grunn at når ansvaret for ei oppgåve ved lov er lagt til kommunen eller fylkeskommunen, er ikkje statsråden ansvarleg for korleis kommunen løyser oppgåva i konkrete saker. Statsrådens konstitusjonelle ansvar vil då vere avgrensa til å følgje med og føreslå reformer og lovendingar, jf. sektoransvaret (Smith 2009, s. 264).

Dersom staten vil gripe inn i konkrete forhold i kommunen, til dømes i samband med kommunens handtering av konkrete saker, må staten ha særskild heimel i lov.

1.5.6 Tvisteløysing mellom stat og kommune

Det kan i praksis oppstå konflikhtar mellom stat og kommune på ulike nivå, til dømes om fordeling av økonomiske utgifter.

Det går fram av meldinga at det er på det reine at kommunen kan saksøkje staten som part i privatrettslege forhold, til dømes i kontraktrettslege forhold. Elles er det både i rettspraksis og i juridisk teori lagt til grunn at kommunane som offentlig myndigheit i utgangspunktet ikkje har høve til å gå til søksmål ved domstolane, til dømes for å prøve innhaldet i ei lovføresegn. Det er heller ikkje etablert noka generell ordning for løysing av konflikhtar mellom stat og kommune som ikkje kan bringast inn for domstolane.

Hovudstyret i KS har i møte 27. januar 2011 gjeve innspel til arbeidet med denne meldinga. Eitt av punkta dei tek opp, er ønske om å innføre sjølvstendige tvisteløysingsordningar.

Departementet peiker i meldinga på at allereie etablerte eller planlagde tvisteløysingsordningar (nemnt i meldinga) gjev moglegheit til å prøve ut ei nasjonal, uavhengig tvisteløysing i mindre skala og på avgrensa område. Når ordningane har fått verke ei tid, kan dei gje eit kunnskapsgrunnlag for å kunne vurdere om ordningane eventuelt bør overførast til andre forvaltningssektorar.

1.6 Om verkemiddel for styring og dialog med kommunesektoren

1.6.1 Styring gjennom lov og forskrift

1.6.1.1 ULIKE FORMER FOR REGELSTYRING

Kommunane og fylkeskommunane er ikkje ein del av den hierarkisk oppbygde statsforvaltninga, men oppretta ved lov som sjølvstendige einingar. Staten treng difor lovheimel for å gripe inn i sjølvrådetretten deira (legalitetsprinsippet).

I kommunalretten er det vanleg å skilje mellom generell lovgjeving og særlovgjeving. Kommune-lova, forvaltningslova, offentleglova, arbeidsmiljølova og plandelen av plan- og bygningslova er dei mest sentrale lovene av generell karakter. I tillegg er det mange ulike særlover som styrer verksemda i kommunesektoren. Det er særlovgjevinga som fastset kva for oppgåver kommunar og fylkeskommunar skal ha.

Kommunelova

Kommunelova gjeld for all verksemd i både kommunar og fylkeskommunar og inneheld den rettslege reguleringa for politisk og administrativ organisering i den einskilde kommunen/fylkeskommunen og i interkommunale samarbeidsordningar.

Kommunelova § 6 slår fast det overordna prinsippet om at kommunestyret og fylkestinget er øvste organ i kommunen og fylkeskommunen. Det er opp til det einskilde kommunestyret eller fylkestinget å velje mellom dei to hovudformene for organisering, formannskapsmodellen eller parlamentarisk styreform.

Kommunestyret/fylkestinget gjer vedtak på vegner av kommunen eller fylkeskommunen med mindre noko anna går fram av lov eller interne delegasjonsvedtak. Kommunestyret står fritt til å delegera til eit anna politisk organ eller administrasjonen v/ administrasjonssjefen (rådmannen), med mindre særlova legg kompetansen til «kommunestyret sjølv». Kompetansen til å fastsetje den politiske strukturen i ein kommune, med faste utval, kommunedelsutval, kommunestyrekomitear og så bortetter, ligg også til kommunestyret sjølv. Faste utval kan i utgangspunktet delegera mynde vidare til administrasjonen v/administrasjonssjefen med mindre kommunestyret har vedteke det motsette. Det er likevel ei generell sperre i kommunelova mot å delegera saker av prinsipiell interesse til administrasjonen v/administrasjonssjefen. Ved parlamentarisk styreform gjeld særskilde reglar for delegering av mynde til kommunerådet/fylkesrådet.

Kommunelova slår fast fleire viktige prinsipp, til dømes at møte i folkevalde organ som hovudregel skal vere opne, om valbarheit til kommunestyret og andre folkevalde organ, om innbyggjarinitiativ, om

kva rettar og plikter dei folkevalde har, og om ansvaret for både saksførebuing og gjennomføring av politiske vedtak. Kommunelova inneheld fleire føresegner om budsjettering, økonomiplanlegging og økonomistyring internt i kommunar og fylkeskommunar. Lova inneheld to føresegner om statleg lovlegkontroll av kommunale og fylkeskommunale avgjerder, eit eige kapittel med føresegner om korleis statleg tilsyn skal gjennomførast, og krava om særskilde organ og ordningar for å sikre eigenkontrollen i kommunar og fylkeskommunar (kontrollutval, revisjonsordning og administrativ internkontroll).

Kommunelova inneheld dei generelle føresegnene om interkommunalt samarbeid. Sjå omtale i meldinga kapittel 6.

Kommunar og fylkeskommunar kan, med heimel i kommunelova kapittel 11, opprette kommunale og fylkeskommunale føretak med eigne styre.

Generelt om særlovgjevinga for kommunar og fylkeskommunar

Særlovene styrer fordelinga av oppgåver mellom forvaltningsnivåa. Særlovgjevinga inneheld også dei materielle føresegnene på dei einskilde områda, så som reglar om individuelle rettar, om innhaldet i kommunale plikter og andre føringar på oppgåveløysinga, eventuelle prosedyrekrav og så bortetter. Lovgjevinga som pålegg kommunane oppgåver, dreier seg både om velferdstenester og om forvaltning. Døme på lovområde som gjev kommunane forvaltningsansvar, er plan- og bygningslova, naturmangfaldlova og landbrukslovgjevinga. Også velferdslovene inneheld føresegner om forvaltningsvedtak og sakshandsaming.

Svært mange velferdsoppgåver blir løyste i kommunane, og lovverket gjev anten individuell rett for einskildpersonar og/eller plikt for kommunen til å tilby ei teneste. Kommunale plikter til å «sørgje for» eit tilbod inneber ikkje at alle innbyggjarar som meiner dei treng eller ønskjer ei teneste, har rettskrav på å få denne. Reglar om individuell rett til ei teneste inneber eit sterkare pålegg og gjev individuelle rettskrav som kommunen må prioritere framfor andre oppgåver og der innbyggjarane kan få dom for om eit vedtak oppfyller krava etter lova, når spørsmålet er ferdig handsama i kommunen og av (statleg) klageinstans.

Lovføresegner om individuelle rettar snevrar inn den kommunale handlefridomen.

Det er to hovudtypar av lovføresegner om individuelle rettar. Nokre individuelle rettskrav der kommunane er pliktsubjekt, er konkrete og fullt ut knytte til objektive forhold, til dømes retten til offentleg grunnskuleopplæring frå det året ein fyller seks år. Oppfylginga av slike rettar er det ikkje mogleg for

kommunane å nedprioritere eller påverke ut frå lokale føresetnader.

Den andre hovudtypen lovføresegner om individuelle rettar er utforma meir skjønsprega, slik at det trengst ei nærmare vurdering i kommunen før innhaldet i retten kan fastsetjast for den einskilde. I meldinga gis ei nærare utgreiing om dømet helse- og omsorgstenester.

Dei fleste særlovene som gjeld for kommunesektoren, inneheld konkrete føresegnar om kva for oppgåver kommunesektoren skal ha.

Det er svært få døme på at lovverket inneheld reglar om felles forvaltning eller pålagt samarbeid mellom statlege etatar og kommunesektoren. Sams vegadministrasjon, samlokalisering av Nav-kontor og samhandlingsreforma på helseområdet er slike døme.

1.6.1.2 KLAGESYSTEMET OG STATLEG KONTROLL OG TILSYN MED KOMMUNAR OG FYLKESKOMMUNAR

Systemet for forvaltningsklage

I meldinga kapittel 6.1 gis ei omtale av systemet for forvaltningsklage.

Hovudstyret i KS vedtok 27. januar 2011 innspel til arbeidet med meldinga. Eitt av punkta dei tek opp, er ønske om endringar i klagesystemet.

Departementet peikar i meldinga på at det vil føre for langt å gjere konkrete vurderingar av alternative modellar for forvaltningsklage innanfor ramma av meldinga.

Statlege kontrollordningar og rapporteringskrav

Dei grunnleggjande reglane om statleg kontroll og tilsyn med kommunesektoren finst i kommunelova. Føresegnene om lovlegkontroll og statleg tilsyn gjeld også for den delen av kommunal verksemd som elles er styrt etter ulike særlover, til dømes opplæringslova. Heimelsgrunnlaget for å føre tilsyn, det vil seie kva for lovområde/lovføresegner det kan førast tilsyn med, finst likevel i den einskilde særlova.

Det at staten skal godkjenne eit kommunalt vedtak, inneber at vedtaket ikkje er endeleg før staten har teke si avgjerd. I utgangspunktet er det berre vedtak om å stille garanti for andre sine økonomiske forpliktingar, som alltid skal godkjennast av staten.

Kommunelova § 59 inneheld føresegnene om statleg lovlegkontroll. Kommunal- og regionaldepartementet har i all hovudsak delegert til fylkesmannen å føre slik kontroll. Fylkeskommunale avgjerder skal kontrollerast av det departementet som har ansvar for det einskilde lovområdet.

Lovlegkontroll kan gjerast anten på eige initiativ frå fylkesmannen/departementa eller ved at tre eller fleire medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget sender ei kommunal/fylkeskommunal avgjerd inn til kontroll. Ved lovlegkontroll skal det takast stilling til

om innhaldet i avgjerda er lovleg, at avgjerda er teken av eit organ som har mynde til det, og at avgjerda er teken på rett måte.

Statleg tilsyn med kommunar og fylkeskommunar

Kommunelova kapittel 10 A inneheld det generelle regelverket for statleg tilsyn med kommunar og fylkeskommunar. Desse lovføresegnene dreier seg om sams reglar for rammer, prosedyrar og verkemiddel for statleg tilsyn med kommunesektoren. Reglane har som mål å gjere det statlege tilsynet med kommunane meir oversiktleg, einsarta og føreseieleg.

Reglane om tilsyn i kommunelova gjeld for plikter/oppgåver som det berre er kommunane/fylkeskommunane som har fått gjennom lov, dei såkalla «kommunepliktene». Kommunelova slår fast at det berre er høve til å føre tilsyn med om kommunar og fylkeskommunar etterlever fastsette lover og forskrifter, såkalla lovlegtilsyn («lovlighetstilsyn»). Det inneber at statlege tilsynsorgan ikkje skal føre tilsyn med det frie skjønnet i kommunale og fylkeskommunale vedtak.

1.6.1.3 NASJONALE VERKEMIDDEL I PLANSYSTEMET

Plandelen av plan- og bygningslova (pbl) inneheld dei generelle reglane for samfunns- og arealplanlegginga i landet. Lova er revidert relativt nyleg, og ny plandel tok til å gjelde frå 1. juli 2009, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Plansystemet skal sikre heilskaplege løysingar, langsiktige omsyn og samfunnsøkonomisk effektivitet, samt oppfylle behovet for raske og føreseielege avgjerder for både private og offentlege interesser. Planlegginga skal vere mest muleg desentralisert.

Dei statlege planoppgåvene og verkemidla er:

- nasjonale forventingar til regional og kommunal planlegging (nytt frå juli 2009)
- statlege planretningslinjer (for heile landet eller for eit geografisk avgrensa område)
- statlege planføresegner for arealbruk (som kan gjelde inntil ti år)
- statleg arealplan
- motsegn til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan
- godkjenning av regional planstrategi
- klagerett for statlege organ over kommunale vedtak om arealdisponering som direkte vedkjem dei

Sjå nærmare omtale av desse i meldinga kapittel 6.2.3.

Miljøverndepartementet skriv i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) kapittel 5.3 at reglane om nasjonale planoppgåver er utforma «i lys av å sikre en riktig balanse mellom lokalt selvstyre og behovet for å ivareta nasjonale og regionale hensyn. Det er derfor lagt

til grunn at kommunenes stilling i planleggingen ikke skal svekkes».

1.6.1.4 RETNINGSLINJER FOR UTARBEIDING AV STATLEG REGELVERK RETTA MOT KOMMUNESEKTOREN

Dei gjeldande retningslinjene for utarbeiding av statleg regelverk retta mot kommunesektoren er tekne inn i Kommunal- og regionaldepartementet sin rettleiar for arbeidet med tiltak og reformer som vedkjem kommunar og fylkeskommunar, Statlig styring av kommunesektoren H-2186 (frå 2007). Retningslinjene tek utgangspunkt i prinsippa i kommunelova om nasjonal rammestyling og størst muleg lokal fridom i organiseringa. Det einskilde departementet/direktoratet skal i kvart høve gjere ei avveging mellom omsyn som tilseier statleg styring gjennom lovregulering og omsyn som tilseier lokal handlefridom. I retningslinjene er det vist til følgjande nasjonale omsyn, som må liggje føre og grunnkje behovet for at staten skal styre kommunesektoren gjennom lov og/eller forskrift: rettstryggleik, m.a. sikring av rettane til minoritetar, likskap og likeverd, økonomiske disposisjonar som får verknader ut over kommunen sjølv, nasjonale miljøverdiar, samordna og omstillingsorientert forvaltning og liv, helse og samfunns-tryggleik.

Innhaldet i retningslinjene er i korte trekk:

- a) Det skal ikkje innførast lovpålegg om særskilde organ i kommunar eller fylkeskommunar, eller reglar om samansetjing, sekretariatsløysingar eller liknande.
- b) Det bør ikkje innførast pålegg om særskilde måtar å løyse ei oppgåve på.
- c) Det skal ikkje lagast reglar i særlovgevinga om intern delegering eller andre administrative tilhøve som innstillingsrett til folkevalde organ.
- d) Det bør ikkje innførast særskilde reglar om tekniske tilhøve i kommunale og fylkeskommunale lokale og institusjonar. Det bør heller ikkje stillast særskilde vilkår om tekniske løysingar for utbetaling av statlege tilskot til oppføring av kommunale institusjonar osv.
- e) Det bør ikkje innførast føresegnar om faglege kompetansekrav, krav til visse leiarfunksjonar, bemanningsnormer og liknande.
- f) Statlege godkjeningsordningar skal berre innførast når rettstryggleik eller andre særskilde nasjonale omsyn tilseier ei slik form for statleg overprøving.
- g) Det skal ikkje gjevast reglar om kommunale/fylkeskommunale (handlings)planar på einskildområde.

- h) Særlovgevinga bør ikkje innehalde særskilde sakshandsamingsreglar med mindre det ligg føre særlege omsyn.
- i) Individuelle rettar der kommunar eller fylkeskommunar er pliktsubjekt, skal utformast slik at det er fridom for den einskilde kommunen/fylkeskommunen til å finne løysingar på korleis tenesteproduksjonen skal gå føre seg, og korleis rettane skal oppfyllest.

Departementet tek sikte på å gå gjennom desse retningslinjene på nytt på grunnlag av handsaming av denne meldinga i Stortinget.

1.6.1.5 UTVIKLINGSTREKK I STATLEG REGELSTYRING

I Rapport 2010:4 Statlig styring av kommunene gjev Difi ei relativt omfattande framstilling av utviklinga i statens bruk av juridiske verkemiddel (lov og forskrift) innanfor tre sektorar: grunnskule, kommunehelse/pleie/omsorg og miljøvern (unnateke planlegging etter plan- og bygningslova) dette tiåret. I tillegg til å kartleggje omfanget av endringar i lover og forskrifter har Difi også sett på utviklingstrekk knytte til nokre andre verkemiddel, som statlege rettleiarar og nasjonale handlingsplanar. Slike verkemiddel er nærare omtala i kapittel 6.5 i meldinga.

For nærmare omtale om rapporten, sjå kapittel 6.2.5 i meldinga.

1.6.1.6 DEPARTEMENTETS VURDERING AV UTVIKLINGA INNAN REGELSTYRING

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har kartlagt tre sektorområde der kommunane har lovpålagde oppgåver. I Rapport 2010:4 Statlig styring av kommunene påviser Difi auke i styringa gjennom lover og forskrifter på dei mest ressurskrevjande velferdsområda: grunnskule og helse/pleie/omsorg. Både omfanget av regelstyringa og detaljeringsgraden er blitt større. Auken i omfanget heng delvis saman med at kommunane har fått fleire oppgåver og plikter. Nye oppgåver som alle kommunar skal løyse må nedfellast i statleg regelverk, og dermed fører nye oppgåver automatisk til eit auka omfang i lover og/eller forskrifter. I tillegg har det kome fleire nye reglar om korleis oppgåvene, også eldre lovpålagde oppgåver, skal løysast eller følgjast opp i kommunen. Nye krav om internkontroll på mange særlovområde er døme på slik regelstyring. På utdanningsområdet kom det i 2009 eit tilleggskrav om at kommunen skal utarbeide ein årleg rapport til kommunestyret om tilstanden i grunnskuleopplæringa. Andre døme på meir detaljert styring av tidlegare definerte oppgåver er nye prosessuelle krav om utarbeiding av individuelle planar på til saman åtte lovområde (helse og sosialstell, opplæring og barnevern). Detaljerings-

graden i statlege regelverk heng i nokon grad saman med mykje bruk av forskrifter, fordi forskrifter som oftast blir utforma meir detaljert enn lover.

På miljøvernområdet, som også er kartlagt, har det ikkje kome til monaleg fleire oppgåver til kommunane i perioden 1999–2009. Departementet legg til grunn at regelstyringa av kommunane samla sett har auka dei siste 10–15 åra både i omfang og i detaljeringsgrad. Resultatet er at regelverket som er retta mot kommunane, no er meir finmaska enn det var på 1990-talet, sjølv om prinsippet om at den einskilde kommunen har fridom til å velje modellar for intern organisering, ligg fast.

Veksten i bruk av individuelle rettar har mellom anna samanheng med nedbygging av institusjonar og utvikling av ein samfunnsmodell basert på likeverd og inkludering. For dei som treng kommunale velferdstenester kan individuelle rettar vere viktige. Ein individuell rett gjer det føreseieleg for tenestemottakarane å vite kva for tilbod dei kan forvente å få frå kommunen, sidan slike lovføresegner inneber rettskrav som kommunen må prioritere å oppfylle. Tenestemottakarane er samstundes sikra eit likeverdig tilbod uavhengig av kvar dei bur. Individuelle rettar gjev eit konkret grunnlag for den einskilde til å samanlikne innhaldet i den lovfaste retten med det tilbodet som kommunen gjev, og gjev dermed den einskilde høve til å følgje opp med direkte kontakt med kommunen.

Dei mest sentrale og grunnleggjande rettane for innbyggjarane er nedfelt i nasjonalt regelverk som gjeld i heile landet. Slik lovgjeving kan også vere naudsynt for å sikre tenestetilbodet og rettstryggleiken for særleg utsette grupper. Det bør likevel ikkje vere slik at lovverket som gjev sentrale og grunnleggjande rettar, blir utbygd med mange tilleggsføresegner om korleis retten skal oppfyllest i den einskilde kommunen.

Så langt som muleg bør kommunane ha reell handlefridom ved oppfylling av individuelle rettar som ikkje er knytte til hendingsbaserte, objektive forhold, som til dømes alder. Kommunane er ansvarlege for mange ulike fagområde, og kan difor sjå det einskilde mennesket som heilskap og skreddarsy eit tilbod ut frå dei behova vedkomande har, på tvers av tradisjonelle sektorar og ulike lovområde. Det trengst då ein viss fleksibilitet for kommunane til å finne gode lokale løysingar også ved gjennomføring av lovfaste rettar. Ved innføring av ny lovgjeving om individuelle rettar som ikkje blir utløyste av objektive forhold, er det eit siktemål for regjeringa at reglane blir utforma slik at det er rom for å ta omsyn til variasjonane i lokale tilhøve og til individuelle behov. Ved utgreiing om framtidig lovgjeving om individuelle rettar bør det dessutan gjevast ein omtale og avveging av eit alternativ med å lovfeste (berre) ei

plikt for kommunen til å sørge for tilbod om den aktuelle tenesta. Ei lovgjeving med «sørge for»-ansvar gjev den største fleksibiliteten for kommunane og det beste grunnlaget for lokale prioriteringar og samordning på tvers av ulike tenestekområde.

Lovføresegner som inneber nye prosessuelle rettar har vakse fram det siste tiåret. Dette gjeld særleg lovpålegga om individuell plan for visse grupper innbyggjarar. Ofte er både ansvaret for utarbeiding av slike planar og koordineringa av oppfølginga lagde til kommunane. Slike planar krev samtykke frå den det gjeld (eller pårørande eller foreldra til vedkomande), og skal utarbeidast i samråd med vedkomande. Plankrava skal sikre koordinering av tenestene til den einskilde og er retta både mot tenester som berre ein einskild kommune/fylkeskommune skal gje, og tenester frå fleire forvaltningsnivå (til dømes ein kommune og eit helseforetak). Utarbeiding og koordinering av individuelle planar på mange lovområde kan vere administrativt krevjande for mange kommunar. Ut frå omsynet til dei som treng fleire og ulike tenester kan det vere behov for slik samordning. Planen i seg sjølv gjev ikkje rett til spesifikke tenester. Desse må fastsetjast gjennom særskilde vedtak av det ansvarlege forvaltningsorganet med heimel i det aktuelle lovgrunnlaget.

Departementet ser det som føremålstenleg å få gjennomført ei samla evaluering av bruken av individuell plan på tvers av dei ulike lovområda som inneheld slike føresegner. Kommunal- og regionaldepartementet vil samarbeide med dei aktuelle fagdepartementa om ei slik evaluering. Resultatet av evalueringa vil bli lagt fram for Stortinget på eigna måte. Inntil det er gjort, vil regjeringa ikkje gjere framlegg om nye lovpålegg om individuelle planar. I ny helse- og omsorgstenestelov er det lagt til grunn ei vidareføring av dei tidlegare føresegnene om individuell plan innan helse- og sosialtenestene.

Stram regelstyring stiller store krav til kapasiteten og kompetansen i kommunane. Denne utfordringa er ein realitet på mange ulike område i kommunane og blir forsterka av nye påbod i lov eller forskrift om korleis konkrete oppgåver skal løysast. I tillegg føreset regelendringar ofte at kommunane har evne til rask omstilling i organisasjonen, noko som kan vere naudsynt for å kunne implementere dei nye lovkrava.

1.6.2 Økonomiske verkemiddel

1.6.2.1 FINANSIERING AV KOMMUNESEKTOREN

Hovudkjeldene for finansiering av kommunesektoren er skatteinntekter, overføringar frå staten og gebyrinntekter. Skatteinntekter er den største inntektsskjelda. I hovudsak er dette inntektsskatt frå personlege skattyttarar i kommunen. I tillegg kjem eigedomsskatt, som kommunane kan vedta på frivillig

basis, og skatteinntekter frå kraftproduksjon. Stortinget vedtek skattereglane som definerer skattegrunnlaget for kommunesektoren. Skatt på alminneleg inntekt frå personlege skattyttarar blir fordelt mellom staten, kommunane og fylkeskommunane. Fordelinga mellom dei tre forvaltningsnivåa blir bestemt av den kommunale og fylkeskommunale skattøyren, ein fordelingsnøkkel som årleg blir fastsett av Stortinget i samband med handsaminga av statsbudsjettet.

Overføringane frå staten kan delast inn i to hovudkategoriar: rammetilskot og øyremerkte tilskot. Rammetilskot skal tildelast kommunesektoren utan andre vilkår enn det som følgjer av krav til oppgåveløysinga i lov og forskrift. Det inneber at kommunane kan gjere eigne prioriteringar for bruken av rammetilskot. Rammetilskota blir løyvde over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Saman med skatteinntektene utgjer rammetilskot frie inntekter for kommunesektoren.

Til øyremerkte tilskot er det knytt vilkår om at midlane skal brukast til nærare bestemte føremål. Øyremerkte tilskot blir løyvde over budsjettet til dei ulike fagdepartementa, avhengig av kva for saksområde tilskotet gjeld.

Gebyrinntekter er betaling frå innbyggjarane i kommunen knytte til kommunale tenester.

Om lag 3/4 av dei samla inntektene er skatteinntekter og rammetilskot, medan om lag 15 prosent er gebyrinntekter og liknande. Dei øyremerkte tilskota utgjorde i 2011 fem prosent av inntektene, mot om lag 12 prosent i 2010. Årsaka til reduksjonen frå 2010 til 2011 er innlemming av øyremerkte tilskot til barnehagar i rammetilskotet.

Føremålet med momskompensasjonsordninga er å gje kommunane like føresetnader i valet mellom å utføre oppgåvene sjølve (eigenregi) eller å kjøpe tenestene frå andre.

Kommunane har relativt lite rom for å påverke storleiken på inntektene. Eit viktig unntak er eige-domsskatten. Difor er det særskild viktig at det er samsvar mellom dei oppgåvene kommunane har ansvaret for, og dei ressursane som blir stilte til disposisjon. Det gjeldande finansieringsprinsippet er at kommunane skal kompenseras fullt ut for meirutgiftene når dei blir tillagde nye oppgåver, og ved endringar i regelverk eller andre endringar som inneber meirutgifter. Tilsvarande skal inntektsrammene til kommunane reduserast dersom dei blir avlasta for oppgåver.

1.6.2.2 RAMMEFINANSIERING OG FRIE INNTEKTER

Det går fram av meldinga at det har vore brei politisk semje om hovudprinsippet om rammefinansiering av kommunesektoren dei siste 25 åra.

Eit viktig føremål med rammetilskot er å tilføre kommunar og fylkeskommunar inntekter. Rammetilskot er òg eit viktig verkemiddel for å utjamne dei

økonomiske vilkåra i kommunesektoren. Rammetilskotet blir omfordelt mellom kommunar og mellom fylkeskommunar gjennom inntektssystemet til kommunesektoren. Ved fordelinga av rammetilskotet tek ein omsyn til strukturelle skilnader i kostnader som kommunane og fylkeskommunane har (utgiftsutjamning), og skilnader i skatteinntektene (skatteutjamning).

Utgiftsutjamninga er grunngeven med at demografiske, geografiske og sosiale tilhøve gjev strukturelle kostnadsskilnader som kommunane og fylkeskommunane i liten grad kan påverke.

For å oppnå ei rimeleg utjamning av dei økonomiske føresetnadene blir også skatteinntektene til ein viss grad utjamna. Skatteutjamninga omfattar inntekts- og formueskatt frå personlege skattyttarar og naturressursskatt frå kraftføretak, men ikkje eige-domsskatt. Den viktigaste forklaringa på skilnader i tenestetilbodet mellom kommunar, er skilnader i inntekter. Inntektene frå skatt utgjer meir enn 50 prosent av kommunane sine frie inntekter, og variasjon i skatteinngang forklarar difor ein stor del av inntektskilnadane mellom kommunar. Skatteinntektene blir berre delvis utjamna, og dette var også bakgrunnen for at regjeringa reduserte skattens del av dei samla inntektene frå 45 til 40 prosent og auka graden av skatteutjamning for kommunane, gjeldande frå 2011.

Inntektssystemet inneheld òg tilskot som utelukkande er grunngevene ut frå regionalpolitiske målsetjingar.

Graden av rammefinansiering, altså kor stor del av inntektene som er frie inntekter, har variert mykje gjennom dei siste 25 åra.

Stortinget har ved fleire høve understreka at bruken av øyremerkte tilskot må vurderast med jamne mellomrom.

Dei siste 15 åra er det gjennomført ei rekkje satsingar og handlingsplanar for utbygging av kommunale tenester, mellom anna innan helse- og omsorgstenesta, psykiatrien, skule og barnehagar. Desse satsingane har i stor grad vore finansierte av øyremerkte tilskot. Det har gjeve mindre rom for vekst i frie inntekter, og følgjeleg har den prosentdelen som er frie inntekter, blitt gradvis redusert over fleire år.

I 2011 er øyremerkte tilskot til barnehagar innlemma i dei frie inntektene i samband med at målet om full barnehagedekning er nådd. Etter dette utgjer dei frie inntektene om lag 80 prosent av dei samla inntektene, medan dei øyremerkte tilskota utgjer om lag 5 prosent.

1.6.2.3 ØYREMERKTE TILSKOT

Grunngjevinga for å gje øyremerkte tilskot til kommunesektoren kan delast i tre hovudkategoriar:

- Når det er eit nasjonalt mål å byggje opp ei teneste som har låg dekningsgrad på landsbasis, kan det vere føremålstenleg å etablere øyremerkte tilskot til kommunane for å stimulere utbygginga.
- Når einskilde tenester berre gjeld særskilde geografiske område eller grupper av innbyggjarar, eller behovet for ei teneste varierer mykje mellom kommunane, kan dette løysast gjennom øyremerkte tilskot.
- Når staten set i gang tidsavgrensa forsøk og prosjekt i nokre kommunar, kan øyremerkt finansiering vere føremålstenleg.

Dei tre hovudkategoriane er nærmare omtalt i kapittel 6.3.3 i meldinga.

Øyremerkte tilskot er statlege bidrag til finansiering av kommunale driftsoppgåver. Det er vanleg å dele inn øyremerkte tilskot i prisvridande og ikkje-prisvridande tilskot.

Ellers nemnast i meldinga stykkpristilskot, «øyremerkte rammetilskot», øyremerkte tilskot til investeringar i kommunesektoren og ordningar der kommunesektoren får dekt renteutgifter knytte til særskilde investeringar.

1.6.2.4 DEPARTEMENTETS VURDERING AV RAMMEFINANSIERING OG ØYREMERKTE TILSKOT

I avvegingar mellom rammefinansiering og øyremerkt finansiering er det ei rekkje forhold som må vurderast: omsynet til lokaldemokratiet, mulegheita for lokale politiske prioriteringar i tråd med behova til innbyggjarane og deira preferansar, nasjonale mål for nivå og kvalitet på tenestetilbodet innanfor dei einskilde sektorane, behovet for utjamning i tenestetilbod mellom kommunar, effektiv utnytting av ressursar og makroøkonomisk kontroll.

Kommunesektoren har ansvaret for eit breitt spekter av velferdstenester til innbyggjarane innan til dømes oppvekst, utdanning, helse, pleie og omsorg. Prinsippet om rammefinansiering botnar i det heilskaplege ansvaret som kommunane har for sentrale velferdstenester. Kommunane har nærleik og kjennskap til behova til innbyggjarane. Dei kan sjå utfordringane på ulike område i samanheng. Gjennom rammefinansiering kan kommunen fordele tilgjengelege ressursar til dei områda der dei gjer størst nytte.

Nærleik til avgjerdsprosessen gjev også innbyggjarane mulegheit til å påverke tenestetilbodet og prioriteringane lokalt. Rammefinansiering av kommunesektoren er slik eit viktig bidrag til å byggje opp under det lokale sjølvstyret. I tillegg gjev rammefinansiering kommunane insentiv til å halde kostnadene nede.

Finansiering gjennom rammetilskot gjev kommunane føreseielege økonomiske rammer. Rammefinansiering er også mindre administrativt krevjande både for staten og for det lokale nivået, og det gjev betre makroøkonomisk styring med utgiftene i kommunesektoren enn øyremerkte tilskot.

Øyremerking av midlar er eit sterkt statleg verkemiddel som isolert sett kan vere effektivt for å nå nasjonalt prioriterte mål innanfor avgrensa sektorar. Øyremerkte tilskot inneber ei statleg subsidiering av tenester som verkar vridande på den kommunale ressursbruken. Øyremerking kan vere føremålstenleg når ein skal byggje opp ei teneste som har låg dekningsgrad på landsbasis, når behovet for ei teneste varierer mykje mellom kommunane, eller ved tidsavgrensa forsøk og prosjekt i nokre kommunar. Utbygging av barnehageplassar gjennom barnehagereforma var eit døme på bruk av øyremerkte tilskot til ei teneste med låg dekningsgrad. Det er dokumentert gjennom ei rekkje studiar og analysar at øyremerkte tilskot påverkar åtferda til kommunane (Econ 2007). Aktiviteten blir trappa opp på sektorar der tilskot blir innført eller auka. Sektorar utan øyremerkte tilskot kan dermed bli nedprioriterte når andre område får øyremerkte midlar.

Det er påvist i fleire studiar at øyremerkte tilskot forsterkar inntektsskilnader og med det skilnader i tenestetilbodet mellom kommunane (Econ 2007). Som regel er det knytt krav om kommunale eigendelar til dei øyremerkte tilskota. Dei rikaste kommunane har dermed betre føresetnader for å dra nytte av øyremerkte ordningar enn kommunar i ein vanskelegare økonomisk situasjon.

Øyremerkte tilskot gjev vesentleg større administrative kostnader enn rammefinansiering, både for staten og for kommunar.

Innrettinga eller utforminga av øyremerkte tilskot gjev ulike insentiv til effektiv ressursbruk. Eit tilskot løyvd per eining eller eit stykkpristilskot gjev kommunane større insitament til kostnadseffektivitet, sidan kvar sparte krone i redusert bruttokostnad vil tilfalle kommunen. Ei eventuell innsparing innanfor ei teneste som er finansiert av prosenttilskot vil bli delt mellom staten og kommunane. Ved studiar av prioriteringseffektar som gjeld fordeling av midlar mellom ulike offentlege tenester innanfor ei gjeven ressursramme, er det ikkje relevant å gjere eit slikt skilje.

Håkonsen (2011) meiner det er grunn til å tru at effekten av øyremerking kan vere klart større på kort enn på lang sikt.

Øyremerkte tilskot kan gje dårleg prioriteringseffektivitet. Grunnen til det er at ein reduserer effekten av at lokalnivået er best i stand til å prioritere ressursar lokalt og dimensjonere tenestetilbodet i tråd med dei lokale behova.

Kommunar som har bygd opp eit godt tenestetilbod på ein sektor gjennom eigne prioriteringar, vil ikkje ha nytte av at staten etablerer øyremerkte tilskot på denne sektoren. Innanfor ei gjeven samla inntektsramme vil dei oppleve at eit nytt øymerkt tilskot inneber lågare frie inntekter og dermed mindre ressursar til andre tenesteområde som dei prioriterer høgare. Om dei likevel blir tildelt det nye tilskotet, kan det føre til overforbruk av den aktuelle tenesta. Kommunar med godt utbygd tenestetilbod vil kunne oppleve at andre kommunar som ikkje har bygd opp tenesta i same grad, blir premiært av staten gjennom ei øymerkt løyving.

Ein kan òg få ei målforskyving ved at kommunane blir svært opptekne av å sikre seg mest muleg tilskot, og at dette blir overordna det reelle behovet til innbyggjarane.

Dersom ressursbruken på nokre område blir skjerma frå kommunale prioriteringar gjennom øymerking, kan kommunane bli passive og avvente nye tilskot eller handlingsplanar framfor å prioritere ut frå lokale behov. Dei øymerkte tilskota tek heller ikkje omsyn til allereie gjeldande skilnader i tenestetilbodet kommunane imellom. Omfattande bruk av øymerking inneber at staten overtek prioriteringsansvar frå dei lokale styresmaktene, og det kan dermed bidra til å svekke lokaldemokratiet. Innføring av øymerkte tilskot på eitt sentralt tenesteområde kan føre til ønske om øymerkte ordningar også på andre fagområde. Resultatet kan vere at ordningane motverkar kvarandre, og at effekten av å prioritere gjennom øymerking blir redusert.

Øymerking i samband med handlingsplanar

Det går fram av meldinga at det har vore ein auke i talet på nasjonale handlingsplanar retta mot kommunale tenesteområde. Ofte blir handlingsplanar finansierte med øymerkte tilskot.

Analysar (Borge og Rattsø 2005) i eit forskningsprosjekt av Senter for økonomisk forskning (SØF) viser at handlingsplanar kan vere eit effektivt verkemiddel for å stimulere det kommunale tenestetilbodet innanfor dei områda som blir prioriterte. Samstundes viste studien at slike planar også har utilsikta verkningar. Handlingsplanar gjev ei forskyving av det kommunale tilbodet over tid, og den langsiktige effekten av handlingsplanar synest difor å vere liten. SØF finn det vanskeleg på generelt grunnlag å konkludere med at denne endringa i samansetjinga av tilbodet over tid gjev ein netto samfunnsøkonomisk gevinst.

1.6.3 Pedagogiske verkemiddel

1.6.3.1 STATLEG RETTLEIING AV KOMMUNANE

Departement, direktorat og regionale statsetatar skal rettleie kommunane både skriftleg og munnleg.

Fylkesmannsembeta er den statlege etaten som står for det meste av den direkte dialogen med kommunane.

Difi konstaterer i sin rapport om statleg styring (Rapport 2010:4) at rundskriv i hovudsak blir nytta for å informere om endringar i det formelle regelverket. Det er ikkje nokon vesentleg auke i bruken av dette verkemiddelet gjennom det tiåret som er kartlagt (1999–2009).

Når det gjeld utarbeiding av skriftlege rettleiarar, er det ein ganske sterk auke på velferdsområda om ein samanliknar produksjonstala frå 2009 med tala tidlegare i tiåret. Difi peikar på at auken i bruk av statlege rettleiarar må sjåast i samheng med større kapasitet i staten.

Innhaldet i dei statlege rettleiarane er ikkje kartlagt, men departementet har kjennskap til at det finst rettleiarar som nyttar ord og omgrep som kan gå ut over rammene i det formelle regelverket på vedkomande område.

Det er grunn til å tru at kommunane som mottakar av statlege rettleiarar av og til kan ha vanskar med å skilje mellom det som er rettsleg bindande for dei, det som er fastlagde faglege normer og det som (berre) er meint som faglege råd og rettleiing. Eit stort omfang av rettleiarar fører i tillegg til at det er utfordrande å implementere desse i verksemda i mange kommunar.

Departementet meiner det er viktig at dei som utarbeider rettleiarar retta mot kommunane, er særleg merksame på ordbruken, slik at pedagogiske og «mjukare» verkemiddel ikkje fører til sterkare styring av kommunane enn dei rammene som er lagde til grunn gjennom ein omfattande prosess og politisk kontroll frå Stortinget ved lovvedtak. For å sikre at rettleiing dekkjer kommunale behov best muleg, bør representantar frå kommunane i større grad takast med i utarbeidinga av statlege rettleiarar. Departementa bør følgje opp dette i sin styringsdialog med direktorata.

Formidling av gode døme og god praksis er ei tilnærming som statlege etatar på ulike nivå bør satse meir på og utvikle vidare på ein målbevisst måte.

1.6.3.2 KOMPETANSEUTVIKLING OG ETTERUTDANNING

I meldinga peikar departementet på at fleksible studietilbod skal vere dynamiske og ein integrert del av universitets- og høgskulesystemet, der den enskilde institusjonen i samarbeid med lokale aktørar som næringsliv, kommunar og fylkeskommunar skal vurdere studietilbod i tråd med dei skiftande behova regionen står overfor. I tillegg kjem fagskuleutdanning, som er yrkesretta utdanningar som byggjer på vidaregåande opplæring eller tilsvarande realkompetanse. Fylkeskommunane skal sørgje for at fagskule-

tilbodet tek omsyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov.

I meldinga blir det peika på at ein ser døme på at ulike delar av statsforvaltninga tek ansvar for kompetanseutvikling, som går ut over reine informasjonsopplegg knytte til endringar i dei statlege rammevilkåra innan juss og økonomi.

Det er ofte fylkesmennene som får i oppdrag å stå for formidling av innhaldet i nye lover og lovendringsar. Det er også døme på at departement eller direktorat står for opplæringstilbod retta mot kommunane når det er omfattande regelverk som skal innførast. Opplæring og informasjonsopplegg knytt til ny plan- og bygningslova, ny naturmangfaldlov og samhandlingsreforma er døme på dette.

Rettleiarkorps og Skole- og kommuneutviklingsprosjektet (SKUP) er tiltak som er sette i gang for å styrkje arbeidet retta mot kommunar med svake elevresultat.

Når det gjeld planlegging, er det ein tradisjon for tilbod om vidareutdanning og administrative nettverk mellom forvaltningsnivåa.

1.6.3.3 SAMHANDLING MELLOM STATEN OG KOMMUNESEKTOREN OM UTVIKLINGSTILTAK

Dei siste 10–15 åra har det vore teke ei rekkje initiativ til samarbeid og samhandling mellom staten og kommunesektoren om utviklingstiltak. Desse kan anten ha tverrfaglege perspektiv eller vere retta mot berre eitt sektorområde. I nokre høve har staten teke initiativet, i andre er det KS som tek initiativ og inviterer staten med. Nokre utviklingstiltak har grunnlag i ein bilateral avtale.

Ofte blir slike utviklingstiltak eller nettverk finansierte av staten i ein oppstartsfasen. Det er fleire døme på at kommunesektoren sjølv tek over ansvaret etter ein periode når tiltaket blir vurdert som nyttig.

Regjeringa har nyleg inngått ein samarbeidsavtale med KS og hovudsamanslutningane på arbeidstakersida, «Saman om ein betre kommune». Hovudtema for samarbeidet vil vere sjukefråver, kompetanse og rekruttering, heiltid/deltid og kommunalt omdømme. Ved årsskiftet 2011/2012 er om lag 50 kommunar deltakarar i programmet.

I kapittel 6.4.3 i meldinga blir det gitt nærmare omtale av fleire slike initiativ innafor dei ulike sektorane.

Forskjellige utviklingsprosjekt der staten og kommunesektoren samarbeider, vil gjennomgåande vere nyttige for kommunane, men det er likevel mange kommunar som av ulike grunnar ikkje deltek. Då er det viktig at initiativtakarane og dei kommunane som deltek, har formidling til andre kommunar som eitt av tiltaka i prosjektet.

Departementet legg til grunn at deltaking i utviklingsprosjekt og opne nettverk må vere basert på frivillig innsats frå den einskilde kommunen/fylkeskommunen, men nettverka sjølve bør vere merksame på at brei deltaking frå kommunane gjev størst læringsutbyte og nytte for kommunesektoren samla.

1.6.4 *Dialog mellom staten og kommunesektoren*

1.6.4.1 STYRINGSDIALOG OG SAMHANDLING MELLOM FORVALTNINGSNIVÅA

Gjennomføring av Stortinget og regjeringa sin politikk og kommunal oppgåveløysing er kopla tett saman. Lokaldemokratikommisjonen legg i si utgreiing vekt på at samhandlinga mellom det nasjonale og det lokale demokratiet er blitt stadig viktigare (NOU 2006:7).

1.6.4.2 SAMHANDLING OG DIALOG I EIT SYSTEM MED FLEIRNIVÅSTYRING

Frå «government» til «governance»?

I ein demokratisk idealprosess er politisk styring hierarkisk oppbygd, og folkevalde styrer på vegner av veljarane. «Government» er eit innarbeidd omgrep for denne forma for styring. I nyare forskning står «governance» meir sentralt når ein drøftar offentleg styring og politikk. Regimepolitikk, nettverkspolitikk eller partnerskap er andre omgrep som blir nytta i litteraturen for å framstille offentleg styring og politikk i nyare tid. Samstyring blir òg brukt om slike prosessar (Aars, Fimreite og Homme 2004). Dette perspektivet inneber at politikarane får mindre høve til å føre ein heilskapleg politikk, fordi andre aktørar tek del i styringa.

Vabo og Røiseland (2005) legg til grunn at samstyringa har auka i omfang, og at politikarar gjennom ulike rettslege rammer for offentleg verksemd har lagt til rette for slik styring.

I eit fleirnivåsystem oppstår behovet for samordning. Samordning gjennom dialog og samhandling skal mellom anna sikre heilskapen, ettersom staten er sektororganisert og kommunane har ei mindre sektorbasert organisering.

I meldinga går det fram at det òg er rimeleg å tru at dialogbasert samhandling vil gje ein meirverdi i form av betre utnytting av lokale og regionale fortrinn og ressursar.

Konsultasjonsordninga er ein nyare arena for politisk kontakt.

1.6.4.3 KONSULTASJONAR MELLOM STATEN OG KOMMUNESEKTOREN

Om ordninga

Sidan 2001 har konsultasjonsordninga mellom regjeringa og kommunesektoren (ved KS) vore sen-

tral i den formaliserte dialogen om statlege rammer og måloppnåing innan kommunal verksemd. Hovudtemaet for ordninga er kommuneopplegget i statsbudsjettet, men andre problemstillingar og tema blir òg drøfta. Hovudføremålet er å bli samde om kva ein kan oppnå innanfor rammene til kommunesektoren. Eit anna mål for ordninga er å redusere bruken av sterke statlege styringsverkemiddel gjennom å bli samde om prioriteringar knytte til ressursane i kommunesektoren.

Det er fire faste politiske møte i året. I tillegg er det bilateral kontakt mellom einskilddepartement og KS, både på administrativt og på politisk nivå.

Frå og med 2006 har konsultasjonsordninga blitt styrkt, dels gjennom ei styrking av arbeidet med bilaterale samarbeidsavtalar mellom staten og KS innanfor einskildsektorar, dels ved innføring av rutinar for å involvere KS ved berekning av kostnader for statleg initierte reformer i kommunesektoren.

Regjeringa og KS er opptekne av korleis ein best kan leggje til rette for ei velfungerande konsultasjonsordning. Det blei våren 2011 gjort ei vurdering av innretninga på konsultasjonsmøta etter innspel frå KS, som mellom anna har bede om meir politisk diskusjon om enkeltsaker, gjennom fleire bilaterale møte med departementa på statsrådsnivå. Det tredje plenums møtet i 2011 blei erstatta av ei rekkje bilaterale møte i august som ei prøveordning. Ordninga skal evaluerast og ei eventuell vidareføring vil bli drøfta i det 2. konsultasjonsmøtet i 2012.

Bilaterale samarbeidsavtalar

Bilaterale samarbeidsavtalar er blitt eit vanleg verkemiddel i styringa og styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren. Bilaterale samarbeidsavtalar skal gje eit bidrag til tenesteutvikling og måloppnåing på sentrale område som kommunesektoren har ansvaret for. Kvalitetsutvikling er eit viktig element i mange av avtalane. I tillegg er samhandlingsutfordringar mellom ulike delar av forvaltninga, eller mellom ulike forvaltningsnivå, eit område der avtalar kan vere eit godt verkemiddel. Eit anna føremål med avtalane er å fremje samordning mellom ulike fagområde og sektorar, og avtalane bør innrettast slik at dei fremjar dette føremålet. Avtalar tek meir omsyn til behovet for kommunalt handlingsrom enn sterkare styringsverkemiddel som lovfesting og øyremerking. Avtalane kan nyttast på prioriterte kommunale politikkområde som alternativ til sterkare styringsverkemiddel som lovfesting og øyremerking.

Avtalane skal gjelde innanfor den politikken og dei økonomiske rammene som Stortinget har vedteke. Både staten og KS kan føreslå nye avtalar. Ein avtale tek utgangspunkt i at staten og kommunesektoren har samanfallande interesser på eit område, og

definerer felles mål for samarbeidet. Regjeringa og KS gjorde hausten 2010 ei heilskapleg vurdering av kva for avtalar ein skal ha i konsultasjonsordninga frå 2011. Per oktober 2011 var det sju avtalar innanfor konsultasjonsordninga.

Involvering av KS i kostnadsberekning av statleg initierte reformer

Føremålet med å involvere KS i arbeidet med å berekne kostnader knytte til statleg initierte reformer i kommunesektoren er todelt. For det første betrar dette avgjerdsgrunnlaget for regjeringa og Stortinget. Dessutan legg ein til rette for ei breiast muleg oppslutning om reformer i kommunesektoren ved å sikre at ein tek systematisk omsyn til innspela frå KS i arbeidet med utrekning av kostnader.

Involvering av KS i kostnadsberekning er eit fast tema på konsultasjonsmøta, og både departementa og KS kan melde på aktuelle saker. I meldinga går det fram at det alltid vil vere naudsynt å gjere ei skjønsvurdering av kva for saker KS skal involverast i.

Ein nærare omtale av konsultasjonsordninga, dokument og samarbeidsavtalar ligg på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider på www.regjeringa.no. Departementet har utarbeidd ein rettleiar om konsultasjonsordninga (H-2228).

Effektar av ordninga

Slik partane vurderer det, har ordninga gjeve betre semje om faktagrnnlaget og omtalen av verkelegheita i sektoren. Ordninga kan ha medverka til at fagdepartementa blir meir medvitne om økonomiske og administrative konsekvensar for kommunesektoren som følgje av statlege tiltak og reformer, sidan det er større merksemd omkring å involvere KS i aktuelle saker på eit tidleg tidspunkt.

Departementa og KS er samde om at bilaterale avtalar medverkar til tettare og meir systematisk og omfattande dialog og samarbeid mellom staten og kommunesektoren.

Det er likevel semje mellom partane om at det er utfordringar knytte til avtalar som eit reelt alternativ til sterkare styringsgrep.

Senter for økonomisk forskning AS (SØF) har drøfta om konsultasjonsordninga gjev gevinst for både staten og kommunesektoren (SØF 2009). SØF meiner at kommunesektoren nok opplever at dei har større fordelar enn staten. Sjå meldinga for nærare omtale av drøftinga fra SØF og NIBR (2009).

Departementet har gjeve Deloitte i oppdrag å utgreie og analysere bruken av avtalar mellom staten og kommunesektoren. Oppdraget gjeld avtalar både i og utanfor konsultasjonsordninga, og skal ferdigstilla last innan 1. desember 2012.

1.6.4.4 ANDRE DIALOG- OG SAMHANDLINGS-ARENAER MELLOM STATEN OG KOMMUNANE

Det er mange arenaer for dialog og samhandling mellom staten og kommunesektoren i tillegg til konsultasjonsordninga. Nokre døme er nemnt nedanfor og er kort omtala i meldinga:

- Utvikling og dialog gjennom bruk av nettverka i kommunesektoren
- Kontaktkonferansen med fylkeskommunane
- Arbeidet med Nasjonal transportplan
- Kommunale og fylkeskommunale arenaer og kollegium
- Regionale partnerskap og arbeidet med regionale planstrategiar

1.6.5 Forsøk som utviklingsverktøy

1.6.5.1 FORSØKSLOVA OG ANDRE HEIMLAR FOR Å GJENNOMFØRE FORSØK

Det generelle heimelsgrunnlaget for å gjennomføre forsøk i offentlig forvaltning er forsøkslova av 26. juni 1992 nr. 87. Denne lova gjer det muleg å drive forsøksverksemd i alle delar av forvaltninga ved å få mellombelse unntak frå gjeldande lover og forskrifter. Kommunar, fylkeskommunar og statlege organ kan gjennom forsøkslova prøve ut løysingar med ei anna fordeling av oppgåvene mellom forvaltningsnivåa. Det kan også gjerast forsøk med det ein meiner vil føre til meir effektiv organisering, raskare sakshandsaming eller betre tenester for innbyggjarane.

I tillegg til det generelle heimelsgrunnlaget i forsøkslova er det egne forsøksheimlar i desse tre lovene:

- Barnevernlova opnar for å gjere unntak frå lovfastsett tieiplikt for å gje høve til tverretatleg samarbeid mellom barnevernstenesta og andre relevante tenester.
- Opplæringslova gjev heimel til å gjennomføre pedagogiske forsøk.
- Vallova gjev heimel til å gjennomføre forsøk knytte til gjennomføring av val.

I tillegg til desse lovbaserte forsøksgrunnlaga blir det gjort utviklingsarbeid i forvaltninga som ofte blir kalla forsøk.

1.6.5.2 FORVALTNINGSUTVIKLING GJENNOM FORSØK

Sidan forsøkslova blei sett i verk 1. januar 1993 har det vore gjennomført ei lang rekkje forsøk i kommunar og fylkeskommunar. I utgangspunktet kan det gjevast godkjenning til å drive forsøk i inntil fire år.

Nokre av forsøka er det eitt eller fleire departement som har teke initiativ til.

Mange forsøk er blitt gjennomførte på grunnlag av søknader frå ein eller fleire kommunar eller fylkeskommunar.

Departementet har som mål å halde Stortinget informert om forsøksverksemda i kommunar og fylkeskommunar etter forsøkslova og vallova. Den årlege kommuneproposisjonen blir nytta til slik informasjon.

1.6.6 Samla vurdering av bruken av statlege styringsverkemiddel og dialog mellom staten og kommunane

1.6.6.1 OM VERKEMIDDELBRUK

Juridisk og økonomisk rammestyling skal vere hovudmodellen for statleg styring av kommunesektoren. Rammestyling vil gje rom for lokale prioriteringar og lokal tilpassing av tenestetilbodet. Stram og detaljert styring kan føre til mangel på fleksibilitet til å sjå ulike tenester i samanheng, og gjere det vanskeleg med individuell tilpassing og effektiv bruk av ressursane. Mange velferdstenester er komplekse tenester der tilbodet må tilpassast individuelt. Stram statleg styring av slike tenester vil samla sett kunne føre til eit velferdstap, anten fordi tenestene blir for dårleg tilpassa, eller fordi summen av styringa gjev for store kostnader.

Regjeringa vil understreke prinsippet om rammestyling. Ved lovgjevingsprosessar som gjeld nye plikter for fylkeskommunane eller kommunane, og som rører ved føresetnadene for det lokale sjølvstyret, skal det gjerast ei avveging mellom nasjonale omsyn og omsynet til lokaldemokratiet. Effektane og kostnadene knytt til val av ulike styringsgrep må i kvart høve utgreiast og vurderast.

Nasjonale omsyn må liggje til grunn for at staten kan ta i bruk verkemiddel for styring av kommunar og fylkeskommunar. Departementet meiner det er muleg og naudsynt å finne ein god balanse mellom statleg styring og lokalt folkestyre for at staten og kommunesektoren på kort og lang sikt skal nå det sams målet om gode velferdstenester og ei tillitsskapande lokalforvaltning som sikrar rettstryggleik og openheit.

Departementet meiner det er grunnlag for å konstatere at det no er både større omfang og meir detaljering i utforminga av statlege styringsverkemiddel enn det var for 10–15 år sidan. Dette gjeld særleg regelstyring på velferdsområda. Også bruk av pedagogiske verkemiddel som statlege rettleiarar retta mot kommunane, har auka vesentleg.

Departementet har i kapittel 6.2 i meldinga gjort nokre vurderingar knytte til utviklinga innanfor regelstyring. Innføring av individuelle rettar for ein-skild- personar og/eller grupper av innbyggjarar gjer

det mogleg for desse å få innhaldet i rettane for sitt vedkomande fastlagt ved domstolane. For kommunane vil slike rettskrav innebere at dei må prioritere å oppfylle rettane, at dei får avgrensa fridom til å ta avgjerder ut frå lokale tilhøve og mindre mulegheit til å sjå ulike behov i samanheng. Det kan dermed oppstå eit effektivitetstap for kommunane når mange ulike individuelle rettskrav skal forvaltast. Innføring av individuelle rettar for visse grupper fører lett til at behova til andre grupper blir fortregnde. Når ein innfører fleire individuelle rettar, vil det føre til gradvis mindre rom for lokal prioritering og lokalt tilpassa løysingar innanfor rammestyringsprinsippet. Departementet meiner difor at eit så stramt statleg styringsverkemiddel som individuelle rettar knytt til objektive forhold, berre bør nyttast der det ligg føre nasjonale omsyn til likskap/likeverd og/eller rettstryggleik. Ved gjennomføring av rettar som er knytt til objektive forhold, som til dømes alder, vil det ikkje vere særleg rom for kommunen til å finne lokalt tilpassa løysingar, bortsett frå organisering og lokalisering av skolebygg, barnehagar og liknande.

Lovføresegner om individuelle rettar som ikkje er knytt til objektive forhold er også eit sterkt styringsverkemiddel, og må difor vere grunnjevne i nasjonale omsyn. Fastsetjing av innhaldet i slike rettar for den einskilde vil måtte gjerast etter ei vurdering i kommunen, og praksis kan difor variere mellom kommunane. Det er likevel ein føresetnad at eventuelle minstenormer innan det einskilde lovverket skal oppfyllast i alle kommunar. Grunnlaget for innføring av denne typen individuelle rettar kan vere knytt til fleire omsyn enn likskap/likeverd og rettstryggleik. Til dømes kan omsynet til liv og helse og omsynet til nasjonale minoritetar eller særleg utsette grupper vere det som grunnjev innføring av denne typen rettar.

Kommunane har relativt lite rom for å påverke storleiken på inntektene. Gjennom skattereglar og skattøyre, rammeløyvingar og øyremerkte løyvingar, fastset staten langt på veg nivået på inntektene til kommunane. KS har ved ulike høve, seinast i innspel frå hovudstyret til denne meldinga, bedt regjeringa vurdere ulike former for friare inntektsdanning.

Spørsmålet om friare inntektsdanning er vanlegvis motivert av eit ønske om vitalisering av lokaldemokratiet. Dersom kommunane fekk høve til å auke skatteinntektene i ein avgrensa periode for å realisere konkrete prosjekt, kunne det medverke til ein lokalpolitisk debatt om prioriteringar mellom offentleg og privat velferd.

Departementet viser i meldinga til at kommunane har fridom til å skrive ut eigedomsskatt, og at mange kommunar nyttar den mulegheita. Vidare har kommunane fridom til å fastsetje skattøyren for skatt på alminneleg inntekt innanfor ei øvre grense. Alle

kommunane nyttar maksimalsatsen for skattøyren, slik at spørsmålet om friare skattøyre i realiteten er eit spørsmål om auka skattlegging.

Inntektssystemet for kommunane er utforma slik at ein svekkjer koplinga mellom inntekts- og formuesskatten frå innbyggjarane i kommunen og utgiftene til velferdstenester og anna for dei same innbyggjarane. Grunngevinga for dette er det breie ansvaret kommunane har for nasjonale velferdstenester, og sterke likskapsideal knytte til desse tenestene over heile landet. Friare skattøyre vil kunne føre til meir ulikskap i velferdstenester mellom kommunane.

Departementet viser til at kommunane dei seinare åra har fått auka fridom til å utforme eigedomsskatten. Erfaringar frå mange kommunar viser at spørsmålet om eigedomsskatt har stort potensial for å stimulere til lokalpolitisk debatt. På denne bakgrunnen vil ikkje departementet leggje opp til endringar i inntektsdanninga for kommunane.

Regjeringa legg til grunn at rammefinansiering framleis skal vere hovudmodellen for finansiering av kommunesektoren. Dette gjev rom for lokalt tilpassa løysingar og slik sett den mest treffsikre ressursbruket. Øyremerkte ordningar må nyttast med varsemd. Etablerte retningslinjer for bruk av øyremerkte tilskot blir vidareførte. Dette inneber at øyremerkte tilskot som hovudregel skal vere avgrensa til viktige nasjonale prioriteringsområde i ein oppstartsfase. I tillegg kan øyremerking nyttast til finansiering av oppgåver som få kommunar har ansvaret for, og der variasjonar vanskeleg kan fangast opp av objektive kriterium i inntektssystemet. Det bør alltid vurderast om det er andre verkemiddel som kan nyttast i staden for den typen statleg detaljstyring som øyremerking inneber. Allereie ved etableringa av nye øyremerkte tilskot bør det vurderast når tilskotet skal avviklast eller inngå som ein del av inntektssystemet. Vurderingar og framlegg om avvikling eller innlemming av tilskot blir handsama i dei årlege statsbudsjetta.

Kommunal- og regionaldepartementet vil gjere eit arbeid med å sjå nærare på korleis ulike ordningar med øyremerking er utforma. Siktemålet med eit slikt arbeid er å leggje eit grunnlag for forenkling og effektivisering ved at øyremerkte tilskot får ei føremålstenleg utforming som krev minst muleg bruk av administrative ressursar både i kommunane og i staten.

Styring frå staten gjennom ulike verkemiddel kan stille store krav til kommunal iverksetjing og implementering, både i den organisatoriske tilrettelegginga og når det gjeld å ha tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse i administrasjonen. Det er som regel sektoromsyn som står i fokus for departementa og direktorata, og som er grunnlaget for endringar i regelverk og statlege satsingar gjennom handlingsplanar og liknande. Kommunane har mange ulike oppgåver og må

sjå meir på samanheng og heilskap for å kunne tilpasse ulike delar av forvaltninga og tenesteytinga til lokale behov, og dermed få ei effektiv drift. Ofte vil det vere relativt kort tid mellom nasjonale vedtak og iverksetjing av lover, forskrifter eller tilskotsordningar. Kort tid mellom vedtak og gjennomføring kan gjere det vanskelegare for kommunane å nytte fortrinna sine ved å sjå ting i samanheng og sikre god utnytting av tilgjengelege ressursar i oppgåveløysinga – både økonomisk og personellmessig.

Det er behov for statleg rettleiing av kommunane for at dei skal kunne løyse kompliserte oppgåver på rett måte og til beste for innbyggjarane. Skriftlege rettleiarar er likevel ikkje pålegg. Ein rettleiar skal rettleie innanfor ramma av regelverket på området. Ved utforminga av rettleiingar er det viktig at avsendarane sentralt tenkjer over kva som er mest nyttig for mottakarane i kommunane, som er dei formelt ansvarlege for tenestene og forvaltningsoppgåvene. Dermed er det naturleg å prioritere område der rettleiing blir etterspurd. Representantar for kommunesektoren bør også i større grad få medverke ved utarbeiding av rettleiarar og andre informasjonstiltak som skal rettast mot kommunane.

Departementet legg til grunn at ulike former for samarbeidstiltak mellom kommunesektoren og staten kan vere eit godt verkemiddel for å oppnå konkrete og føremålstenlege resultat. Å lage eit utviklingsprogram eller tilby målretta statleg rettleiing i samråd med kommunane, til dømes for å heve kompetansen innan eit særskilt felt, kan vere eit godt alternativ til styring gjennom detaljert regelverk eller øymerking av midlar. Utviklingstiltak kan utformast meir fleksibelt og målretta enn generelle styringsverkemiddel. Det går fram av meldinga at ein ser fleire døme på utviklingsprogram, målretta rettleiing og tiltak for kompetanseutvikling der eitt eller fleire departement/direktorat samarbeider med kommunesektoren v/KS eller einskildkommunar/fylkeskommunar om gjennomføringa. Slike tiltak bør vidareutviklast og nyttast i større omfang enn hittil. På sikt kan denne typen rettleiing og samhandling avløyse ein del av dei formelle verkemidla, særleg bruken av detaljerte forskrifter.

Det vil vere gråsoner i spørsmålet om kommunesektoren opplever styringsdialogen med ulike instansar som inngrep eller rimelege handlingar, sett frå eit regionalt eller lokalt perspektiv. Til dømes kan dialogen med fylkesmannen vere tillitsskapande dersom kommunane opplever støtte for verksemda og at kvaliteten på tenesteytinga blir betra. Behovet for rettleiing og støtte vil vidare kunne vere forskjellig og bli oppfatta forskjellig i ulike kommunar. Tilgjengeleg kompetanse og høve til å byggje opp den kommunale organisasjonen vil sjølvstundt vere vesentleg for korleis kommunane følgjer opp ulike statlege forventin-

gar og krav. Difi (2010) har dokumentert at mindre kommunar ønskjer og har behov for meir rettleiing og støtte enn større kommunar.

1.6.6.2 FULLMAKTSLOVGJEVING FOR FASTSETJING AV KOMMUNALE OPPGÅVER

Bruk av fullmaktslover for å fastsetje kommunale oppgåver har vore vanleg på nokre fagområde som gjeld reine forvaltningsoppgåver i kommunane. Dette gjeld særleg innan landbruks- og miljøvernomsråda. På velferdsomsråda har slike forskriftsheimlar vore mindre vanlege. I ny helse- og omsorgstenestelov, jf. Prop. 91 L (2010–2011), er det i § 3-1 teke inn ein heimel for Kongen til å gje nærare føresegner om innhaldet i kommunane sine plikter til å yte helse- og omsorgstenester.

Ein modell med fullmaktslover inneber at Stortinget i lovvedtak overlèt til Kongen eller det ansvarlege departementet/direktoratet å fastsetje den konkrete fordelinga av oppgåver til kommunar/fylkeskommunar gjennom forskrifter. Dette inneber at lova sjølv ikkje tek stilling til om – og i tilfelle i kva omfang – kommunar og fylkeskommunar skal ha ansvar for oppgåver etter lova. Kommunar og fylkeskommunar står då gjerne i lovteksten i ei opprekning saman med ulike statlege organ som mulege forvaltarar av oppgåver etter lova. Dette kan vere ein fleksibel modell for departementa, som gjennom ein mindre omfattande prosess enn ei lovendring kan tilpasse oppgåvefordelinga til konkrete utfordringar og utviklinga innan sektoren. Det gjer det også muleg å gje oppgåver til einskildkommunar når det oppstår utfordringar eller særskilde omstende som er nemnde i førearbeida til lova. Eit døme på det er forureiningslova § 24 (drift og vedlikehold av avløpsanlegg).

Det blir i meldinga peika på at bruk av fullmaktslovgjeving for å tildele oppgåver til kommunar og fylkeskommunar likevel reiser visse prinsipielle spørsmål. Ved å overlate fordelinga av oppgåver til forskrifter vil ikkje Stortinget få høve til å vurdere den konkrete oppgåvefordelinga mellom forvaltningsnivåa i samanheng med finansieringa av sektoren. Det er berre Stortinget som kan treffe ulike typar budsjettvedtak, mellom anna om bruk av øymerking.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har i Innst. S. nr. 296 (1995–1996) gjeve ei relativt brei drøfting av bruken av forskrifter i forvaltninga. Komiteen framhevar at omfattande bruk av delegering av mynde til å gje forskrifter er naudsynt i dagens samfunn, men strekar samstundes under at det i mange høve er grunn til å vise varsemd med bruken av forskriftsheimlar. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalar at det generelt er særleg grunn til å vise varsemd med bruken av forskriftsheimlar når det gjeld reglar som gjev rettar og plikter for innbyggja-

rane. Rettar og plikter bør i størst muleg grad gå fram av lova (Justisdepartementets lovavdeling: Lovteknikk og lovforberedelse).

Nokre av dei omsyna som komiteen peika på, kan også gjerast gjeldande ved regulering av kva for oppgåver kommunar og fylkeskommunar skal ha. Desse er sjølvstendige forvaltningsnivå med direkte folkevalde som ansvarlege, og er ikkje underlagde alminneleg instruksjon frå statsforvaltninga. Dette bør det takast omsyn til ved utforming av pålegg om å utføre visse oppgåver på vegner av det offentlege.

Regjeringa legg ut frå dette til grunn at det for framtida skal vere eit overordna prinsipp at Stortinget gjennom lovvedtak bør fastsetje den konkrete tildeilinga av oppgåver til kommunar og fylkeskommunar. Forskrifter kan likevel nyttast til å definere kommunale oppgåver og plikter når det blir vurdert som naudsynt. Forskriftene må ha heimel i lov fastsett av Stortinget. Eit overordna prinsipp om at oppgåvetiliding til kommunesektoren skal gå fram av lov, skal ikkje innebere ein gjennomgang av gjeldande lovverk med sikte på justeringar i tråd med det nemnde prinsippet.

1.6.6.3 OM UTGREIING AV STATLEGE TILTAK RETTA MOT KOMMUNESEKTOREN

Utgreiingsinstruksen med rettleiar (FAD-publikasjon P-0885) gjev alle statlege etatar og utgreiingsutval påbod om å greie ut økonomiske, administrative og andre vesentlege konsekvensar ved bruk av ulike verkemiddel. Både effektane og kostnadene knytte til val av ulike styringsgrep – både for kommunane og for staten – skal i kvart tilfelle greiast ut og vurderast. Mellom anna er det ei plikt for den som er ansvarleg for utgreiinga, å avvege konsekvensane av å setje i verk eit nytt tiltak mot konsekvensane av å avstå frå tiltaket. Vidare skal det gjerast ein analyse av alternative verkemiddel, mellom anna bruk av andre verkemiddel enn regulering ved lov eller forskrift, til dømes økonomiske verkemiddel, jf. utgreiingsinstruksen kapittel 2.

Departementet vil streke under at det er særst viktig at det ligg føre grundige utgreiingar når kommunar eller fylkeskommunar skal påleggjast nye oppgåver eller plikter eller det skal innførast særlege økonomiske styringsverkemiddel som vedkjem føresetnadene for det lokale sjølvstyret. Regjeringa legg til grunn at det i lovgjevingsprosessar som inneheld framlegg om nye oppgåver/plikter for kommunesektoren, skal gjerast ei avveging mellom dei nasjonale omsyna som ligg til grunn for framlegget, og omsynet til kommunal handlefridom. Denne avveginga skal gå fram både av høyringsdokument og lovproposisjonar.

I nokre høve vil overordna prinsipp som legalitetsprinsippet styre bruken av statlege verkemiddel.

Kommunane kan ikkje få påbod om å gjennomføre ei oppgåve utan heimel i lov. Internasjonale tilhøve og forplikningar, til dømes EØS-avtalen og menneskerettskonvensjonane, kan også styre val av verkemiddel i statlege organ.

Hovudstyret i KS har 27. januar 2011 vedteke innspel til arbeidet med meldinga. Eitt av punkta frå KS er at dei overordna prinsippa for forholdet mellom stat og kommune bør takast inn i føremålsparagrafen i kommunelova. KS peikar på at slik lovfesting i første rekkje bør gjelde proporsjonalitetsprinsippet, legalitetsprinsippet, det lokalpolitiske prinsippet og fullfinansieringsprinsippet. KS meiner at det ikkje er tilfredsstillande at statsforvaltninga aleine vurderer dei nemnde prinsippa ved innføring av ny lovgjeving og gjer framlegg om at det bør innførast eit uavhengig lovutval – knytt til konsultasjonsordninga – som skal vurdere all lovgjeving opp mot prinsippa for forholdet mellom staten og kommunesektoren. KS gjer også framlegg om å innføre eit forvaltningsutval, med fleirtal frå kommunesektoren, som i etterkant av vedtekne lover og forskrifter skal vurdere dei statlege verkemidla som statsforvaltninga vil ta i bruk opp mot prinsippa for forholdet mellom stat og kommune.

Ved ein framtidig generell revisjon av kommunelova vil departementet vurdere framlegget frå KS om ein utvida føremålsparagraf. Departementet vil peike på at fleire av prinsippa som KS trekkjer fram, alt er lagde til grunn i forholdet mellom staten og kommunane, sjølv om dei ikkje er lovfesta. Det er såleis vist til fleire av desse prinsippa i meldinga. Departementet viser også til det som er sagt ovanfor om at det i lovgjevingsprosessar skal gjerast ei avveging mellom nasjonale omsyn og omsynet til kommunal handlefridom. Departementet vil arbeide vidare med korleis medverknad frå kommunesektoren kan ivaretaast på ein god måte i arbeid med statlege lovutgreiingar.

1.7 Rapportering, dokumentasjon og tilsyn

1.7.1 Innleiing

Staten har eit legitimt behov for å kontrollere at kommunane oppfyller dei lovpålagde pliktene sine overfor innbyggjarane. Ei kartlegging av statens bruk av juridiske verkemiddel kan tyde på auka vektlegging av tilsyn og kontroll (Difi 2010:4). Departementet legg til grunn av staten ikkje skal kontrollere kommunane i større grad enn det som er naudsynt. Ein aktiv bruk av forvaltningsrevisjon og administrativ internkontroll i kommunane bør på sikt kunne redusere behovet for statleg tilsyn og kontroll.

Det går fram av meldinga at mål- og resultatstyring inneber at staten spesifiserer nasjonale mål og forventa resultat, medan kommunane skal finne fram til dei midla lokalt som vil føre til best muleg realisering av måla. For at staten skal kunne oppfylle det

overordna ansvaret sitt for oppgåveløysinga, er det behov for tilbakemelding om utviklinga i tenestene og kva for resultat som er oppnådde (styringsinformasjon). Det er eit mål at informasjonsflyten skal medverke til læring. Føremålet er forbetring av dei kommunale tenestene, med auka effektivitet og kvalitet i oppgåveløysinga.

1.7.2 Rapportering

Det går fram av meldinga at kartlegginga av statlege verkemiddel (Difi 2010:4) viser ei utvikling der staten legg aukande vekt på prosedyrar og rapportering. Kommunesektoren må bruke ressursar på å byggje opp system og rutinar for dette.

På dei områda der kommunesektoren har eit særskilt ansvar, vil kommunane og fylkeskommunane i kraft av å vere ansvarshavande, utførande eining, eigar eller anna også kunne ha eit ansvar for å rapportere opplysningar om ressursbruk, tenesteyting og anna.

I samband med øyremerkte tilskot krev staten at mottakarane skal rapportere om bruken av midlane.

Kommunane og fylkeskommunane vil ved tilsyn måtte leggje fram dokumentasjon for tilsynsmyndighetene i forkant av besøket. I tillegg vil kommunar og fylkeskommunar som arbeidsgjevar ha dei same pliktene som andre til å rapportere til staten.

Kommunalt rapporteringsregister (KOR)

Kommunalt rapporteringsregister (KOR) gjev oversikt over kva for opplysningar som ulike statlege etatar gjennom lov, føresegn eller løytingsvedtak krev frå kvar einskild kommune og fylkeskommune.

Departement og underliggjande etatar har plikt til å melde frå til registeret før nye rapporteringsplikter for kommunar og fylkeskommunar blir sette i kraft eller eksisterande rapporteringsplikter blir endra.

Pliktene kan vere både periodiske eller hendingsutløyste. Reint ad hoc-prega rapporteringsplikter og eingongsundersøkingar, som kan vere heimla i vedtak i Stortinget, ligg ikkje inne i registeret.

Omfang og nytte i rapporteringa

Etter at KOR blei oppretta, har utviklinga vist ein svak auke i den registrerte rapporteringsbyrda.

PwC har på oppdrag frå KS og Kommunal- og regionaldepartementet kartlagt dei administrative kostnadene ved den pliktige rapporteringa og kva nytte rapporteringa har for kommunesektoren og staten, i første rekkje den pålagde rapporteringa.

Samla sett var dei administrative kostnadene ved å rapportere til staten til nasjonale informasjonssystem, for arbeidsgjevarrapporteringa, for øyremerkte tilskot og for tilsynsarbeid, på rundt 1 000 årsverk (600–700 mill. kroner).

Nytteverdien av informasjonen som blir overført, blei òg vurdert i undersøkinga til PwC. For pålagd rapportering til informasjonssystema er nytteverdien i det store og det heile vurdert som høg både for kommunesektoren og for staten. Når det gjeld tilskotsordningar, er nytteverdien av rapporteringa truleg lågare, ifølgje PwC, og for tilsyn og arbeidsgjevarrapportering er nytteverdien ikkje vurdert.

Effektiviseringsnettverka er eit godt døme på korleis kommunane bruker tala dei rapporterer inn. Sjå nærmare omtale i meldinga.

Rapporteringspliktene til staten er omfangsrike og varierer i både innhald, frekvens og omfang. Kartlegginga kan tyde på at den avdekte misnøya med omfanget av rapporteringskrava til staten, eit stykke på veg kan kome av andre tilhøve. Sjå nærmare omtale i meldinga.

Det er viktig at kommunen og fylkeskommunen skil mellom kva som er pliktig rapportering, og kva som er opp til kommunane og fylkeskommunane sjølve å avgjere korleis dei vil handsame.

KOSTRA og andre informasjonssystem

Korleis rapporteringa til staten er innretta, varierer mellom dei ulike tenestene og dei ulike rapporteringsordningane.

Det mest sentrale systemet for rapportering frå kommunesektoren til staten er KOSTRA (kommunestat-rapportering). KOSTRA er eit nasjonalt informasjonssystem som samlar inn, registrerer og publiserer styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal verksemd. Informasjonen om kommunale og fylkeskommunale tenester, bruk av ressursar på ulike tenesteområde og eigenskapar ved innbyggjarane blir registrerte og samanstilte for å gje relevant informasjon til avgjerdstakarar i kommunane, fylkeskommunane og staten. Dei siste åra har også fleire indikatorar for kvaliteten på dei ulike tenestene blitt publiserte.

Informasjonen skal gje betre grunnlag for analyse, planlegging og styring i kommunar og fylkeskommunar og kunne brukast for å vurdere om nasjonale mål blir nådde. I tillegg vil innbyggjarar, interessegrupper, media og andre interesserte kunne finne informasjonen om tenestene og ressursbruken i kommunane og fylkeskommunane.

KOSTRA har vore obligatorisk for kommunane og fylkeskommunane sidan 2001 og gjeve eit positivt grunnlag for styringa i kommunane og fylkeskommunane.

Departementets vurderingar

Gjennom KOR, KOSTRA og andre informasjonssystem og databasar finst det gode verktøy for å sikre effektiv rapportering frå kommune til stat. I

internasjonal målestokk ligg Noreg langt framme på dette feltet.

KOR gjev oversikt over den samla rapporteringa. Staten må ha kontroll på kor mykje informasjon han krev frå kommunesektoren, og korleis omfanget utviklar seg over tid, og rapporteringsregisteret er den viktigaste reiskapen i så måte. Kartlegginga av rapporteringspliktene har vist at rapporteringsregisteret ikkje er komplett, og at einskilde rapporteringskrav frå staten ikkje er blitt melde inn i registeret (PwC 2011). I meldinga går det fram at Kommunal- og regionaldepartementet i tida framover vil følgje tettare opp dei statlege organa som krev rapportering frå kommunesektoren, og sørgje for betre rutinar for å oppdatere registeret. Departementet vil i lys av resultatane frå kartlegginga be instansane vurdere sine pårekingar på den administrative tidsbruken og det registrerte føremålet med dei ulike rapporteringspliktene, som kartlegginga har vist at det er naudsynt å gjere betre. Eit klart definert føremål med rapporteringa – kvifor har staten pålagt kommunesektoren å rapportere dette, og kva skal informasjonen brukast til – er viktig for at dei som rapporterer opplysningane, skal forstå nytta og føremålet med innrapporteringa, også i dei tilfella kommunen eller fylkeskommunen ikkje nyttar informasjonen sjølv. Departementet vil framover sende årlege påminningar til dei same organa om å oppdatere opplysningane i Kommunalt rapporteringsregister.

Både statistikk frå KOR og undersøkinga til PwC indikerer at rapporteringsbyrda som staten pålegg kommunesektoren, ikkje isolert sett kan seiast å vere for omfattande. Andre dokumentasjonskrav til prosedyrar og planar, byråkratisk og arbeidskrevjande innretting av nokre øyremerkte tilskot og ein jamn straum av førespurnader kan likevel opplevast som rapportering for kommunane og fylkeskommunane. Mange av førespurnadene vil kan hende òg vere nyttige for innbyggjarane, kommunen sjølv eller andre aktørar, men for somme kommunar vil dei krevje meir enn dei gjev. I meldinga blir det peika på at det er viktig at kommunane og fylkeskommunane som opplever dette som uønskt og ei unyttig byrde, har ei medveten haldning til korleis dei skal handsame førespurnader som dei ikkje er pålagde å svare på.

Utgangspunktet bør vere at innrapporterte data skal ha nytte både for staten og for kommunesektoren, og at rapporteringskrava blir utforma i eit samarbeid mellom dei to partane. Staten må vere medveten om ansvaret sitt og ikkje å påleggje kommunesektoren unødige rapporteringsbyrder.

Arbeidsformene og rutineane som er opparbeidde, til dømes gjennom arbeidsgruppene i KOSTRA, legg til rette for gode prosessar. Det er derfor eit mål at den rapporteringa som i dag ligg utanfor KOSTRA, som går att årleg, og som ikkje går gjennom etablerte

kanalar, skal bli teken inn i dei prosessane som går i KOSTRA.

KOSTRA har vore obligatorisk i over ti år, og drifta av systemet har no sett seg. Departementet vil vurdere nærare effektiviteten i informasjonsinnhentinga og om systemet dekkjer behova for styringsinformasjon i kommunesektoren og staten.

1.7.3 Statleg tilsyn med kommunar – rettslege rammer

1.7.3.1 REGULERING AV KOMMUNERETTA TILSYN

Kommunelova kapittel 10 A gjev rammer, prosedyrar og verkemiddel for statleg tilsyn med kommunane og skal medverke til at det statlege tilsynet med kommunane blir meir oversiktleg, einsarta og føremålstenleg. Dei einskilde særlovene gjev reglar om kva for oppgåve eller område innan den kommunale verksemda det kan førast tilsyn med.

Eit sentralt element i kapittel 10 A er føresegna om lovlegskapstilsyn.

Grunngjevinga for å ha ein generell regel som avgrensar statens tilsyn med kommunane til eit lovlegskapstilsyn, er omsynet til den kommunale handlingsfridomen og legalitetsprinsippet. Lovlegskapstilsyn er eit uttrykk for rammestyringsprinsippet.

Ein konsekvens av føresegna om lovlegskapstilsyn er at tilsynsorganane ikkje skal gje rettleiing som ledd i gjennomføringa av tilsynet.

Eit anna sentralt element i kommunelova kapittel 10 A er at fylkesmannen gjennom § 60 e har rett og plikt til å samordne alt statleg tilsyn med kommunar og fylkeskommunar. Samordningsplikta gjeld både såkalla kommuneplikter og for aktørplikter. Samordningsplikta omfattar all tilsynsverksemd retta mot kommunar, både den tilsynsverksemda som fylkesmannen sjølv driv og verksemda til andre statlege tilsynsorgan, til dømes Mattilsynet og Arbeidstilsynet.

Samordninga skal medverke til å unngå at tilsyn og pålegg på éin sektor gjev utilsikta konsekvensar for andre sektorar. Dersom det samla tilsynet ikkje er tilstrekkeleg samordna, kan nokre tilsyn, på ein utilsikta måte, gripe inn i det kommunale sjølvstyret.

1.7.3.2 EIT INNGRIPANDE STYRINGSVERKEMIDDEL

Det går fram av meldinga at om staten bør ta i bruk tilsyn som styringsverkemiddel overfor kommunane, må vurderast i samanheng med både det generelle forholdet mellom stat og kommune og det at tilsyn er eit inngripande styringsverkemiddel. I kva grad statleg tilsyn med kommunane er eit naudsynt og tenleg verkemiddel, skal vurderast i tilknytning til fire sentrale omsyn og verdiar: rettstryggleik, berekraftig utvikling og samfunnstryggleik, det kommunale folkestyret og ein føremålseffektiv offentleg ressursbruk.

Innføring av heimlar for statleg tilsyn med nye kommuneplikter krev ei særskild grunngeving, der vurderingane skal byggje på omsyna som er nemnde ovanfor. Vurderingane skal ta utgangspunkt i ein analyse av risiko og sårbarheit (ROS-analyse) og nytte- og kostanalysar på det aktuelle området, jf. Innst. O. nr. 19 (2006–2007).

I Meld. St. 7 (2009–2010) kapittel 2.3 er det gjeve eit samla oversyn over eksisterande og planlagde tilsynsheimlar. I den meldinga er den enskilte tilsynsordninga vurdert ut frå ein analyse av risiko- og sårbarheit og ut frå eit nytte- og kostperspektiv. Alle dei aktuelle departementa konkluderte med at det var behov for tilsynsheimlar på eigne lovområde.

I Meld. St. 7 (2009–2010) er det gjeve retningslinjer for konkrete tilpassingar og endringar av føresegner om statleg tilsyn med kommunane i særlovgevinga, for å samordne og tilpasse dei ulike tilsynsheimlane til dei generelle reglane om statleg tilsyn i kommunelova kapittel 10 A. Sjå nærmare omtale i meldinga kapittel 7.3.2.

Departementet har merkt seg utsegna i Innst. 180 S (2009–2010), der kommunal- og forvaltningskomiteen sluttar seg til departementets syn på at ein i særlovene bør vere tilbakehaldne med å utforme tilsynsregelen som ein pliktregel, men at det heller bør vere ein kompetanseregel.

Dei departementa som har føresegner om statleg tilsyn i eige lovverk, har no utarbeidd, eller er i gang med å utarbeide, nye tilsynsheimlar om statleg tilsyn.

1.7.4 Utøving av kommuneretta tilsyn

1.7.4.1 TILSYNSETATAR OG STYRINGSLINJER

Kommunelova kapittel 10 A føreset at fylkesmannen fører statleg tilsyn med kommunesektoren.

Fylkesmannen er underlagd styring og instruksjon frå sentrale myndigheiter på dei aktuelle sektorområda. Kva for tilsynsoppdrag fylkesmannen har, går fram av ulike oppdragsdokument frå sentrale myndigheiter, medrekna det sentrale embetsoppdraget og tildelingsbrevet frå Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet. I tillegg sender enskilte departement eller underliggjande organ ut eigne, særskilte styringsdokument til fylkesmennene.

Etter helse- og omsorgs- og barnevernslovgevinga har Statens helsetilsyn rolla som overordna fagleg tilsynsmyndigheit. Det inneber at Statens helsetilsyn på desse fagområda styrer og prioriterer område og tema for landsomfattande tilsyn, metodeutvikling og harmonisering av tilsyn.

Det går fram av meldinga at desse ulike styringslinene kan skape utfordringar for den samordningsplakta fylkesmannen har etter kommunelova § 60 e, fordi dei ulike styringslinene trekk tilsyna i ulike retningar.

Sjølv om fylkesmannen i utgangspunktet er ein sentral aktør, er det òg andre statlege etatar som fører tilsyn med kommunesektoren.

1.7.4.2 GJENNOMFØRING AV TILSYN – SÆRLEG OM LANDSOMFATTANDE TILSYN

Statleg tilsyn kan grovt sorterast i to hovudtypar: tilsyn som blir gjennomført som ein planlagd aktivitet (planlagt tilsyn), og tilsyn som ein reaksjon på enskildhendingar (hendingsbasert tilsyn).

Statleg tilsyn er eit inngripande styringsverkemiddel. Innføring av nye tilsynsheimlar krev difor ei særskilt grunngeving, og vurderingane av om tilsyn er eit naudsynt og eigna verkemiddel, skal ta utgangspunkt i ein ROS-analyse.

Landsomfattande tilsyn

Når eit statleg tilsyn er initiert og styrt frå nasjonalt nivå, blir det kalla landsomfattande tilsyn. Føremålet med landsomfattande tilsyn er å setje eit nasjonalt søkjelys på eit tenesteområde, for å avdekkje eventuelle mangelfulle forhold og medverke til forbetring på dette særskilde området.

Kva for kommunal teneste som skal vere tema for eit landsomfattande tilsyn, vil bli avgjort av fagdepartementa eller andre statlege tilsynsmyndigheiter.

I perioden 2007–2010 blei det gjennomført landsomfattande tilsyn på helse-, sosial-, barneverns-, grunnskuleopplærings- og forureiningsområdet. Dei sentralt fastsette volumkrava varierer mellom dei ulike sektorane. Eit generelt bilete viser at volumkrava har vore relativt stabile over desse tre åra. Sjølv om volumkrava i eit landsomfattande tilsyn på eit aktuelt område kan verke moderate, kan det gjevne tilsynsystemaet vere svært omfattande.

Kommunal- og regionaldepartementet har spurt fylkesmennene om kva handlingsrom dei opplever at dei har til å initiere og differensiere tilsyn etter behov, i lys av volumet på ulike landsomfattande tilsyn. Svara til fylkesmennene er ikkje heilt eintydige, men peikar likevel klart mot at dei har fått mindre mulegheiter til å gjere eigeninitierte tilsyn.

På same måte viser NIBRs rapport Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode (NIBR-rapport 2011:28) at det at nesten alle ressursane i embeta er bundne opp i landsomfattande tilsyn blir oppfatta som eit problem, fordi det reduserer fylkesmannen sin muligheit til å peike ut kommunar som objekt for tilsyn basert på eigne ROS-analysar.

Systemrevisjon som tilsynsmetode

Kva metode som blir brukt i tilsyn retta mot kommunane, varierer. Generelt kan det i tilsyn skiljast mellom systemrevisjon, inspeksjonstilsyn og områdeovervaking, sjå NOU 2004:17.

På bakgrunn av innsamla informasjon frå fagdepartementa og einskilte fylkesmenn, har Kommunal- og regionaldepartementet inntrykk av at systemrevisjon som tilsynsmetode i stor grad blir nytta i gjennomføringa av landsomfattande tilsyn, og at sentrale myndigheiter ofte stiller krav om at tilsynsorgana skal bruke systemrevisjon som metode.

Systemrevisjon byggjer på det grunnleggjande utgangspunktet at kommunane sjølve har ansvar for å oppfylle krava lova stiller til tenestene. Framfor å sjå til at detaljane i tenesta er i samsvar med lova (jf. inspeksjonstilsyn), fokuserer tilsynsorganet på om internkontrollsystemet i kommunane er forsvarleg, og på korleis leiinga og styringa av tenesta er lagde opp. Nærmare omtale om metoden finst i meldinga kapittel 7.4.

Fleire sentrale tilsynsmyndigheiter har gjeve uttrykk for at dei meiner systemrevisjon som metode er best eigna når ein skal undersøkje og ta stilling til om tenestene er slik innbyggjarane etter lova har krav på.

Ei undersøking viser at samordning av metodebruk i liten grad finn stad, jf. NIBRs rapport Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode (NIBR-rapport 2011:28).

1.7.5 Departementets vurdering

Staten har eit legitimt behov for å kontrollere at kommunane oppfyller dei lovpålagde pliktene sine overfor innbyggjarane. Statleg tilsyn er eitt av fleire verkemiddel som staten kan nytte. Samstundes kan føremonene med lokalt ansvar og lokalt tilpassa tenester trekkje i retning av at staten i mindre grad grip inn i verksemda til kommunane. Staten bør ha tillit til at kommunane innrettar tenestene til beste for innbyggjarane, og sjå behovet for statleg tilsyn i lys av andre måtar å kontrollere og påverke kommunane på.

1.7.5.1 EIT STATLEG TILSYN SOM GJEV GRUNNLAG FOR LÆRING OG FORBETRING AV TENESTENE

Det går fram av meldinga at eit godt innretta statleg tilsyn kan medverke til meir langsiktig læring og kvalitetsforbetring i den kommunale tenesteproduksjonen. I kva grad ein oppnår ein slik positiv konsekvens av tilsynet, kjem an på korleis tilsynsorgana innrettar tilsynet og at leiarskapen i kvar einskild kommune viser vilje til å lære av eigne og andre sine erfaringar.

1.7.5.2 MEIR FORSKINGSBASERT KUNNSKAP

Evaluering av føresegna om samordning av statleg tilsyn

Reglane i kommunelova kapittel 10 A har vore gjeldande sidan 1. mars 2007. Kommunelova § 60 e

fastset at fylkesmannen skal samordne praktiske sider ved tilsynet og bruk av reaksjonar. For det første skal alle statlege tilsynsorgan varsle fylkesmannen i førevegen om bruk av pålegg og andre sanksjonar med vesentlege verknader for kommunen eller fylkeskommunen. For det andre skal fylkesmannen og andre tilsyn i førevegen ha dialog med kommunen eller fylkeskommunen om utforminga av pålegg eller andre sanksjonar med vesentlege verknader og om korleis kommunen eller fylkeskommunen følgjer opp desse. Utover desse innhaldskrava skal fylkesmannen sjølv vurdere kva for konkrete samordningsgrep og rutinar som er naudsynte og føremålstenlege for å fyller samordningsrolla i det einskilte fylket. Dette inneber at det kan vere forskjellar frå embete til embete på korleis det konkrete samordningsarbeidet er innretta.

I samband med Stortingets handsaming av Meld. St. 7 (2009–2010) Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene uttala fleirtalet i Kommunal- og forvaltningskomiteen i Innst. 180 S (2009–2010) s. 5:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, ber regjeringen vurdere om det kan være hensiktsmessig å evaluere hele eller deler av kommunelovens kapittel 10 A når bestemmelsene har fungert en tid. Det bør i tilfelle spesielt ses på om endringene har gitt fylkesmannen et godt nok verktøy til å sikre nødvendig koordinering av statlige tilsyn og en god samordning mellom statlige tilsyn og kommunenes egne kontrollorganer.»

Kommunal- og regionaldepartementet sette i 2011 ut eit oppdrag om å evaluere føresegna om samordning i kommunelova kapittel 10 A. Departementet mottok i desember 2011 sluttrapporten frå evalueringa, gjennomført av Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR-rapport 2011:28). Ein sentral del av evalueringa har vore å undersøke korleis fylkesmannen si samordning av statlig tilsyn etter kommuneloven § 60 e verkar i praksis.

Hovudkonklusjonane i NIBRs rapport viser at samordningsregelen § 60 e har styrka fylkesmannens ambisjonar om å samordne statleg tilsyn med kommunane, skjerpa fylkesmannen si rolle som samordnar og vore med å tydeleggjere og legitimere fylkesmannen sitt samordningsmandat. NIBR legg likevel vekt på at inntrykket er at regelen først og fremst har medverka til å styrke eksisterande samordningstiltak; intern samordning i embeta har auka, medan den eksterne samordninga framleis kan bli betre. Undersøkinga viser vidare at tilsynsetatane utanfor embeta jamt over er positive til fylkesmannen si samordningsrolle og at rolla gjev legitimitet til tilsynsmyndigheitene sitt arbeid. Fylkesmannsembeta sjølve har varierende syn på i kva grad kommunelova § 60 e

gjev tilstrekkeleg heimel for samordningsoppgåva. Fleire informantar har peika på at regelen vanskeleg kan vere sterkare, fordi faglege vurderingar frå den einskilde tilsynsetat må gå framfor behovet for samordning. Undersøkinga viser at detaljerte tingingar frå sentrale oppdragsgjevarar gjer tilsynsporteføljen lite fleksibel, og difor blir samordningsoppgåva vanskeleg. Det kjem også fram at fylkesmannsembeta samla sett opplever at det er volumet på oppdraga som blir gjeve, og graden av detaljstyring frå oppdragsgjevar med omsyn til talet på tilsyn, tilsynsobjekt og tilsynsmetodikk, som er den største utfordringa for å oppnå god samordning.

Ressursbruk og læring ved systemrevisjon som tilsynsmetode

Departementet peiker på at målet om å medverke til gode tenester for innbyggjarane bør vere eit sentralt moment når ein vurderer innretning av statleg tilsyn med kommunane. Sidan ein føreset at eventuelle avvik blir korrigerede, er kommunal forbetring og læring også viktige aspekt ved tilsynet. Tilsynsorganane bør difor rette merksemd mot å organisere verksemda på ein måte som legg til rette for læring i kommunane, slik at tenestene etter gjennomført tilsyn faktisk blir retta opp i samsvar med lov.

I NOU 2004:17 Statlig tilsyn med kommunesektoren gjorde Aasland-utvalet greie for bruken av ulike tilsynsmetodar i fylkesmannsembeta og korleis embeta og kommunane vurderte metodane. Utvalet gjekk ikkje inn for å lovfeste særskilte reglar om metode.

Kommunal- og regionaldepartementet meiner det er viktig å sjå til at dei metodane som blir brukte er tenlege, og at dei ikkje går ut over grensene for kva ein kan kontrollere gjennom eit lovlegskapstilsyn.

I kapittel 7.5 i meldinga gis ei omtale av ulike forkingsrapportar.

Det er Kommunal- og regionaldepartementets syn at det er viktig framleis å vidareutvikle gode metodar for tilsyn og prosedyrar for samarbeid mellom staten og kommunen i forkant, under og etter gjennomføringa av eit statleg tilsyn. Ein bør arbeide for at tilsynsmetodane ikkje genererer uforholdsmessig mykje arbeid for kommunane, til dømes gjennom krav til dokumentasjon.

1.7.5.3 SAMANHENG MELLOM STATLEG TILSYN OG EIGENKONTROLL – DIFFERENSIERING AV STATLEG TILSYN

Då Stortinget handsama Meld. St. 7 (2009–2010) Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene uttala ein samla kommunal- og forvaltningskomité at «Fylkesmannen og andre statlege tilsynsetater bør i utgangspunktet gis et skjønn med

hensyn til når og hvordan tilsynet skal utføres», (Innst. 180 S (2009–2010), s. 5).

Fleirtalet i komiteen, medlemmene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, peikar òg på at fylkesmannen kan medverke til å oppnå varige forbetringar i kommunale tenester gjennom å differensiere tilsynet sitt, med omsyn til både når og kvar det er viktig å føre tilsyn.

NIBR viser i sin rapport «Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode» (NIBR-rapport 2011:28) at fylkesmannsembeta som var med i undersøkinga meiner det er eit problem at nesten alle tilsynsressursane til fylkesmannen er bundne opp i landsomfattande tilsyn.

Etter Kommunal- og regionaldepartementets vurdering talar dette for at statlege, sentrale organ bør vere varsame med å gje fylkesmennene og andre regionale tilsynsorgan for sterke nasjonale føringar med omsyn til når, korleis og kvar det skal først tilsyn. Som fleirtalet i Kommunal- og forvaltningskomiteen peikar på, meiner også departementet at meir fridom i gjennomføringa av statleg tilsyn med kommunane vil frigjere ressursar hjå fylkesmannen, slik at han kan rette særskild merksemd mot dei kommunane som har størst utfordringar.

Departementet understrekar at i tillegg til å vere differensierte og målretta, er det vesentleg at dei statlege tilsyna er samordna. Det er uheldig og arbeidskrevjande for ein kommune om dei ulike tilsynsorganane gjennomfører ukoordinerte tilsyn, til dømes når tilsyn med tema som heng tett saman med kvarandre, ikkje er lagde saman i tid. Samstundes kan det også vere krevjande for ein kommune å vere gjenstand for fleire omfattande tilsyn på same tid.

Kommunal- og regionaldepartementet viser til at statleg tilsyn ikkje står aleine, men er éin av mange kontroll- og påverknadsmekanismar overfor kommunesektoren.

Dette kom også til uttrykk i fråsegna frå ein samla kommunal- og forvaltningskomité, i Innst. 180 S (2009–2010) s. 5.

Departementet meiner at ein kan hente ut store effektivitetsvinstar ved å sjå statleg tilsyn og kommunal eigenkontroll i samanheng. Til dømes kan ei sterkare fokusering på gjenbruk av dokumentasjon som kommunane sjølve har fått fram i samband med eiga kontrollverksemd, danne grunnlag for førebuing, prioritering og gjennomføring av statleg tilsyn.

Departementet meiner at tilsyna bør bruke kunnskap frå kommunens egne forvaltningsrevisjonsrapportar som del av grunnlaget når dei planlegg tilsyn i kommunane, for å frigjere ressursar hjå kommunen.

I tråd med dette er det i det samla tildelingsbrevet frå Fornyings-, kyrkje- og administrasjonsdepartementet til fylkesmennene for 2012 streka under at fylkesmannen skal ta omsyn til den interne kontroll-

verksemda i kommunen i si planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsynet. Kommunal- og regionaldepartementet har også tatt dette opp i embetsopdraget til fylkesmannsembeta.

Departementet viser i meldinga til rapporten «Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode» (NIBR-rapport 2011:28).

Departementet peikar på at eit samspel for å unngå dobbeltarbeid og for å auke læringa av kontroll og tilsyn må gå begge vegar. Kommunal- og regionaldepartementet meiner at fylkesmannen bør ta omsyn til eigenkontrollaktiviteten i kommunane ved valet av kommunar det skal førast tilsyn med. Departementet meiner at den statlege tilsynsverksemda ikkje berre bør differensierast med omsyn til når, korleis, kor mange og kva for kommunar staten bør føre tilsyn med. Tilsynsverksemda bør også differensierast i lys av eigenkontrollen i den einskilde kommune.

Departementet meiner at på same måte som tilsynsorganane må ta omsyn til kommunane si eiga kontrollverksemd når dei førebur, prioriterer og gjennomfører tilsyn, bør kommunane aktivt bruke tilsynsrapportane frå staten som grunnlag for planlegging av eigenkontrollen sin. Departementet meiner dessutan at kommunane bør bruke tilsynsrapportane aktivt som grunnlag for læring og vidare kvalitetsutvikling av eigne tenester og sakshandsaming.

1.8 Direktorat og regionale statsetatar

1.8.1 Direktorat

Direktorat er ein av dei mest vanlege måtane å organisere forvaltningsorgan på. Av dei meir enn 150 sentrale forvaltningsorganane i Noreg er det vanleg å rekne med om lag 60 direktorat (Difi 2008:14).

Departementa styrer verksemdene gjennom instruksar, tildelingsbrev og årlege budsjett, i tillegg til jamleg kontakt om styringa. Departementet skal i samråd med verksemda finne ut kva slags rapportering departementet treng. Departementa kan instruere direktorata sine om alle sider av verksemda i direktoratet, om dette ikkje er avgrensa i lov.

Mål- og resultatstyring er sentrale element i dei reformtiltaka som er gjennomførte, for å gje auka handlingsrom til å utøve mynde innanfor gjevne regelverk.

Det er vanskeleg å teikne eit eintydig bilete av kva rolle direktorata har i den statlege styringa av kommunesektoren. Det er nærliggjande å tru at utviklinga med å flytte ut også meir politisk viktige saker til direktorata, har hatt innverknad på tilhøvet mellom direktorata og kommunane.

Direktorata har ulike roller som på ulikt vis påverkar kommunane. Direktoratata har ein viktig funksjon i å gi faglege råd og rettleiing til kommunane. Direktoratata har ei sentral rolle i iverksetjinga av nasjonal politikk. På bakgrunn av dette kan direk-

torata seiast å opptre nasjonalt normerande på område som er viktige for kommunesektoren.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet vil i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet og andre aktuelle departement innhente meir kunnskap om tilhøvet mellom direktorata og kommunane og sjå nærare på om og eventuelt i kva grad utviklinga i direktorata har påverka den kommunale handlefridomen og på måloppnåinga for den statlege styringa. Kunnskapsinnhentinga skal vere grunnlaget for ei vurdering av korleis samhandlinga mellom statleg og kommunalt nivå bør utformast slik at både den kommunale handlefridomen og statens behov for styring blir teke vare på.

1.8.2 Regional stat

Regional statsforvaltning omfattar i denne omtalen statlege organ som er instruert av statlege forvaltningsorgan sentralt, men som har oppgåver dei løyser innanfor ein avgrensa geografisk del av landet. Regional statsforvaltning er sentral i arbeidet med å gjennomføre nasjonal politikk regionalt og lokalt.

Regional stat består av 39 ulike verksemdar. Regional statsforvaltning er ein viktig reiskap for å utforme og setje i verk statleg politikk på område der nasjonale omsyn veg tungt, men der det samstundes er viktig å ta omsyn til lokal variasjon. Styrings- og oppfølgingsoppgåver som rettar seg spesielt mot kommunane, er i dag i hovudsak samla hos fylkesmannen.

Eit anna utviklingstrekk i statleg verksemd er reformer og omstillingar som har ført til meir fristilling av statlege verksemdar, gjennom å etablere selskap, føretak, stiftingar og andre sjølvstendige organisasjonsformer. På einskilde område har dette endra vilkåra for demokratisk styring ved at det ikkje lenger er ei ubrotten styringslinje mellom departement og underliggjande verksemd.

Den regionale inndelinga av statsforvaltninga er i hovudsak fastsett etter det som er mest rasjonelt for sektoren, kvar einskild verksemd og dei oppgåvene ho skal ta seg av.

Det store mangfaldet av regionale inndelingar skapar likevel visse utfordringar, mellom anna når det gjeld samhandling på tvers av sektorar og saksområde. Dette er ei utfordring for fylkesmannen, som er ansvarleg for samordninga av all statleg verksemd i fylket.

Det blir i meldinga peika på at det er viktig at regional stat er organisert slik at ein teke vare på interessene til så vel staten som innbyggjarane, næringslivet og kommunesektoren. I St.meld. nr. 12 (2006–2007) Regionale fortrinn – regional framtid la regjeringa til grunn at inndelinga av den regionale statsforvaltninga ikkje skapar så store problem at det er naudsynt med full harmonisering av den geogra-

fiske inndelinga av dei statlege verksemdene. Det er heller ikkje tungtvegande grunnar til å gjere om på den inndelinga som alt finst. I Innst. S. nr. 166 (2006–2007) syner eit fleirtal, medlemmene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti, Senterpartiet og Venstre at Makt- og demokratiutgreiinga peika på at forvaltningsendringane dei seinare tiåra har vore prega av sektorvise reformer som har ført til auka differensiering og fragmentering av offentleg verksemd. Dette fleirtalet understreka behovet for at ein i framtida ser inndelingsspørsmål for dei ulike verksemdene i samanheng og som ein del av ein heilskapleg regionalpolitikk.

Kommunal- og regionaldepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet har eit særleg samordningsansvar for å vurdere framtidige omstruktureringar i den regionale statsforvaltninga.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet har mellom anna fått utarbeidd ei samla elektronisk oversikt over den regionale staten.

Kommunal- og regionaldepartementet skal kvart år hente inn ei oversikt over pågåande eller planlagde strukturendringar og aktuelle lokaliseringsspørsmål i statlege etatar.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet ser det som viktig å vidareutvikle kunnskapen om regional stat og korleis han fungerer. Departementet vil difor jamleg vurdere om det trengst ytterlegare kunnskapsinnhenting på området. Vidare kan det særleg vere aktuelt å vurdere behovet for sterkare og meir målretta samordning av regional stat.

1.8.2.1 FYLKESMANNEN

Fylkesmennene – eller fylkesmannsembeta – er regionale statlege forvaltningsorgan. Embeta utgjer eit viktig bindeledd mellom den sentrale statsforvaltninga og kommunane.

I rolla som statens representant i fylket skal fylkesmannen fremje likskap og likehandsaming. Samstundes skal fylkesmannen vere lydhøyr og fleksibel for lokale og regionale tilhøve og støtte opp under prinsippet om regionalt og lokalt folkestyre.

Nærare om dei ulike rollene og oppgåvene til fylkesmannen

Det er det einskilde departementet eller direktoratet som legg regionale arbeidsoppgåver til fylkesmennene og som har direkte instruksjonsmynde overfor embeta. Handlingsgrunnlaget for dei oppgåvene fylkesmannen utfører, kjem til uttrykk i særlovgeving, tildelingsbrev og embetsoppdrag.

Som sektormyndigheit skal fylkesmannen i dialog med kommunane og fylkeskommunen medverke til å gjennomføre nasjonal politikk på ulike område.

Fylkesmannen skal medverke til at kommunane forstå og varetek viktige statlege mål og interesser. Samstundes må kommunane få handlingsrom til å utforme ein eigen politikk på aktuelle område, innanfor rammene av nasjonale mål. Rapportering attende til sentralt nivå om korleis kommunane og sektoren fylgjer opp nasjonale mål og interesser er òg ein viktig funksjon.

Ifølgje Instruks for fylkesmenn skal fylkesmannen medverke til å samordne, forenkle og effektivisere den statlege verksemda i fylket.

Samordningsansvaret til fylkesmannen er framstilt i Kommunal- og regionaldepartementets Retningslinjer for fylkesmannens samordningsfunksjon i forhold til kommunerettet styring. Fylkesmannen må også sjå til at den fagbaserte styringa av kommunane ikkje blir sterkare enn det er heimel for i lovgjevinga, eller enn det som kjem fram av politiske vedtak og retningslinjer som Stortinget har gjeve.

Det er eit viktig siktemål at ein byggjer inn tilstrekkelege tryggleiksomsyn i alle forvaltningsoppgåver fylkesmannen utfører.

Tilsynsoppgåvene og klagehandsaminga som fylkesmannen utfører overfor kommuneforvaltninga på vegner av staten, utgjer hovudelementa i fylkesmannens rettstryggleiksrolle.

Tilbakemelding frå kommunane

Ifølgje meldinga syner undersøkingar at det er omfattande kontakt mellom kommunane og fylkesmannen, og at fagleg rettleiing (kurs, saksmøte, fagmøte, temasamlingar) saman med tilsyn og formidling av statlege styringssignalar er dei viktigaste formåla med samhandlinga. Undersøkingar syner vidare at eit stort fleirtal av kommunane opplevde at fylkesmannen var viktig ved at han medverka til kompetanseutvikling og var støttespelar for utviklingsarbeidet og tenestetilbodet i kommunane. Ordførarar og rådmenn har eit positivt inntrykk av oppgåveløysinga i fylkesmannsembeta. Kommunikasjonen med fylkesmannsembeta er prega av openheit og tillit, og at embeta sit på god kompetanse. Respondentane i ei undersøking (hos ordførarar og rådmenn) oppfattar fylkesmennene som den viktigaste formidlaren av statlege styringssignalar.

Dei ulike embeta oppnår varierende skår. Ein må sjå resultatane i samanheng med at fylkesmannsembeta møter til dels svært ulike utfordringar rundt omkring i landet.

Ei undersøking syner vidare at ordførarar og rådmenn er relativt samstemte i at sakshandsamingstida hos embeta kan bli betre i plan- og byggesaker.

Det går fram av meldinga at resultatane vil bli følgde opp i styringsdialogen med embeta.

Oppsummerande drøfting

Det går fram av meldinga at som det tidlegare er slått fast i St.meld. nr. 12 (2006–2007) Regionale fortrinn – regional framtid, og i St.meld nr. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap, er det viktig å halde fast ved fylkesmannen som eit knutepunkt mellom stat og kommune særleg for å samordne og formidle statleg politikk overfor kommunane, men også for å sikre grunnleggjande rettstryggleiksomsyn ved klagehandsaming. Fylkesmannen sit på ein kompetanse som kan seiast å vere unik for eit statleg forvaltningsorgan. Kombinasjonen av breidd i sektorkompetanse og distrikts- eller regionalkunnskap er verdifull i dagens styringssystem. Ein kan òg hevde at fylkesmannen og embetets portefølje i mangt og mykje modererer den statlege sektorstyringa av kommunane.

For at statlege reglar, krav, finansieringsformer og så bortetter skal vere godt tilpassa kvarandre og kommunane, meiner regjeringa at det framover er behov for god samordning, informasjonsutveksling og kommunikasjon mellom forvaltningsnivåa. Siktemålet er å gjere grunnlaget for læring, rettleiing, samarbeid og utvikling best muleg. Fylkesmannen har med sin portefølje og kunnskap ei viktig rolle i dette arbeidet. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet vil, i samarbeid med aktuelle departement, sjå nærare på om fylkesmannens samordningsmandat har tilstrekkelege verkemiddel til å kunne fylle rolla fullt ut. I eit slikt perspektiv er det viktig å sjå på mulegheitene for å vidareutvikle gode møteplassar og samarbeidsrelasjonar knytte til fylkesmannens rolle som informasjonsknutepunkt, initiativtaker, rettleiar, tilsynsførar og samordnar.

Fylkesmannens mange roller og samansette verksemd er det mest openberre kjenneteiknet ved embetet. Det kan vere krevjande å handsame desse rollene, særleg fordi dei kan kome i konflikt med kvarandre. Fylkesmannen har like fullt lang tradisjon med å meistre utfordringa. Fylkesmennene har med sin samansette kompetanse og si røynsle eit godt grunnlag for å kome fram til heilskaplege løysingar i dialog med kommunane og andre statlege etatar. Både Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet og fylkesmennene sjølve er opptekne av god og medveten rollehandsaming. Temaet er viktig i styringsdialogen mellom dei.

Embeter utfører oppgåver på vegner av tolv departement, og dei faglege styringslinjene går til det einskilde fagdepartementet. I tillegg er ni direktorat og tilsyn involverte i styringsdialogen. Dette inneber eit styringssystem med mange aktørar på ulike nivå. Undersøkinga til Norsk institutt for by og regionforskning i 2009 (NIBR-rapport 2009:19), syner at oppdraga frå dei ulike sektormyndigheitene varierer til dels kraftig i detaljeringsgrad og kravspesifikasjonar.

Rapporten peika på at det kan vere grunn til å stille spørsmål ved om det er ein viss konkurranse mellom sektorkreftene. NIBR hevdar at denne utviklinga kan vere med på å auke detaljstyringa av fylkesmannen og i neste omgang kommunesektoren.

Samstundes som fylkesmannen skal yte tenester til sektormyndigheitene, skal embetet samordne dei statlege styringssignala overfor kommunesektoren og aktivt ta i bruk lokalkunnskapen sin i forvaltninga av oppgåveporteføljen. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet vil ta initiativ til ein gjennomgang av styringsdialogen og styringsdokument knytte til embeta. Her vil ein mellom anna sjå på korleis ein betre kan kombinere dei styrings- og oppfølgingsbehova sektoren sjølv har med fylkesmannens heilskaplege verksemd og dei behova og utfordringane kommunesektoren har.

1.9 Eigenkontrollen i kommunane og fylkeskommunane

1.9.1 Styring og kontroll internt i kommunane

Eigenkontrollen til kommunane og fylkeskommunane er regulert i kommunelova. Kontrollutvalet, revisoren og administrasjonssjefen driv ulike former for kontrollverksemd for å sikre effektiv og riktig bruk av ressursane og at tenestene følgjer lover og lokale krav. Eigenkontrollen er eit viktig element for å bygge opp under tilliten til kommunen, mellom anna ved å førebyggje og avdekkje mislegheiter, regelbrot og andre uheldige forhold i kommunen. Eit like viktig føremål er at kontrollarbeidet legg grunnlaget for læring og forbetring.

Kommunane har eit breitt spekter av oppgåver. Det blir i meldinga peika på at for at eigenkontrollen skal bli effektiv, er det viktig at han famnar dei ulike måtane kommunen kan løyse oppgåvene sine på. Regelverket pålegg kommunane rekneskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Kommunane skal på bakgrunn av eigne analysar og planar velje ut kva del av verksemda dei til kvar tid prioriterer å kontrollere.

Kommunane blir leidde av ei direkte folkevald forsamling. Omkring seg har dei innbyggjarar, frivillige lag, lokalt næringsliv, leverandørar, fylkesmenn, statlege direktorat og nasjonale reglar. Alle vil påverke kommunane, og mange vil medverke til forbetring.

Medverknad frå innbyggjarar er ein etablert del av måten vi driv offentlege tenester på i dag, og slik kan innbyggjarane påverke kommunane mellom vala òg.

Statlege reglar og føringar har sjølvsagt stor innverknad på korleis kommunane opptrer. Eit tenleg regelverk er likevel ikkje nok, og derfor må arbeidet for ei open forvaltning haldast oppe gjennom arbeid med haldningar og god praksis lokalt. Lovkrava om

sakshandsaming, openheit og eigenkontroll er meint å sikre gode prosessar internt i kommunane. Reglane om klage, tilsyn, varsling og lovlegkontroll gjev høve til å ta tak der tilhøva ikkje er som dei skal vere etter lova. Sivilombodsmannen og andre ombod kan òg peike på feil og manglar.

Eigenkontrollen spring ut av både det folkevalde og det administrative ansvaret. Ein effektiv eigenkontroll er med på å sikre folkevald styring gjennom oppdatert kunnskap om stoda, og gjev høve til å drøfte korleis kommunen driv verksemda si og sørger for at måla blir nådde.

Gjennom lokalkunnskap og nærleik (før, under og etter kontrollen) og ved å vere ein kontinuerleg prosess har eigenkontrollen gode føresetnader for å vere ei effektiv kontrollform med gode mulegheiter for læring og forbetring i kommuneorganisasjonen. Kontrollutvalet og administrasjonssjefen har si verksemd i kommunen, og revisoren er knytt til kommunen. Dette gjer eigenkontrollen raskare og lettare tilgjengeleg enn statlege tilsyns- og klageorgan. Dette gjer det òg mogleg for kommunane å føre kontroll i langt fleire saker enn fylkesmannen og andre statlege organ kan, og i forvaltningsrevisjonen har kommunane høve til å gå djupare i einskildsaker enn det som er vanleg når fylkesmannen fører tilsyn.

Eigenkontrollen omfattar kontroll både med det som har skjedd, og med det som skjer.

Det er viktig at innbyggjarane oppfattar kontrollordningane internt i kommunane som velfungerande, og at dei har høg legitimitet.

Det er eit mål at kommunane i størst muleg grad er sjølvkontrollerande.

Ein kan sjå kontroll frå to ulike perspektiv. I det første perspektivet dreier kontroll seg om å avdekkje feil og manglar for å plassere ansvaret der det høyrer heime. Slik sett dreier kontroll seg om ansvarleggjerding.

I det andre perspektivet dreier kontroll seg om å undersøkje og evaluere. Kontroll i dette perspektivet vil kunne munne ut i nye eller endra styringssignal og kan kallast kontroll som styringsgrunnlag.

I ein konkret kontrollprosess vil ofte begge perspektiv vere til stades, men med ulik vekt.

I kapittel 9 i meldinga gjev departementet ei kort oversikt over historikken bak reglane om kontroll og revisjon og ein kort omtale av nokre sentrale forskingsrapportar om temaet.

Ei arbeidsgruppe som fekk i oppgåve å føreslå tiltak for å styrkje eigenkontrollen i kommunar og fylkeskommunar leverte i desember 2009 rapporten 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane.

Departementet har følgd opp fleire av tilrådingane i arbeidsgrupperapporten. Departementet har gjeve ut ein omfattande rettleiar som klargjer rolla og oppgåvene til kontrollutvalet. Nokre av tilrådingane

var retta mot departementet som forvaltar av eigenkontrollregelverket. Departementet sendte på den bakgrunn forslag til endringar i regelverket på høyring og tek sikte på å fremje ein proposisjon for Stortinget i 2012.

1.9.2 *Kommunestyret og kontrollutvalet*

Kommunestyret er direktevalt av innbyggjarane og er derfor det øvste organ i kommunen. På dei områda kommunestyret ikkje tek avgjerdene sjølv, blir kontroll eit verkemiddel for å sikre folkevald påverknad og for å sikre at avgjerder blir følgde opp.

Kommunestyret kan kontrollere andre folkevalde organ og administrasjonen fordi desse er underlagde kommunestyret, jf. kommunelova § 76. I dette ligg det at kommunestyret i tillegg til å vere det øvste ansvarlege forvaltningsorganet i kommunen også er eit tilsynsorgan.

Kommunestyret står over kontrollutvalet. Overordningsforholdet inneber at det er opp til kommunestyret korleis det vil handsame sakene som kontrollutvalet legg fram for kommunestyret. Korkje revisoren eller kontrollutvalet skal kontrollere verksemda i kommunestyret. Ettersom kontrollutvalet driv tilsyn på vegner av kommunestyret, kan kommunestyret gje instruksar om tilsynsverksemda. Kommunestyret fastset budsjettet og dermed også omfanget av kontrollverksemda til kontrollutvalet.

KONTROLLUTVALETS OPPGÅVER

Ei utfordring for kontrollutvala er å balansere forventninga om å vere ein ubunden kontrollinstans på den eine sida og behovet for samarbeid med politiske og administrative organ i kommunen på den andre. Utvalet skal ikkje overprøve politiske prioriteringar som er gjorde av dei folkevalde organa i kommunen.

Gjennom planmessig rekneskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll sørger kontrollutvalet for at kommunane blir sette i stand til å fange opp feil og forbetre verksemda si. Dersom det kjem varsel, tips eller mistankar (internt eller gjennom media) eller ei tinging frå kommunestyret, kan kontrollutvalet medverke til å avklare faktiske tilhøve og sørgje for ein god prosess når situasjonen skal handterast. Kontrollutvalet kan òg ta opp saker på eige initiativ.

1.9.3 *Rekneskapsrevisjon*

Rekneskapsrevisjonen skal skape tillit til innhaldet i rekneskapen og er ein obligatorisk del av revisjonsarbeidet. Det er kommunestyret sjølv som skal vedta rekneskapen, og som øvste organ har kommunestyret etter kommunelova eit overordna ansvar for å sjå til at rekneskapen blir revidert på ein trygg måte.

Revisoren skal gjere arbeidet på sjølvstendig fagleg grunnlag og i tråd med god kommunal revisjons-skikk.

Kjernen i rekneskapsrevisjonen er å vurdere årsrekneskapskapen. Ein annan viktig del av revisjonen er å sjå etter at kommunen har ordna den økonomiske internkontrollen på ein trygg måte og med forsvarleg kontroll. Revisoren skal også medverke til å førebygge og avdekkje mislegheiter og feil.

Rekneskapsrevisjon er den kontrollforma som er mest regelbunden.

Arbeidsgruppa som kom med 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll, viste til at storleiken på fagmiljøa innanfor kommunal revisjon har mykje å seie for breidda i kompetansen som er tilgjengeleg i revisjonsarbeidet. Departementets vurdering er at dei einskilde revisjonseiningane bør vurdere om ein har tilstrekkeleg breidde i kompetansen.

Det er svært viktig at revisoren både er og blir oppfatta som ubunden. Kommunelova inneheld eit generelt krav om at revisoren skal vere ubunden.

Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. av 15. juni 2004 nr. 904 utfyller kommunelova.

Revisorlova gjeld for revisjon av rekneskapspliktige einingar, til dømes aksjeselskap. Lova gjeld ikkje for kommunar. Revisorlova inneheld reglar om at revisoren skal vere objektiv og ha ei ubunden stilling, som i det vesentlege samsvarer med tilsvarende føresegner i kommunelova og revisjonsforskrifta. Ifølgje revisorlova kan ikkje revisoren vere tilsett hos den revisjonspliktige, og den revisjonspliktige kan heller ikkje eige revisjonsselskapet. Dette er ein grunnleggjande forskjell frå kommunelova, som tillèt at revisor er tilsett hos den revisjonspliktige (kommunen) og at den revisjonspliktige eig revisjonseininga.

1.9.4 Forvaltningsrevisjon

Kommunelova fastset at forvaltningsrevisjon er ein obligatorisk del av revisjonsarbeidet. Det er kontrollutvalet som skal sjå til at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon, der kontrollutvalet meiner det er størst behov.

Kjernen i forvaltningsrevisjonen er systematiske vurderingar av økonomi, produktivitet, måloppnåing og verknader ut frå kommunestyrets vedtak og føresetnader.

Nordlandsforskning har i NF-rapport 13/2009 kartlagt bruken av forvaltningsrevisjonar i åra 2006–2008. Sjå meldinga kapittel 9 for nærmare omtale.

Nordlandsforskning fann at det i hovudsak er mindre alvorlege brot på reglar og rutinar som blir avdekte. Potensial for økonomisk forbetring er òg noko forvaltningsrevisjonane ofte peikar på.

Eit sentralt føremål med forvaltningsrevisjon er at administrasjonen og dei folkevalde kan lære av det.

Rapportane gjev kommunane eit godt grunnlag for å vurdere tilstanden på det området det er ført forvaltningsrevisjon på, og om det eventuelt kan vere grunn til å setje i verk forbetringstiltak. Departementet har derfor forventningar om at kommunane i større grad tek dette verktøyet i bruk.

1.9.5 Selskapskontroll

Mange kommunar har valt å organisere delar av verksemda si i interkommunale selskap og aksjeselskap. Desse selskapa har egne revisjons- og kontrollordningar, men kommunelova fastset at kontrollutvalet skal sjå til at det blir ført kontroll med forvaltninga av selskap som kommunen har interesser i.

På same måte som ved forvaltningsrevisjon må kontrollutvalet tinge selskapskontroll. Resultata skal rapporterast til kommunestyret.

Selskapskontroll kan romme ulike kontrollar. Eigarskapskontroll er ei obligatorisk kontrollform som går ut på å kontrollere om den som utøver kommunens eigarinteresse i selskap, gjer dette i tråd med vedtaka og føresetnadene til kommunestyret. Forvaltningsrevisjon av selskap er ei frivillig kontrollform.

Nordlandsforskning har også kartlagt bruken av selskapskontroll. Fleire ordførarar, administrasjonssjefar og kontrollutvalssekretærar seier i rapporten at selskapskontroll enno ikkje har sett seg som ei form for folkevalt tilsyn og kontroll og ser eit stort forbettingspotensial i måten selskapskontroll fungerer på.

Nordlandsforskning peikar på at vanlege eller svært vanlege konklusjonar i selskapsrapportar er at «eierskapsstrategi mangler», «eierskapsstrategi bør utarbeides» eller «vedtatt eierskapsstrategi bør gjennomgås på nytt».

Mulegheita for innsyn og kontroll i selskap er prinsipielt viktig fordi det er så mange selskap i kommunesektoren, og departementet vil følgje utviklinga i selskapskontrollen nøye. Mange kommunar er inne i prosessar knytte til å utvikle eigarrolla og den folkevalde styringa, til dømes i form av eigarmeldingar. Departementet strekar under at dette er eit viktig arbeid. Ei gjennomtenkt styring av selskapa vil gje eit betre grunnlag for å drive selskapskontroll.

Selskapskontroll er ei ny kontrollform samanlikna med rekneskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Det er derfor ikkje overraskande at det er eit utviklingspotensial på dette området. Departementet har forventningar om at kommunane etter kvart vil kunne ta ut dette utviklingspotensialet, parallelt med at eigarstyringa av selskapa blir utvikla.

1.9.6 *Eigenkontrollen er viktig for staten*

Kommunelova pålegg kommunane å ha eit kontrollsystem med fleire former for kontroll. Men det er ikkje meininga at kontrollaktivitetane skal gå inn i detaljane i alle delar av kommunen. Kontrollutvalet og administrasjonssjefen må på kvar si side prioritere kvar det blir gjennomført kontroll. For kontrollutvalet sin del er dette regulert i kravet om planar for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som skal fastsetjast av kommunestyret.

Eigenkontrollen byggjer på at kontrollutvala, administrasjonssjefane og revisorane legg vurderingar av risiko og vesentlegheit til grunn for prioriteringa av kontrollinnsatsen. Det er ei utfordring for det samla kontrollarbeidet dersom dei statlege føringane blir for mange eller for detaljerte, fordi ein da vil kunne miste føremonene ved at dei ansvarlege lokalt kan prioritere kontrollinnsatsen og innrettinga på kontrollarbeidet og sjå ting i samanheng.

Departementets syn er at ei statleg styring som byggjer på at kommunane har ansvar for å kontrollere si eiga verksemd, gjev god effektivitet og det beste grunnlaget for eit levande lokaldemokrati og lokalt tilpassa oppgåveløysing.

1.10 Administrativ styring og kontroll i kommunane

1.10.1 *Einskapleg administrativ leiing i kommunane*

Det blir i meldinga peika på at for at den samla velferda skal bli best muleg og det samla kontrollarbeidet effektivt, må omsynet til statleg kontroll vegast opp mot omsynet til lokalt ansvar.

Administrasjonssjefen er øvste administrative leiar i kommunen og bindeleddet mellom dei folkevalde og administrasjonen.

Som leiar har administrasjonssjefen eit ansvar for styring og kontroll. Internkontroll er ikkje eit fast rettsleg eller fagleg omgrep og departementet strekar under at omgrepet ikkje berre dreier seg om kontroll, men minst like mykje om styring. Internkontroll er ein kontinuerleg prosess som blir tilpassa i kvar ein-skild kommune.

Målet med internkontrollen er systematisk å auke mulegheita til å nå fastsette mål. Internkontrollen skal redusere risikoen for uønskte hendingar, men kan aldri fjerne all risiko.

Internkontrollen er ein viktig del av eigenkontrollen fordi han representerer kontinuerleg styring og kontroll med verksemda som kjem før dei to andre elementa i eigenkontrollen, rekneskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon.

Kommunelova har ein generell regel om at administrasjonssjefen skal sørgje for at reglane blir følgde, og ha «betryggende kontroll» med verksemda, sjå

kommunelova § 23 nr. 2 andre setning. Kommune-lova nyttar ikkje omgrepet internkontroll.

Styrking av internkontrollen var hovudtilrådinga frå ei arbeidsgruppe nedsett av departementet som i desember 2009 kom med 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane. Arbeidsgruppa stilte spørsmål ved om kontrollsystema har halde tritt med utviklinga, med ulike omorganiseringar og endringsprosessar i kommunene, og om ein har tenkt godt nok gjennom kva delegering, flat struktur og selskapsorganisering har å seie for internkontrollen.

Arbeidsgruppa hadde desse hovudsynspunkta:

- Kommunane må utvikle den administrative kontrollen. Dette er administrasjonssjefens ansvar.
- Internkontroll er viktig, ikkje berre for kvaliteten på tenesteytinga og andre lovpålagde oppgåver, men også for den folkevalde og administrative styringa.
- Internkontrollen er ikkje ei isolert kontrollform, men må sjåast i ein brei samanheng. Arbeidet med internkontrollen heng saman med arbeidet og systema for å sikre kvaliteten på kommunale tenester. Internkontrollen heng òg saman med organisasjonsutviklinga elles i kommunen. Organiseringa og kompetansen hos medarbeidarane har konsekvensar for kva kontrollsystem som er nødvendig.
- Utvikling av internkontrollen må gå føre seg i kvar ein-skild kommune.

Arbeidsgruppa retta òg nokre tilrådingar til departementet om regelendringar og behov for rettleiing. Departementet strekar under at kommunane sjølve er ansvarlege for å utvikle styringa og kontrollen i administrasjonen. Dette er ikkje eit statleg ansvar. Departementet vil medverke gjennom å hente fram ny kunnskap og spreie informasjon. I februar 2011 sende departementet ut ein nyskriven rettleiar retta mot kontrollutvala, og her er internkontrollen og rolla til kontrollutvalet omtala. Departementet har vidare støtta ei utgreiing i regi av KS som har gått djupare inn i internkontrollen i kommunane for å få fram utfordringar og døme på god praksis.

1.10.2 *Krava om internkontroll på sektorområda*

REGLAR OM KORLEIS REGLAR SKAL FØLGJAST

Føresegner som stiller krav om internkontroll, seier noko om kva kommunane skal gjere for å sikre at dei oppfyller krava i lover og forskrifter og andre krav til god styring av verksemda. Om krava til internkontrollen blir brotne, er det likevel ikkje sikkert at tenesta er ulovleg eller uforsvarleg, eller at andre reglar er brotne.

SAMANHENGEN MELLOM KOMMUNELOVA OG KRAVA OM INTERNKONTROLL PÅ SEKTOROMRÅDA

Kommunelova stiller eit overordna krav om heilskapleg internkontroll, medan sektorregelverket stiller til dels mykje meir detaljerte krav til arbeidet i kommunane.

Arbeidsgruppa vurderte om det er behov for fleire reglar eller betre samordning av krava om internkontroll. Gruppa meinte at «kunnskapen ein har i dag om internkontroll i kommunane, ikkje peiker mot at fleire eller detaljerte nasjonale føresegner er vegen å gå. Betre og heilskapleg internkontroll må uansett utviklast i kvar einskild kommune».

Med utgangspunkt i rolla som samordnar og som forvaltar av kommunelova har departementet eit ansvar for å følgje med på rammene for den overordna internkontrollen på tvers av sektorane. I forholdet mellom staten og kommunane kan det oppstå ei spenning mellom kva staten meiner det er behov for å regulere, og kva kommunane meiner det vil vere mest tenleg og effektivt at dei finn ut av sjølve. I meldinga peikar departementet på at den statlege reguleringa av internkontrollen i kommunane i dag må bidra til å fremje effektiv oppgåveløysing og kvalitet i tenestene.

1.10.3 Det er behov for meir kunnskap

FLEIRE VEGAR TIL EIT FELLES MÅL OM STYRKT INTERNKONTROLL

Departementet sluttar seg til synspunktet til arbeidsgruppa bak dei 85 tilrådingane for styrkt eigenkontroll i kommunane, om at den administrative styringa og kontrollen i kommunane bør styrkjast. Internkontrollen er avgjerande for den samla eigenkontrollen, han har mykje å seie for mulegheitene for folkevald styring og påverkar i kva grad nasjonale mål blir nådde på sektorområda. For å nå eit mål om styrkt eigenkontroll er det først og fremst nødvendig med innsats lokalt. Kva for verkemiddel staten vel for å styrkje internkontrollen i kommunane, må sjåast i samheng med prinsippa for statleg styring og tilsyn med kommunane.

Internkontrollen i kommunane blir i dag regulert av føresegner i ei rekkje lover, som er temmeleg omfattande forskrifter og rettleiarar frå departement og direktorat. Fylkesmennene fører tilsyn med om kommunane oppfyller krava. Det er ei utfordring at dei ulike krava om internkontroll på sektorområda er ulike i form, innhald og nivå. Internkontroll er ikkje primært eit spørsmål om reglar, men om leiarskap og systematisk arbeid lokalt.

Staten bør leggje til rette for kvalitetsutvikling i det lokale kontrollarbeidet gjennom til dømes utviklingsarbeid, rettleiing og informasjon om gode føredøme. Departementet merkjer seg at KS og fleire

kommunar arbeider aktivt med å utvikle internkontrollen og eigna verktøy for det lokale arbeidet.

Dersom staten vil innføre nye krav til internkontrollen i kommunane, skal konsekvensane på vanleg måte utgreiast, medrekna å vege mellom nasjonale omsyn og omsynet til lokaldemokratiet og å vurdere om dei statlege krava til internkontrollsystemet skal dekkje alle elementa i tenesta, eller om krava bør avgrensast til område med stor risiko. Internkontrollarbeidet vil gje størst effekt lokalt dersom merksemda er retta mot dei områda som lokale risiko- og sårbarheitsanalysar peikar ut.

KUNNSKAPSGRUNNLAG FOR Å UTVIKLE EIT MEIR SAMORDNA REGELVERK

Internkontrollen er eit leiaransvar og bør utformast som eitt system lokalt. Difor bør det vere eit mål at dei statlege krava til internkontrollen i framtida legg til rette for det. Det bør vidare vere eit mål at statlege krav ikkje har unødvendig omfattande krav til kontrollaktivitetar og dokumentasjon. Ein vesentleg føremon med eit samordna regelverk vil vere at kommunane lettare kan ha lærings- og forbettringsprosessar på tvers av sektorane og oppnå betre heilskapleg styring.

Dei ulike statlege reglane om internkontroll i kommunane har ikkje blitt evaluerte.

Departementet ser behov for ei kunnskapsinnhenting om dei gjeldande statlege krava til internkontrollen i kommunane. Den nye kunnskapen vil vere eit viktig grunnlag for den vidare regelverksutviklinga i departementa og vil kunne gje føringar for eit vidare arbeid for eit meir samordna regelverk om internkontrollen i kommunane og fylkeskommunane.

1.11 Økonomiske og administrative konsekvensar

Det går fram av meldinga at ho handlar om styringsrelasjonen mellom staten og kommunesektoren og eigenkontrollen i kommunane og fylkeskommunane. Dei ulike framlegga i meldinga har samla sett små økonomiske og administrative konsekvensar og blir dekte innanfor dei gjeldande budsjettammene til departementa og kommunesektoren. Kommunal- og regionaldepartementet varslar kunnskapsinnhenting på fleire fagområde, mellom anna om individuelle planar. Kunnskapsinnhentinga blir dekt innanfor departementets budsjettamme.

Regjeringa legg til grunn at juridisk og økonomisk rammestyring skal vere hovudregelen for statleg styring av kommunesektoren. Rammestyring legg til rette for mest muleg effektiv og treffsikker bruk av offentlege ressursar.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharakhani, Hilde Magnusson, Ingalill Olsen, Eirik Sivertsen og Karin Yrvin, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim, fra Høyre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Aksel Hagen, fra Senterpartiet, Heidi Greni, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, er glad for at regjeringen har fremmet stortingsmeldingen Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel, og har merket seg at statsråden omtaler meldingen som en prinsippmelding.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil peke på at meldingen er en nyttig og grundig beskrivelse av forholdet mellom stat og kommune.

Flertallet er positive til at regjeringen legger til grunn at rammestyring fortsatt skal være hovedprinsippet for styringen av kommunesektoren. Flertallet registrerer at meldingen legger grunnlaget for videreføringen av et sterkt lokalt folkestyre, og målsettingen om bære- og livskraftige kommuner som skaper varme og trygge lokalsamfunn.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti vil peke på at meldingen inneholder få konkrete tiltak, men er en nyttig og grundig beskrivelse av forholdet mellom stat og kommune.

Disse medlemmer vil ha bære- og livskraftige kommuner som skaper varme og trygge lokalsamfunn, ikke tomme skall som styres av staten. Skal et lokalt selvstyre fungere, må statens rolle være en tilrettelegger, og ikke en grensesetter.

Kommunesystemet og kommuneøkonomi

Komiteen vil peke på at kommunesektoren har et selvstendig ansvar overfor sine innbyggere for å løse grunnleggende oppgaver, yte tjenester, drive samfunnsutvikling, utøve myndighet og være en lokalpolitisk institusjon. Samtidig har staten et ansvar for å gi kommunesektoren muligheter til å løse oppgavene til det beste for innbyggerne.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, registrerer at kommunesektoren har hatt en relativt sterk inntekstøkning de senere årene. Flertallet noterer seg samtidig at tre

av fire ordførere mener at gapet mellom forventninger og hva kommuneøkonomien gir rom for, har økt de siste årene. Flertallet deler regjeringens påpekning av viktigheten av samsvar mellom de oppgavene kommunene har ansvaret for, og ressursene som blir stilt til disposisjon.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Norge, etter disse medlemmers mening, står overfor en rekke velferdsutfordringer som berører kommunene både direkte og indirekte. Kommunene blir bundet av økningen i individuelle rettigheter på stadig flere områder. Kommunene blir også direkte berørt av bl.a. aldringen i befolkningen gjennom et økt behov for kommunale tjenester på dette området. Dette vil være krevende for kommunene, ikke minst økonomisk.

Disse medlemmer vil peke på at et svært sentralt spørsmål er om kommunesektorens evne til å løse sine oppgaver til det beste for innbyggerne styrkes best gjennom sterkere statlig styring, eller gjennom et sterkere kommunalt selvstyre og større likeverdighet mellom kommunesektoren og staten.

Kommunens oppgaver har etter disse medlemmers oppfatning økt i omfang og kompleksitet. En del av oppgavene har kommunene blitt tildelt gjennom politiske reformer over relativt kort tid, men mange av oppgavene har kommunene blitt tildelt eller påtatt seg smått og gradvis. Saksområder som kommunene tidligere ikke hadde ansvar for, blir nå oppfattet som kommunale utfordringer.

Disse medlemmer viser til at dette summerer seg i dag til en stor oppgaveportefølje for kommunene, som etter KS' mening kun delvis finansieres fra statlig hold.

Disse medlemmer viser til at meldingen peker på en rekke velferdsutfordringer. Disse medlemmer mener meldingen ikke på en tilstrekkelig måte tar for seg en av de virkelig sentrale utfordringene for kommunesektoren, nemlig den historisk høye befolkningsveksten i Norge. Disse medlemmer reagerer på at veksttakten ikke i tilstrekkelig grad synes å ha blitt tatt på alvor. Disse medlemmer har merket seg at denne veksttakten ikke samsvarer med det som er lagt til grunn for rammetilskuddene til kommunene, og at dette har medført et stort press på kommunene. Disse medlemmer finner grunn til å påpeke at denne veksttakten gjør det økonomiske handlingsrommet til mange kommuner mindre.

Disse medlemmer har merket seg at kommunesektoren de siste årene er blitt pålagt mange nye oppgaver av staten, som ikke er blitt fullfinansiert. Disse medlemmer vil også påpeke at kommunenes økonomi er langt mer presset enn det som kom-

mer til uttrykk i meldingen, og viser samtidig til tall fra SSB (KOSTRA) som viser at kommunenes samlede netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter helt siden 2007 har vært lavere enn 3,0 prosent, et måltall som er allment akseptert som et forsvarlig tall for kommunenes økonomiske tilstand.

Forholdet mellom statlig styring og lokaldemokrati

Komiteen vil fremheve at staten har et bredt spekter av virkemidler i styringen av kommunene. De kan grupperes i tre hovedtyper: lovbaserte virkemidler, økonomiske virkemidler og andre virkemidler. Difis rapport «Statlig styring av kommunene (Difi, 2011)» viser klare forskjeller mellom områdene når det gjelder omfanget av lover og forskrifter. Helseområdet skiller seg ut med det største antallet lover og forskrifter. På utdanningsområdet reguleres kommunene av kun én lov, men opplæringsloven er imidlertid svært omfattende og regulerer alle sider ved grunnskolen og videregående opplæring.

Komiteen viser til at det i meldingen pekes på at utgangspunktet for forholdet mellom staten og kommunene er at Norge er en enhetsstat, og at det lokale selvstyret derfor må fungere innenfor rammene av nasjonale mål.

Regjeringen mener at det over tid må være samsvarende mellom prinsipp og praksis i den statlige styringen av kommunene, noe komiteen slutter seg til.

Komiteen har merket seg at antall direktorater og det man kan kalle den ytre stat har hatt en kraftig vekst. Komiteen støtter en kritisk gjennomgang av omfanget, mandatet og praktiseringen til de statlige direktoratene. Målet med en slik gjennomgang må etter komiteens mening være å styrke den kommunale handlefriheten og kommunesektorens evne til å løse oppgavene de er satt til å løse. Komiteen ber om at KS får delta i den varslede gjennomgangen av direktoratene.

Komiteen viser til at ordningen med lovfestede rettigheter har økt i omfang.

Komiteen er enig i at lovfesting av rettigheter som ikke følges opp i praksis, svekker tilliten til offentlige myndigheter og politikere. Det er et tankekors at offentlige budsjetter blir underlagt stram og nøye styring, mens det å passe på at lovbrudd ikke skjer, ikke får den samme oppmerksomhet med hensyn til oppfølging og styring.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, peker på at kommunalt selvstyre innebærer nærhet mellom innbyggerne og folkevalgte, og fremhever den grunnleggende verdien i at innbyggerne kan påvirke og delta i løsningen av felles oppgaver i lokalsamfunnet. Flertallet viser til at statliggjøring av viktige velferdsoppgaver

vil kunne avgrense det lokale folkestyret, føre til økt byråkratisering, føre til en sentralisering av avgjørelsesmakt, gi folk flest færre muligheter til å påvirke hverdagen sin og lokalsamfunnet, og trolig også svekke motivasjonen for å engasjere seg i lokalpolitikken.

Flertallet vil vise til Difis rapport, Statlig styring av kommunene, som dokumenterer en sterk økning i rettighetslovgivningen både på utdannings- og helseområdet. Kommunene har vært opptatt av at dette fører med seg prioriteringsvridninger. Noen interesser blir beskyttet ved at de har fått en lovfestet rett til bestemte ytelser, mens andre interesser ikke har fått en slik beskyttelse. Rettighetslovgivningen – og for så vidt også økningen i kommunale plikter – snevrer på denne måten inn det kommunale handlingsrommet. Det blir mindre rom for lokale tilpasninger og for lokalpolitiske prioriteringer, og det svekker forutsetningen for mål- og resultatstyring av kommunene.

Flertallet registrerer at lovfestede individuelle rettigheter snevrer inn den kommunale handlefriheten, og bidrar til å påvirke prioriteringene innad i kommunene.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, registrerer at nye forvaltningsoppgaver er lagt til kommunene gjennom nytt lovverk. Dette flertallet er positive til at styrking av målrettet og kommunalt etterspurt veiledning, felles utviklingsprosjekter mellom stat og kommune, og sterkere samarbeidsstrukturer mellom kommunene vurderes som nødvendig for å sikre effektiv oppgaveløsning.

Dette flertallet støtter regjeringen i at kommunene – så langt som mulig – bør ha reell handlefrihet ved oppfylging av individuelle rettigheter som ikke er knyttet til hendelsesbaserte, objektive forhold.

Dette flertallet registrerer at utarbeidelse og koordinering av individuelle planer på mange lovområder kan være administrativt krevende for mange kommuner, samtidig som at hensynet til de som trenger mange og ulike tjenester gjør at det er behov for slik samordning. Dette flertallet imøteser derfor departementets gjennomføring av en samlet evaluering av bruken av individuell plan.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at i forbindelse med Lokaldemokratikommisjonens første utredning – NOU 2005:6 Samspill og tillit – Om staten og lokaldemokratiet, uttalte hovedstyret i KS:

«KS mener lokaldemokratiet er under sterkt press gjennom sterk statlig detaljstyring, for liten grad av partnerskap mellom staten og kommunesektoren og manglende samsvar mellom ansvar for oppgaveløsning og finansiering av oppgavene.»

Flere rapporter, deriblant Statlige bindinger på kommunene (Econ, 2007), Tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune (UiO, 2010), Frihet til likeverd (Telemarksforskning m fl, 2011) og egne kartlegginger i KS som Oppgaver uten grenser (Carlsson, 2010) og Hvor trykker skoen? (Carlsson, 2010), underbygger utfordringene kommunene møter i dagens system.

Difi-rapporten «Sterkere statlig styring gir mindre lokalt handlingsrom» viser etter disse medlemmers mening at økningen i lovbestemte individuelle rettigheter og kommunale plikter har snevret inn kommunenes handlingsrom. Det blir færre muligheter for lokale tilpasninger og lokalpolitiske prioriteringer. Det blir flere individuelle rettigheter, flere plikter for kommunene og strengere krav til at kommunenes dokumentasjon gir kapasitets- og kompetanseutfordringer.

Disse medlemmer mener det kommunale selvstyret i dag er under sterkt press, gjennom omfattende og sterk statlig detaljstyring og manglende samsvar mellom ansvar for oppgaveløsning og finansiering av oppgavene. Det er for stor ubalanse i styrkeforholdet mellom staten og kommunesektoren. Disse medlemmer mener at stortingsmeldingen beskriver forholdet mellom stat og kommune på en god måte – mange av disse utfordringene anerkjennes langt på vei i meldingen, men følges ikke opp med konkrete forslag til løsninger.

Disse medlemmer har merket seg at KS tar til orde for i sterkere grad å legge sørge-for-prinsippet til grunn fremfor å bruke rettighetslovgivning. Disse medlemmer støtter dette, men vil samtidig peke på at jo viktigere offentlige tjenester er for personer, desto viktigere er det at personens rettssikkerhet blir ivaretatt. Generalistkommunens bærekraft vil i stor grad avhenge av om kommunen makter gi de svakeste et forsvarlig og godt tilbud.

Disse medlemmer mener det har blitt et uoversiktlig system av rettigheter, med den konsekvens at det stadig skjer lovbrudd. Disse medlemmer mener at å lovfeste en rettighet er et signal om prioritering. I et uoversiktlig system med mange lovfestede rettigheter kan imidlertid prioritering av hva som er viktigst, bli vanskelig. Det bør kunne stilles spørsmål om Kommune-Norge er blitt pålagt et uforsvarlig stort ansvar ved at stadig flere oppgaver blir lovpålagt. De viktigste individrettighetene kan fort bli skjøvet til side når kommunene må forholde seg til en uoversiktlig mengde av lovfestede rettigheter.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil peke på at flere individuelle rettigheter, flere plikter for kommunene, samt strengere krav til dokumentasjon på hva kommunen gjør og hva de oppnår, stiller kommunene overfor utfordringer når det gjelder kapasitet og kompetanse. Dette gjelder på alle de store sektorene. Mål- og resultatstyring innebærer ikke bare økt frihet til å velge hvordan oppgaver skal løses, det innebærer også sterkere styring på resultater. For at statlige myndigheter skal kunne ivareta sitt overordnede ansvar for oppgaveløsningen for de kommunale velferdstjenestene, må de motta løpende tilbakemelding om utviklingen av tjenestene og hvilke resultater som er oppnådd. I praksis betyr dette at kommunene må underkaste seg et mer rigid rapporterings- og evaluingsregime. På alle de store kommunale sektorene legges det økt vekt på å fremskaffe informasjon som grunnlag for overvåking, planlegging og overordnet styring av tjenestene.

Kommunestruktur

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at regjeringen understreker i meldingen at man skal videreføre generalistkommunen. Flertallet støtter dette, og mener kommunene skal ha det samme ansvaret, uavhengig av størrelse. Dette betyr nødvendigvis ikke at alle kommuner skal ha samme tjenesteproduksjon. Noen oppgaver blir for store for mange av dagens kommuner – da bør de kunne kjøpe tjenester i andre kommuner, eller samarbeide interkommunalt.

Flertallet viser til at regjeringen legger til grunn at regelstyringen av kommuner og fylkeskommuner skal være rammepreget, slik at man oppnår reell handlefrihet ved gjennomføringen av lovpålagte oppgaver. Regjeringen legger til grunn at rammefinansiering fortsatt skal være hovedmodellen for finansiering av kommunesektoren, noe flertallet er enig i.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at regjeringens politikk om prinsippet om at endringer i kommuneinndelingen skal baseres på frivillige initiativ fra kommunene, ligger fast. Dette flertallet registrerer at regjeringen er positiv til kommunesammenføring dersom kommunene selv vurderer det som en god løsning å slå seg sammen.

Etter komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyres oppfatning bør en på sikt ha en kommunestruktur som reduserer behovet for tilpasninger, og som gir så store kommuner at de aller fleste har kompetanse og kapasitet til å løse de

basisoppgavene de i dag må samarbeide med andre om for å klare.

Disse medlemmer registrerer at regjeringen ønsker å videreføre generalistkommunen. Disse medlemmer vil likevel påpeke at dagens kommunestruktur og den voksende oppgavemengden er såpass utfordrende at kjøp av tjenester fra andre kommuner eller interkommunale samarbeidsløsninger vil føre til uoversiktlige forhold. Disse medlemmer etterlyser flere virkemidler som gjør det mulig for kommuner som ønsker det, å slå seg sammen til større enheter.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser i den anledning til Dokument 8:63 S (2011–2012) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim om incentiver for å få fortgang i arbeidet med en mer effektiv og robust kommunestruktur. Disse medlemmer peker også på at det både i Danmark og Finland er blitt gjennomført store reformer av forvaltnings- og kommunestrukturene.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener flere kommuner kan ha nytte av å slå seg sammen. Dette medlem mener slike prosesser primært må stimuleres ut fra gode lokale samarbeidsløsninger med fokus på lokaldemokrati, gode tjenester til innbyggerne og velfungerende enheter. Dette medlem understreker at frivillighet må legges til grunn for kommunesammenslåinger. Dette medlem mener det i større grad bør stimuleres til kommunesammenslåinger der dette er hensiktsmessig.

Rammestyring, rammefinansiering og øremerking

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at departementet vil sette i gang et arbeid for å se nærmere på hvordan ulike øremerkede ordninger er utformet. Regjeringen mener det er behov for mer kunnskap om hvordan endringer i direktoratenes ansvar og arbeidsoppgaver virker inn på den kommunale handlefriheten og på måloppnåelsen for den statlige styringen.

Flertallet vil støtte regjeringens understreking av at man må ha mindre detaljstyring, men understreker også at økt kommunalt selvstyre kan gi ulikheter mellom kommunene, noe flertallet mener er positivt dersom slike ulikheter avspeiler forskjellige politiske prioriteringer og ulike lokale forhold.

Mål- og resultatstyring har etablert seg som det dominerende styringsprinsipp i staten. Staten skal spesifisere nasjonale mål og forventede resultater,

mens kommunene lokalt skal finne fram til de midler som vil føre til en best mulig realisering av statens mål. Rammestyring av kommunene er et uttalt mål på alle de store fagområdene i kommunene. For at en slik styringsmåte skal lykkes, er det imidlertid to forutsetninger som må være på plass. For det første må kommunene ha det nødvendige handlingsrom til å foreta reelle prioriteringer, og for det andre må de ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.

Flertallet viser til at både regjeringen og KS mener at rammefinansiering av kommunene er å foretrekke fremfor utstrakt bruk av øremerkede tilskudd. Dette er et syn flertallet deler.

Flertallet noterer seg at rammefinansiering gir kommunene muligheten til å fordele tilgjengelige ressurser dit de gjør mest nytte, i tillegg til at det bygger opp under det lokale selvstyret, og gir incentiver til å holde kostnadene nede. Videre gir det kommunene forutsigbare økonomiske rammer, det er mindre administrativt krevende for både stat og kommune, og det gir kommunene bedre makroøkonomisk styring med utgiftene enn øremerkede tilskudd. Flertallet støtter regjeringens understreking av prinsippet om rammestyring. Flertallet er videre positive til departementets varslede gjennomgang av hvordan ulike ordninger med øremerking er utformet, med det formål å legge et grunnlag for forenkling og effektivisering som krever minst mulig bruk av administrative ressurser i både kommunene og staten.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener at kommunene må beholde en større andel av sine skatteinntekter enn i dag. Dette er et viktig fundament for det kommunale selvstyret.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til Fremskrittspartiets primærpolitikk om å redusere antallet forvaltningsnivåer fra tre til to, samt endre finansieringssystemet for kommunene fra rammestyring til et system der grunnleggende velferdstjenester innen pleie, omsorg og utdanning finansieres gjennom behovsstyrt statlig finansiering. Kommunale oppgaver utover dette finansieres av kommunal skatt der kommunene står friere til å fastsette skattesats, samt et redusert statlig rammetilskudd.

Disse medlemmer er av den oppfatning at dagens system med hovedsakelig rammefinansiering av kommunale tjenester bør endres til et system der grunnleggende velferdstjenester innen helse, pleie og omsorg og utdanning finansieres gjennom behovsstyrt statlig finansiering. Kommunale oppgaver ut over dette finansieres av kommunal skatt, der kommunene står friere til å fastsette skattesats. I tillegg til

dette skal kommunene også få et redusert statlig rammetilskudd.

Kommunalt selvstyre og tvisteløsning

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at Representantforslag 32 S (2011–2012) om et uavhengig tvisteløsningsorgan mellom stat og kommune reiser problemstillinger innenfor flere rettsområder, blant annet prosesslovgivningen og forvaltningslovgivningen.

Flertallet mener en slik endring er for omfattende og er i dag ikke tilstrekkelig kartlagt til at flertallet ønsker å støtte forslaget. Innføring av for eksempel en forvaltningsdomstol krever et omfattende kunnskapsgrunnlag og viktige prinsipielle og praktiske avklaringer.

Flertallet vil vise til at når det gjelder uavhengige tvisteløsningsordninger er det etablert en nemndbasert tvisteløsningsordning for utgiftsdelingen innenfor barnevernet, jf. en samarbeidsavtale 19. august 2008 mellom Barne- og likestillingsdepartementet og KS. Det er også lagt føringer for å etablere et nasjonalt, uavhengig organ som skal håndtere tvister mellom stat (spesialisthelsetjenesten) og kommune (den kommunale helse- og omsorgstjenesten) om gjennomføringen av de nye lovpålagte avtalene mellom kommuner og helseforetakene, jf. Prop. 91 L (2010–2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. kapittel 28.6.7. Tvisteløsningsorganet skal bli etablert etter avtale mellom Helse- og omsorgsdepartementet og KS og virker på samme måte som barnevernets tvisteløsningsorgan.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti vil peke på at det kommunale selvstyret står rettslig svakt i Norge. I praksis uthules selvstyret stadig mer gjennom statlig styring og kontroll. Ansvaret for den politikken som utøves lokalt, blir mer uklart. Forholdet mellom stat og kommune i en velferdsstat med sterke sentralistiske trekk, men samtidig med en tradisjon for lokalt selvstyre, er spenningsfullt.

Disse medlemmer vil peke på at rettspraksis spiller en svært beskjeden rolle i kommunalretten i Norge. Delvis til erstatning for dette står praksis i statsforvaltningen sentralt. En åpenbar fordel med dette kan være bedre ivaretagelse av hensyn til rettsikkerhet og likhet på tvers av kommunegrensene. I relasjon til det lokale selvstyre og kommunenes handlingsrom er den største ulempen at statsforvaltningen lett blir den dominerende kilden til «gjeldende rett» av betydning for kommuner og fylkes-

kommuner. Dette gjelder selv på områder der staten og kommunene kan ha motsatte interesser.

Disse medlemmer viser til at begrepet «det kommunale selvstyret» ikke er rettslig definert og er i stadig endring. «Kommunalt» innebærer at man har å gjøre med en geografisk avgrenset enhet. «Selvstyre» innebærer at noen styrer seg selv med en viss frihet fra styring utenfra, og brukes ofte synonymt med «autonomi». Det legges altså ikke særlig vekt på det kommunale selvstyret i lovgivningen. Selv om Norge ratifiserte europarådskonvensjonen om lokalt selvstyre i 1989 og har en folkerettslig forpliktelse til å sørge for dets lovmessige beskyttelse, er dagens ordning for løsning av tvister mellom stat og kommune ikke tilfredsstillende.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at når det i dag oppstår uenighet om hva som er juridisk korrekt eller om utøvelsen av skjønn, er det normalt statsforvaltningen som har det siste ordet. I dag opplever Kommune-Norge at særlig fylkesmannen spiller en dominerende rolle som tilsynsmyndighet og klageinstans overfor kommunene. Etter disse medlemmers mening må kommunene få adgang til å avgjøre tvister med staten i et uavhengig domstolsliggende organ.

Fylkesmannens plass mellom statsstyre og lokalt selvstyre er etter disse medlemmers mening en blanding av tre ulike komponenter: overordnet kontrollør, regional myndighet med en passiv rolle i spenningsforholdet mellom statlige og lokale interesser, og pådriver for partnerskap, dialog og forståelse mellom forvaltningsnivåer. Problemer oppstår når fylkesmannen opptrer som «dommer» som ikke bare følger regelverket, men selv utøver politisk skjønn.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til Fremskrittspartiets primærpolitikk og mener fylkesmannsembetets rolle i dagens forvaltningssystem bør avvikles. Disse medlemmer vil istedenfor opprette en forvaltningsdomstol som kan avklare eventuelle konflikter mellom stat og kommune. På kort sikt vil disse medlemmer begrense fylkesmannens innsigelsesrett og skjønn til legalitetskontroll.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener at fylkesmannen bør opptre som megler eller «positiv brobygger» i konflikter mellom statlige og kommunale interesser.

Disse medlemmer viser til at Høyre i flere representantforslag, bl.a. i Innst. 243 L (2010–2011) om en styrking av lokaldemokratiet og eiendomsretten i miljø- og arealforvaltningen. Endringer i plan- og bygningsloven, i Dokument 8:72 S (2011–2012)

om tiltak for økt boligbygging samt i Dokument 8:32 S (2011–2012) om etablering av et uavhengig tvisteløsningsorgan mellom stat og kommune, har fremmet forslag som vil styrke det lokale selvstyret.

Disse medlemmer vil også vise til at Høyre ønsker å avvikle fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå, og fordele oppgavene mellom stat og kommune.

Disse medlemmer vil understreke at regjeringen nå har lagt frem en prinsippmelding om forholdet mellom stat og kommune, og at det vil være naturlig å fremme konkrete forslag i egne saker når det gjelder disse forholdene.

Konsultasjonsordningen mellom stat og kommune

Komiteen viser til at regjeringen og KS siden 2001 har hatt en formell konsultasjonsordning. KS tar til orde for at regjeringen bør varsle nye lover rettet mot kommunesektoren i kommuneproposisjonen og bruke konsultasjonsordningen til å drøfte hvordan kommunesektoren på en best mulig måte kan involveres i lovgivningsprosessen. Komiteen ber regjeringen vurdere dette i den videre oppfølging av denne stortingsmeldingen.

Komiteen noterer seg at konsultasjonsordningen har gitt bedre enighet om faktagrunnlag for omtale av virkeligheten i kommunesektoren. Komiteen registrerer at ordningen kan ha medvirket til at fagdepartementene blir mer bevisste på økonomiske og administrative konsekvenser for kommunesektoren som følge av statlige tiltak og reformer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti støtter KS' krav om et mer forpliktende regelverk som legger føringer for statlig styring av kommunesektoren, og at regelverket utformes slik at det bidrar til en bedre balanse mellom kommunene og statsforvaltningen.

Disse medlemmer mener at kommunale oppgaver som prinsipp skal tildeles av Stortinget gjennom lovvedtak fremfor av regjeringen gjennom forskrifter.

Statlige innsigelser

Komiteen vil peke på at en i alle deler av landet blir møtt med misnøye over det kommunene oppfatter som en omfattende innsigelsesadgang fra statlige etaters side mot kommunale planforslag. Noe under halvparten av kommuneplaner som er utarbeidet de siste fem årene, er møtt med innsigelser fra statlige og regionale myndigheter.

Komiteen ber på bakgrunn av dette om bedre samordning av statlige innsigelser, slik at kommunene mottar innsigelser fra en bedre koordinert stat.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til ny plan- og bygningslov (plandelen), som trådte i kraft 1. juli 2009 (jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), Innst. O. nr. 57 (2007–2008), og Besl. O. nr. 84 (2007–2008)). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)).

Flertallet viser spesielt til de nye bestemmelsene i lovens § 5-5 som begrenser adgangen til å fremme innsigelse. For det første kan det ikke fremmes ny innsigelse mot forhold det tidligere har vært fremmet innsigelse mot, og som har blitt avgjort i løpet av de ti foregående år. For det andre kan det heller ikke fremmes innsigelse mot forhold i plansak som det kunne ha vært fremmet innsigelse mot i forbindelse med en tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet av de ti foregående år. Dette begrenser mulighetene for omkamp, som var et betydelig problem etter den tidligere plan- og bygningsloven.

Flertallet viser videre til bestemmelsen i samme § 5-5 om at retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen etter § 3-2 tredje ledd ikke er oppfylt. Etter § 3-2 har alle offentlige organer både rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt eller deres egne planer og vedtak. Intensjonen bak disse bestemmelsene er at planmyndigheten på et tidlig tidspunkt skal få informasjon som kan ha betydning for det pågående planarbeidet. Bestemmelsen forutsetter at planmyndigheten har oppfylt sin varslingsplikt og kravene til varsling for vedkommende plan-type.

Flertallet viser til at intensjonen bak disse bestemmelsene i den nye loven var at konflikter og motstridende interesser skulle avdekkes og løses tidlig, gjennom aktiv deltakelse i planarbeidet fra alle berørte parter, før planene kommer så langt som til endelig vedtak. Flertallet ber derfor regjeringen følge opp veiledningen i T-2/9 om innsigelse slik at alle fylkesmennene og fylkeskommunene har god nok kunnskap om dette til å kunne veilede partene på en god måte, ved oppstart av planleggingen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti vil understreke at innsigelser fra staten må etter disse medlemmers mening fremgå av lov eller med hjemmel i lov.

Statlig tilsyn

Komiteen stiller seg positiv til at departementet legger til grunn at staten ikke skal kontrollere kommunene i større grad enn det som er nødvendig. Komiteen stiller seg videre bak at en aktiv bruk av forvaltningsrevisjon og administrativ internkontroll i

kommunene på sikt bør kunne redusere behovet for statlig tilsyn og kontroll. Tilsynsorganene bør fokusere på å organisere virksomheten på en måte som legger til rette for læring i kommunene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener meldingen på en dekkende måte beskriver vesentlige utfordringer knyttet til det statlige tilsynets påvirkning på det kommunale selvstyret og utfordringer med statsforvaltningens praktisering av det statlige tilsynet. Disse medlemmer støtter at det statlige tilsynet fortsatt skal være et lovlighets-tilsyn, og at det er nødvendig med et klart skille mellom tilsynsorganenes roller som tilsyn og veileder. Disse medlemmer støtter kravet fra KS om at fylkesmannen får større frihet til å prioritere alle statlige tilsyn rettet mot kommunesektoren, dette betyr også at fylkesmannen har rett til å avvise ønske om tilsyn fra sektorinteresser i staten ut fra en helhetlig vurdering.

Disse medlemmer er positive til at regjeringen legger til grunn at aktiv bruk av folkevalgt egenkontroll og administrativ internkontroll på sikt kan redusere bruken av statlig tilsyn.

Komiteens medlemmer fra Høyre ber om at man i den varslede gjennomgangen av direktoratene undersøker nærmere hvordan de nasjonale tilsynsmyndighetene praktiserer det statlige tilsynet. Spesielt bør man undersøke hvordan de foretar grensedragningen mellom det frie skjønn og rettsanvendelsesskjønnet og i hvilken grad veiledere og retningslinjer legges til grunn for tilsyn og for å vurdere avvik som grunnlag for pålegg. Disse medlemmer ber om at det særlig blir vurdert om man de

facto overfører lovgivningsoppgaver til organer i den utøvende makt.

Disse medlemmer vil peke på at kommunene i henhold til kommuneloven § 60 d gir kommunene rett til å påklage vedtak om pålegg i forbindelse med tilsyn til det enkelte departement, dette er et virkemiddel som i liten grad blir brukt. Disse medlemmer vil videre peke på at dersom en slik klage ikke fører frem, har ikke kommunene flere ankemuligheter. På to områder, barnevern og i tilknytning til samhandlingsreformen, er det opprettet en tvisteløsningsordning mellom stat og kommune. Disse medlemmer mener at det bør vurderes å opprette slike tvisteløsningsordninger når det gjelder alle statlige tilsyn av kommunene.

3. Komiteens behandling

Komiteen avholdt høring i saken 20. mars 2012. Følgende organisasjoner deltok i høringen: KS, Norges Kommunerevisorforbund, Fagforbundet, UNIO, Norges Handikapforbund, Utdanningsforbundet, Norsk Sykepleierforbund, NITO, Norsk Vann og Avfall Norge.

4. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Meld. St. 12 (2011–2012) – Stat og kommune – styring og samspel – vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 26. april 2012

Aksel Hagen

leder

Trond Helleland

ordfører

