



Innst. 333 S

(2014–2015)

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

Meld. St. 14 (2014–2015)

**Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om
kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner**

Innhold

	Side
1. Mer makt og myndighet til kommunene	7
1.1 Sammendrag	7
1.2 Komiteens generelle merknader	10
1.2.1 Generelle merknader fra komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre	10
1.2.2 Generelle merknader fra komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti	11
1.2.3 Generelle merknader fra Høyre og Fremskrittspartiet	11
1.2.4 Generelle merknader fra Senterpartiet	12
1.2.5 Generelle merknader fra Sosialistisk Venstreparti	13
1.2.6 Merknader om skole	14
2. Ekspertutvalgets sluttrapport	15
2.1 Sammendrag	15
2.1.1 Utvalgets kriterier og anbefalinger i delrapporten	15
2.1.2 Utvalgets kriterier og vurderinger i sluttrapporten	15
2.1.3 Konsekvenser av utvalgets vurderinger	16
2.1.4 Departementets vurderinger	17
2.2 Komiteens merknader	17
3. Utgangspunkter for gjennomgangen av oppgaver	17
3.1 Sammendrag	17
3.1.1 Retningslinjer for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene	18
3.1.2 NOU 2000:20 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune	18
3.1.3 Den norske kommunemodellen i et europeisk perspektiv	18
3.1.4 Rammestyling av kommunesektoren	18
3.1.5 Generalistkommuneprinsippet og oppgavedifferensiering	19
3.2 Komiteens merknader	20
4. Oppgaver og områder som vurderes i egne prosesser	21
4.1 Sammendrag	21
4.1.1 Arbeids- og sosialdepartementet	21
4.1.1.1 Reformarbeid knyttet til pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn	21
4.1.2 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	22
4.1.2.1 Oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet	22
4.1.2.2 Familieverntjenesten	22
4.1.3 Helse- og omsorgsdepartementet	23
4.1.3.1 Melding til Stortinget om primærhelsetjenesten m.m.	23
4.1.3.2 Finansieringsansvar for pasienttransport	23
4.1.4 Justis- og beredskapsdepartementet	23
4.1.4.1 Politireform	23
4.1.4.2 Svalbard og Longyearbyen lokalstyre	24
4.1.5 Kommunal- og moderniseringsdepartementet	24
4.1.5.1 Forenkling av utmarksforvaltningen	24
4.1.5.2 Forenklinger i plan- og bygningsloven	24
4.1.6 Klima- og miljødepartementet	25
4.1.6.1 Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv.	25
4.1.6.2 Vannscooterregelverket	25
4.1.7 Olje- og energidepartementet	25
4.1.7.1 Konesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk	25
4.1.8 Samferdselsdepartementet	26
4.1.8.1 Ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet i Norge ..	26
4.2 Komiteens merknader	26

5.	Forslag om overføring av oppgaver til kommunene	28
5.1	Sammendrag	28
5.1.1	Innledning	28
5.1.2	Arbeids- og sosialdepartementet	28
5.1.2.1	Arbeidsrettede tiltak	28
5.1.2.2	Hjelpemidler	30
5.1.2.3	Arbeids- og utdanningsreiser	31
5.1.3	Helse- og omsorgsdepartementet	32
5.1.3.1	Tannhelsetjenesten	32
5.1.3.2	Habilitering og rehabilitering	33
5.1.3.3	Psykisk helse – distriktpspsykiatriske sentre	34
5.1.4	Justisdepartementet	36
5.1.4.1	Notarius publicus' vigslor og notarialbekreftelser	36
5.1.5	Klima- og miljødepartementet	36
5.1.5.1	Klima- og miljøforvaltning	36
5.1.6	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	37
5.1.6.1	Det boligsosiale området – tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig	37
5.1.7	Kulturdepartementet	38
5.1.7.1	Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmeanlegg	38
5.1.7.2	Tilskudd til frivilligsentraler	39
5.1.8	Kunnskapsdepartementet	39
5.1.8.1	Videregående opplæring	39
5.1.8.2	Skoleskyss	40
5.1.9	Landbruks- og matdepartementet	41
5.1.9.1	Utvalgte kulturlandskap i jordbruket	41
5.1.9.2	Tilskudd til verdensarvområdene	41
5.1.9.3	Nærings- og miljøtiltak i skogbruket	42
5.1.9.4	Tilskudd til tiltak i beiteområder	42
5.1.10	Samferdselsdepartementet	43
5.1.10.1	Kollektivtransport	43
5.1.11	Lokal nærings- og samfunnsutvikling	44
5.2	Komiteens merknader	45
6.	Regionalt folkevalgt nivå	52
6.1	Sammendrag	52
6.1.1	Innledning	52
6.1.2	Mål for arbeidet og forholdet til kommunereformen	52
6.1.3	Prinsipper og kriterier for utvikling av regionalt folkevalgt nivå	52
6.1.4	Innspill fra KS	52
6.1.5	Departementets vurderinger	52
6.1.6	Videre prosess	54
6.2	Komiteens merknader	54
7.	Forholdet mellom staten og kommunesektoren	57
7.1	Sammendrag	57
7.1.1	Innledning	57
7.1.2	Juridisk og økonomisk rammestyring	57
7.1.3	Målrettet og effektivt statlig tilsyn med kommunene	58
7.1.4	Bruk av pedagogiske virkemidler	60
7.1.5	Fylkesmannen og regional stat	60
7.1.6	Eksempler på tiltak for redusert statlig styring	61
7.2	Komiteens merknader	62

8. Økonomiske og administrative konsekvenser	63
8.1 Sammen drag	63
8.1.1 Innledning	63
8.1.2 Kortsiktige økonomiske og administrative konsekvenser	63
8.1.3 Langsiktige økonomiske og administrative konsekvenser	64
8.2 Komiteens merknader	64
9. Forslag fra mindretall	64
10. Komiteens tilråding	64



Innst. 333 S

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Meld. St. 14 (2014–2015)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

Til Stortinget

1. Mer makt og myndighet til kommunene

1.1 Sammendrag

I meldingen vises det til at det i Sundvolden-erklæringen står at:

«[r]egjeringen vil gjennomføre en kommune-reform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden.[...] Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.»

Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 14. mai 2014 fram Prop. 95 S (2013–2014) Kommuneproposisjonen 2015 med en egen meldingsdel om kommunereformen. Her ble behovet for reform, målene for reformen, kriteriene fra ekspertutvalgets delrapport, samt en omtale av prosess og virkemidler presentert. Målene for reformen er gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati.

Behandlingen av Innst. 300 S (2013–2014) om kommuneproposisjonen 2015 viser at det er bred politisk enighet om hovedlinjene i reformen: behovet, målene og oppstart av de lokale prosessene høsten 2014. Flertallet (Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre) var:

«positive til at alle landets kommuner høsten 2014 inviteres til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Flertallet forventer at kommunene på en god måte fra starten av en slik prosess involverer innbyggere, organisasjoner og ansatte på en god måte.»

Det samme flertallet var «[...] opptatt av at det skal være reell frivillighet for de kommunene som deltar i sammenslåingsprosesser.»

Dette flertallet sa videre at:

«[d]ersom kommuner etter en helhetlig vurdering og etter å ha innhentet synspunkter fra sine innbyggere konkluderer med at sammenslåing ikke er aktuelt på det nåværende tidspunkt, er dette en konklusjon flertallet mener må respekteres. Unntak fra dette frivillighetsprinsippet vil likevel kunne være aktuelt i helt spesielle situasjoner der enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.»

Departementet har gjort noen endringer i virkemidlene i reformen som følge av Stortingets behandling av saken. Alle kommuner som slår seg sammen vil få reformstøtte, også nye kommuner som får under 10 000 innbyggere. Videre besluttet departementet ikke å fremme lovforslag for Stortinget om at kommunale låneopptak skal godkjennes av fylkesmennene. Endelig ble det stadfestet i stortingsbehandlingen at reformen skal legge til grunn at vi skal ha tre forvaltningsnivåer i Norge.

Regjeringen mener det er viktig at innbyggerne sikres et godt og likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvor de bor i landet. Økt oppgaveomfang og flere spesialiserte oppgaver sammen med økte krav til kvalitet i tjenestene og økte forventninger fra innbyggerne, stiller store krav til kommunene om sterke fagmiljø og tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. I

tillegg har den statlige styringen, og spesielt regelstyringen, blitt mer detaljert.

Størrelsen og sammensetningen av fagmiljøene i en kommune har betydning for kvaliteten i de tjenestene som tilbys innbyggerne. Kommuner med små fagmiljø er sårbare med hensyn til uforutsette hendelser som sykdom og turnover, samtidig som de har færre ressurser til (videre)utvikling av tjenestene. Stor ulikhet i hvor gode og store kommunenes fagmiljøer er, gjør at det blir stor variasjon i kvaliteten på de tjenestene innbyggerne mottar.

For små fagmiljøer kan på sikt gjøre det vanskelig å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne. Særlig gjelder dette for spesialiserte tjenester rettet mot utsatte grupper. Også innenfor tekniske tjenester som vann-avløp-renovasjon (VAR-sektoren) og brann- og ulykkesvern er det små fagmiljø i de små kommunene.

Det vises i meldingen til at utviklingen framover vil gi økt konkurranse om den kompetente arbeidskraften, og at kommunene må være attraktive arbeidsgivere for å tiltrekke seg den arbeidskraften de har behov for. Større fagmiljø med kollegaer, tilstrekkelige oppgaver for personer med spesialistutdanning, samt rammer som gir muligheter for utvikling og støtte, kan være en forutsetning for at fagpersoner skal søke seg til kommunesektoren.

Omfanget av interkommunalt samarbeid er stort, og har vært økende de seneste tiårene. Omfattende interkommunalt samarbeid svekker etter departementets syn lokaldemokratiet.

Større kommuner kan redusere behovet for interkommunalt samarbeid innenfor flere sektorer og dermed bidra til at flere kommuner kan løse oppgavene selv. Det vil styrke lokaldemokratiet.

Det økte behovet for tjenester som følger av økningen i antall eldre vil være en utfordring for alle kommuner, men særlig for de minste.

Det pekes i meldingen på at det er viktig at bykommunene settes bedre i stand til å møte befolkningsveksten på en måte som ivaretar befolkningens behov og viktige nasjonale mål.

Regjeringen vil spre makt og bygge samfunnet nedenfra.

Kommunereformen vil legge et grunnlag for at flere oppgaver kan løses nærmere innbyggerne, og at det lokale selvstyre kan styrkes.

Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen til større kommuner som bedre kan møte morgendagens utfordringer. Færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gi bedre kvalitet i tjenestene og muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn. Reformen handler om å utvikle velferd og lokalt folkestyre i store og små lokal-

samfunn, til det beste for innbyggerne, næringslivet og lokalsamfunnet.

Etter Stortingets behandling av kommunereformen ble alle landets kommuner invitert til å starte lokale prosesser med sikte på vedtak om sammenslåing innen våren 2016. Stortinget ga sin tilslutning til at fylkesmannen skulle få oppdraget med å tilrettelegge for gode lokale prosesser. Fylkesmannen skal samarbeide med KS regionalt og involvere andre aktører, som Sametinget, der det er aktuelt.

Regjeringen er opptatt av å ta vare på samisk språk, og vil vektlegge at samiske språkbrukere ikke skal komme dårligere ut som følge av endringer i kommuneinndelingen. Det regjeringsnedsatte utvalget som skal se på lovverk, tiltak og ordninger for de samiske språkene i Norge skal vurdere aktuelle løsninger i lys av arbeidet med kommunereformen. Utvalget skal levere sin utredning i februar 2016. Da prosessen med kommunereform vil gå parallelt med utvalgets arbeid, vil departementet også utrede midlertidige løsninger. Departementet vil involvere språkutvalget og Sametinget i utredningen av slike midlertidige løsninger. Kommuner med en samisk befolkning, både i og utenfor forvaltningsområdet, bør samtidig diskutere generelt hvordan samisk språk og identitet best kan ivaretas i en ny kommune.

Tilsvarende pekes det i meldingen på at kommuner med ulik målform som vurderer å slå seg sammen, bør diskutere hvordan de kan ivareta innbyggernes språk og identitet i den nye kommunen. Ved behandlingen av Prop. 1 S (2014–2015) vektla flertallet (Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre, Kristelig Folkeparti) at hensynet til nynorsk språk skal ivaretas i arbeidet med kommunereformen. Departementet vil i 2015 bevilge 1,1 mill. kroner til Landsmanslutninga for Nynorsk kommunar for å bidra til dette arbeidet.

En problemstilling som flere kommuner må diskutere er hvordan de skal håndtere ulikheter i inntekts- og gjeldsnivå. Blant verktøyene departementet har utarbeidet, er veilederen «Veien til en ny kommune» som viser hvordan kommunene kan gjennomføre en god prosess fram mot vedtak om sammenslåing. Departementet vil også lage en veileder for kommuner som har vedtatt å slå seg sammen, med råd om hva de bør gjøre fram til den nye kommunen er på plass, samt en veileder for styrket lokaldemokrati i den nye kommunen.

Nettløsningen «Ny kommune» har kommet i ny versjon og gir kommunene mulighet til å få oversikt over hvordan en ny sammenslått kommune vil se ut med hensyn til blant annet befolkningsutvikling, arbeidskraftbehov i barnehage, skole og helse- og omsorgssektoren, pendlingstall inn og ut av kommunen, og ulike økonomiske indikatorer. Departementet har også laget et opplegg for innbyggerundersøkelse som

kommunene kan bruke i høringen av innbyggerne, som et alternativ til folkeavstemning, dersom kommunene ønsker det.

Ekspertutvalgets delrapport hadde tre anbefalinger for en ny kommunestruktur, gitt dagens oppgaver: kommuner med en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere, sammenslåing i byområder med felles bo- og arbeidsmarked samt redusert statlig styring og lokaldemokratiske tiltak. Regjeringen mener at Norges mangfoldige geografi tilsier at det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall. Samtidig er ekspertutvalget tydelig på hvilke forutsetninger kommuner bør ha for å sikre gode tjenester til innbyggerne.

Regjeringen er opptatt av at reformen skal legge grunnlag for at kommunene i større grad enn i dag skal løse sine lovpålagte oppgaver selv.

Det vises i meldingen til at kommunen er grunnmuren i velferdssamfunnet. Kommunen sikrer oss de viktigste tjenestene i mange faser i livet, og er avgjørende for gode lokalsamfunn over hele landet. En endret kommunestruktur med større kommuner vil legge grunnlaget for å kunne overføre flere oppgaver fra fylkeskommunene, fylkesmannen og staten for øvrig, og slik styrke kommunene som viktige lokaldemokratiske organer for sine innbyggere. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene og dermed økt lokalt selvstyre. Flere oppgaver vil gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til innbyggerne, samtidig som det vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken.

Etter en samlet vurdering mener departementet at generalistkommunesystemet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren, og at nye oppgaver som hovedregel skal overføres til alle kommuner.

Målet om et levende lokaldemokrati og overføring av mer makt og myndighet til større kommuner skal reflekteres i regjeringens arbeid med reformer i offentlig forvaltning. Denne meldingen viser at kommunene kan få flere oppgaver og større handlingsrom gjennom ulike prosesser. For det første har regjeringen satt i gang en rekke prosesser som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, men som ikke nødvendigvis følger kommunereformens tidsløp.

For det andre foreslår regjeringen overføring av oppgaver til kommunene på en rekke områder i forbindelse med kommunereformen.

Gjennomgangen i meldingen viser også at det vil kunne være gevinster å hente på å gi enkelte nye oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, kun til de største kommunene.

Når det gjelder videregående opplæring, må oppgaveoverføring fra fylkeskommunen til storkommuner vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Storkommuner som overtar ansvaret for kollektivtransporten, inkludert TT-ordningen, må i tillegg til å utgjøre et geografisk funksjonelt område, ha et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad. Ansvaret for skoleskysst kan etter departementets vurdering overføres til kommuner som overtar ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport.

Departementet anbefaler at det ikke åpnes for at de største kommunene, som får en bredere oppgaveportefølje enn øvrige kommuner, kan utgjøre egne fylker/regioner.

Det legges ikke opp til et system med oppgavedifferensiering avhengig av flere ulike innbyggerstørrelser.

For det tredje varsles det i meldingen tiltak for redusert statlig styring. Regjeringen har satt i gang et arbeid med en generell gjennomgang av den statlige styringen av kommunene, med sikte på redusert detaljstyring av større kommuner. Blant annet er det behov for bedre koordinering og effektivisering av det statlige tilsynet med kommunene. Større kommuner gir også grunnlag for redusert omfang av landsomfattende statlige tilsyn. Resultatet av gjennomgangen presenteres for Stortinget våren 2017.

For å sikre kvaliteten i det offentlige tjenestetilbudet, foreslo ekspertutvalget i første delrapport at det skal være adgang til å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning hvor geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Departementet varslet i Prop. 95 S (2013–2014) Kommuneproposisjonen 2015 at det vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven for denne typen tilfeller. I lys av kommunereformens mål og prosess, vil det samtidig være naturlig å utrede og belyse andre vilkår enn at det foreligger for store geografiske avstander som grunnlag for å pålegge kommuner å samarbeide. Formålet med en slik samarbeidsregel vil være å sikre innbyggerne et faglig forsvarlig tilbud.

Stortinget har bedt regjeringen gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene, men uten at dette skal forsinke arbeidet med kommunereformen; representantforslag Dokument 8:26 S (2013–2014), jf. Innst. 262 S (2013–2014).

Kommunal- og forvaltningskomiteens merknader ved behandlingen av Prop. 95 S (2013–2014) Kommuneproposisjonen 2015 synliggjør et ønske om en mest mulig parallell prosess med vurdering av inndeling og oppgaver for mer robuste kommuner (kommunereformen) og det regionale folkevalgte nivået, jf. Innst. 300 S (2013–2014).

Regjeringen har igangsatt et arbeid med å vurdere hvordan fylkeskommunene/det regionale folkevalgte nivået kan utvikles.

Det vises i meldingen til at det er regjeringens mål å gjennomføre kommunereformen og endringer i regionalt folkevalgt nivå samtidig, slik at både nye kommuner og ny regional inndeling kan iverksettes fra 1. januar 2020. Det tas sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruktur og nytt folkevalgt regionalt nivå. Sommeren 2015 vil fylkeskommunene inviteres til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer, med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Prosessen legger opp til at fylkeskommunene fatter vedtak høsten 2016. På denne måten vil de fylkeskommunale strukturvedtakene kunne tilpasses ny kommunal struktur.

1.2 Komiteens generelle merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen, og Eirik Sivertsen, fra Høyre, Frank J. Jenssen, Mudassar Kapur, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Geir S. Toskedal, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.

1.2.1 *Generelle merknader fra komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre*

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at generalistkommuneprinsippet ligger fast som hovedregel for kommunesektoren. Flertallet vil understreke viktigheten av at brukernes individuelle rettigheter skal ligge fast. Videre forutsettes det ved oppgaveoverføringen at ressursene følger oppgaver som flyttes til kommunene.

Flertallet viser til at målet med kommunereformen er å sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og å styrke lokaldemokratiet. Det er et overordnet mål at kommunene styrkes som tjenesteprodusenter,

myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer.

Flertallet viser til at samfunnet har utviklet seg betydelig siden forrige kommunereform på 60-tallet, og kommunene har fått stadig flere og mer krevende oppgaver. Mange kommuner er i dag for små til å ivareta store og krevende oppgaver som har avgjørende betydning for innbyggernes velferd. Det stadig økende omfanget av interkommunale samarbeid skaper utfordringer for lokaldemokratisk styring og kontroll med tjenestetilbudet. Det er videre en utfordring at kommunegrensene ikke samsvarer med dagens naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner. Dette forhindrer en helhetlig samfunnsplanlegging og utvikling, hvilket er avgjørende for å dekke fremtidens behov for boliger, miljøvennlige transportløsninger og næringsutvikling.

Flertallet viser til at målet med kommunereformen er å sette kommunene i stand til å ivareta disse oppgavene på en bedre måte, slik at innbyggerne kan få bedre tjenester og kommunene blir bedre rustet til å møte fremtidens utfordringer. Større kommuner med sterkere fagkompetanse og mer ressurser har bedre forutsetninger for å sikre gode tjenester til innbyggerne, og til å drive fremtidsrettet samfunnsutvikling. Dette vil også styrke kommunene som lokaldemokratisk arena, og legge grunnlag for å begrense statlig detaljstyring og gi kommune et større handlingsrom til å finne gode lokale løsninger.

Flertallet er positive til at landets kommuner høsten 2014 ble invitert til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Flertallet er fornøyd med at de fleste kommuner allerede er i gang med denne prosessen og vil gi ros til kommunene for å vise lokalt lederskap. Dette flertallet er også positive til at fylkesmennene og KS spiller en viktig rolle.

Flertallet mener at overføring av nye oppgaver til større kommuner er en sentral del av kommunereformen. Mer makt og myndighet til kommunene er et bærende element i reformen. Større kommuner vil kunne ta ansvar for større oppgaver. Overføring av nye oppgaver bidrar med dette til å styrke det lokale selvstyret og flytte mer makt nærmere innbyggerne.

Flertallet er enige om at det skal utredes en hjemmel som avklarer hvordan man gjennom en samarbeidsregel skal sikre tjenestekvalitet og rettsikkerhet for innbyggerne i tilfeller der en kommune ikke kan ivareta dette ansvaret. Flertallet slår fast at det skal være tre folkevalgte nivå. Utgangspunktet er at oppgaver og ansvar som legges til regionnivået i hovedsak er relatert til rollen som regional aktør for samfunnsutvikling. Dette vil også omfatte innbyggerrettet tjenesteproduksjon.

Flertallet er positive til at fylkeskommunene nå inviteres inn i kommunereformen, og at regjeringen vil legge fram proposisjoner om kommunereformen inkludert det regionale nivået våren 2017. Nye oppgaver til regionalt nivå forutsetter at prosessen fører til færre fylkeskommuner/regioner av en viss størrelse. Inntektssystemet til fylkene må vurderes i lys av en ny regionstruktur. Oppgavene til et nytt regionalt folkevalgt nivå skal gjennomgås, og forslag legges frem for Stortinget i en stortingsmelding våren 2016.

1.2.2 Generelle merknader fra komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringens kommunereform med mål om færre, større og «mer robuste» kommuner har vært begrunnet med at kommunene skulle få ansvaret for flere oppgaver og få mer makt og ansvar. Det har derfor vært store forventninger til oppgavemeldinga som ble lagt fram i mars. Disse medlemmer konstaterer at to tredeler av oppgavene som er omtalt i meldinga, skal vurderes eller utredes videre. Disse medlemmer konstaterer videre at de oppgavene som konkret foreslås overført, bærer preg av å være overføring av kostnader og regelstyrte ordninger, og i liten grad oppgaver og ansvar som vil øke det politiske handlingsrommet.

Disse medlemmer vil fordele oppgaver mellom stat, regionalt folkevalgt nivå og kommunene etter følgende prinsipper:

- Å sikre best mulig tjenester til befolkningen.
- Styrke demokratiet ved at beslutningene tas nærmest mulig dem det gjelder, på en mest mulig effektiv og ubyråkratisk måte.
- Samle det vi må, og desentralisere det vi kan.
- Politisk skjønn som skal utøves i kommuner og fylker, bør i størst mulig grad foretas av lokale folkevalgte organ.
- Bevare prinsippet om at alle kommuner skal ha ansvar for de samme oppgavene for å sikre likeverdige tjenester, like demokratiske rettigheter, minst mulig byråkrati og en oversiktlig forvaltning.

Disse medlemmer ønsker ikke A- og B-kommuner.

Disse medlemmer viser til at lokaldemokratiet ikke måles i antall oppgaver kommunene har, men at kommunene har ansvaret for de oppgavene som er relevante for lokaldemokratiet. Disse medlemmer understreker videre at lokaldemokra-

tiet bare er reelt dersom lokal- og regionalpolitikkerne har reelle muligheter til å gjøre prioriteringer. Derfor henger lokaldemokrati og god kommuneøkonomi tett sammen. Disse medlemmer er sterkt kritiske til at regjeringen har svekket lokaldemokratiets økonomiske handlingsrom, og viser til disse medlemmers respektive partiers alternative budsjetter og kommuneopplegg som prioriterer kommunenes økonomi framfor skattekutt til dem som har mest fra før.

Disse medlemmer mener at videreføringen av tre folkevalgte forvaltningsnivå må ligge til grunn for vurderingen av hvilke oppgaver som kan overføres til kommunene. Disse medlemmer mener også det er behov for å tilføre det regionale folkevalgte nivået nye funksjoner og oppgaver. Et regionalt folkevalgt nivå må både fylle rollen som samfunnsutvikler og tjenesteproducent, og må også i det videre være en innbyggerrettet velferdsproducent.

Disse medlemmer mener at det er behov for en gjennomgang av alle statlige oppgaver som ligger til fylkesmennene, statlige tilsyn og direktorat med sikte på overføring av oppgaver til kommunene og folkevalgte regioner. Disse organers tilsyns- og kontrolloppgaver bør rendyrkes og andre oppgaver bør legges innunder folkevalgt styring.

Disse medlemmer understreker at lokalisering av statlige arbeidsplasser må bygge opp under livskraftige regioner og lokalsamfunn, også ved at arbeidsplasser og funksjoner etableres og videreutvikles utenom de største byene i hver region.

Disse medlemmer viser til at den kommunale skatteinnkrevningen er effektiv, brukerorientert og at den gir viktig styringsinformasjon til lokale beslutningstakere, og vil derfor beholde systemet med lokal skatteinnkreving, både ansvaret og den praktiske innkrevningen.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Skatteinnkrevningen skal fortsatt ligge i kommunene, og Stortinget ber derfor regjeringen stoppe prosessen med å statliggjøre den lokale skatteinnkrevningen.»

1.2.3 Generelle merknader fra Høyre og Fremskrittspartiet

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at disse medlemmers primærstandpunkt er en tonivåmodell uten mellomnivå. Samtidig viser disse medlemmer til flertallsmerknad i Innst. 300 S (2013–2014) tilknyttet Kommuneproposisjonen 2015 hvor disse medlemmer legger tre forvaltningsnivåer til grunn.

1.2.4 *Generelle merknader fra Senterpartiet*

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener det er behov for reformer i kommunesektoren gjennom å desentralisere oppgaver fra statlige myndigheter til kommunene og fylkeskommunene, og gjennom å styrke det lokale folkestyret for å gi flere mulighet til å delta i utviklingen av samfunnsutviklingen og det lokale tjenestetilbudet. Dette medlem mener regjeringens kommunereform ikke svarer på disse utfordringene, men bidrar til sentralisering og svekket folkestyre. Sanering av flertallet av landets kommuner er blitt viktigere enn å tilføre mer makt og myndighet til kommunesektoren.

Dette medlem understreker at det for Senterpartiet ikke er aktuelt å støtte forslag om å slå sammen kommuner med tvang, slik regjeringen legger opp til gjennom framlegging av en lovproposisjon våren 2017 med forslag om ny kommunestruktur. Kommuner som vedtar frivillig kommunesammenslåing, godkjennes av regjeringen gjennom kongelig resolusjon. Formålet med en lovproposisjon vil være å be Stortinget slutte seg til forslag om å bruke tvang der det ikke er lokale vedtak om sammenslåing i én eller flere av berørte kommuner som regjeringen mener bør slås sammen. Dette medlem mener meldingens henvisning til stortingsflertallets merknader om at det skal være reell frivillighet for de kommuner som deltar i sammenslåingsprosesser, må følges opp ved at regjeringen trekker tilbake sine planer om en lovproposisjon om ny kommunestruktur våren 2017. Dersom dette ikke skjer, er realiteten at regjeringen opprettholder sine signaler om bruk av tvang der kommunene ikke ønsker sammenslåing.

Dette medlem viser til at Difis innbyggerundersøkelse viser at folks tilfredshet med tjenestetilbudene innen kommunens primæroppgaver – skole, helse og omsorg – er høyest i mindre kommuner. Når regjeringen argumenterer med at store kommuner er nødvendig for å sikre innbyggerne et godt og likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvor de bor i landet, er dette i strid med folks oppfatning. Kommuner med små fagmiljøer på sårbare områder møter denne utfordringen gjennom samarbeid over kommunegrensene. Interkommunale samarbeid blir av regjeringen sett på som et demokratisk problem. Dette medlem konstaterer at dette er en påstand mer enn et dokumentert faktum.

Dette medlem mener det er behov for å rette søkelys på hvordan ulik organisering av kommunal virksomhet virker inn på folkevalgt styring og lokal-demokratisk kontroll. Dette vil gjelde så vel etableringen av kommunale foretak, konkurranseutsetting og privatisering som interkommunale samarbeid.

Dette medlem registrerer at regjeringen sier at kommunereformen vil legge et grunnlag for at fle-

re oppgaver kan løses nærmere innbyggerne, uten at dette følges opp gjennom forslag til overføring av oppgaver i Oppgavemeldingen. Meldingens konklusjoner er basert på at oppgaveoverføring på konkrete områder forutsetter videre utredninger og dessuten forutsetter etablering av nye storkommuner.

Dette medlem har merket seg at regjeringen i revidert nasjonalbudsjett for 2015 foreslår en sentralisering og statliggjøring av skatteinnkrevningen. Dagens 268 kemnerkontor foreslås redusert til 33. Det er overraskende at regjeringen fremmer forslag om at dagens velfungerende skatteinnkreving i kommunal regi skal statliggjøres. Dette er lite i samsvar med regjeringens mål om å styrke kommunesektoren gjennom tilføring av nye oppgaver.

Dette medlem går mot statliggjøring av skatteinnkrevningen og viser til forslag om dette.

Dette medlem viser til at regjeringen har lagt sterkt press på kommunene for å utrede kommunesammenslåing. Kommuner som har fulgt regjeringens opplegg, har gjort dette i forvissning om at ny kommunestruktur vil føre til større oppgaveportefølje. Realiteten etter framlegging av Oppgavemeldingen er at kommuner som følger regjeringens tidsfrister, vil måtte gjøre vedtak om sammenslåing uten å vite hvilke oppgaver kommunen skal løse i framtida. Dette medlem beklager at en reform som ble lansert som en av de største forvaltningsreformer på lang tid, nå faller sammen og ender opp i en ren struktur- og sentraliseringsreform.

Dette medlem viser til at regjeringens politiske plattform ikke har vektlagt å gi mål for bosetting og arbeidsplasser over hele landet. Kommunestrukturens betydning for distriktpolitikken er også fraværende i mandatet for regjeringens ekspertgruppe og i regjeringens meldinger til Stortinget. Sentralisering av bosetting og arbeidsplasser synes å være en del av regjeringens mål. På dette område skiller denne regjeringen seg klart fra den rød-grønne regjeringen som i sin regjeringsplattform sa at «Vi vil sikre likeverdige levekår og ta ressursene i hele landet i bruk».

Dette medlem viser til at kommunene, spesielt i distriktene, er viktig for bosetting, arbeidsplasser og verdiskaping gjennom privat sektor. Kommuneadministrasjonen er i seg sjøl en kompetansearbeidsplass som gir ungdom med høyere utdanning mulighet til å bosette seg utenfor de større tettstedene. Mindre kommuner driver et aktivt tiltaksarbeid for næringsutvikling. Etablering av privat virksomhet er avhengig av et visst miljø og offentlig serviceapparat i det nærmiljøet hvor etableringen vurderes. Dette medlem mener disse forholdene må gis langt større oppmerksomhet i det videre arbeidet med reformer i kommunesektoren.

1.2.5 *Generelle merknader fra Sosialistisk Venstreparti*

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det viktige er at alle kommuner skal kunne gi gode tilbud til sine innbyggere og at folk og lokalpolitikere får god oversikt over, og innflytelse på, lokal utvikling og de oppgavene som skal løses. Dette medlem mener kommunenes økonomi må styrkes vesentlig. Inntektsfordelingen mellom kommunene må bli jevnere, og staten må fullfinansiere pålagte satsinger.

Dette medlem vil understreke viktigheten av at kommunene gjør oppgavene sine selv eller i samarbeid med nabokommuner, og at fagmiljøer ikke brytes opp ved å sette velferd, omsorg og skoler ut på anbud.

Dette medlem vil påpeke at det er langt viktigere for handlingsrommet for reelt lokaldemokrati i kommunene at staten bedrer finansieringen av de oppgavene kommunene i dag har ansvaret for, enn at det tilføres nye oppgaver. Særlig gjelder dette dersom de nye oppgavene ikke er tilstrekkelig finansiert til å kunne utføres i nødvendig omfang, og med tilstrekkelig faglighet og kvalitet.

Dette medlem mener at det er galt å starte diskusjonen med spørsmålet om hvor stor en kommune bør være. Å slå sammen kommuner kan ikke være et mål i seg selv. Slik storparten av Distrikts-Norge ser ut, er antall innbyggere eller kvadratkilometer mindre interessant ettersom geografien er så forskjellig. Mange sammenslåinger er ikke mulig å gjennomføre uten at folk får flere mil å reise til kommunesenteret. I områder som i det daglige ikke er en naturlig felles bo- og arbeidsregion, har det lite for seg å slå kommuner sammen.

Dette medlem viser til at kommunene i og rundt byene ofte er store. Likevel klarer heller ikke disse alltid å gi god nok velferd, og å skaffe nok kvalifiserte fagfolk. Dette medlem viser her til mangelen på barnehagelærere som et dagsaktuelt eksempel. Mangelen på fagfolk løses ikke med storkommuner, men ved å utdanne tilstrekkelig mange, og ved å bedre lønns- og arbeidsforhold så det blir attraktivt å jobbe i kommunene.

Dette medlem påpeker at det er ikke felles arealplanlegging mellom geografisk store kommuner i Distrikts-Norge som er problemet. Det er samarbeidet mellom store kommuner rundt og i byene om areal og transport som ikke er godt nok. Selv om flere slike store kommuner i disse områdene blir slått sammen, vil kommunene antakelig likevel ikke bli store nok geografisk til å løse disse problemene innenfor den nye kommunens grenser.

Dette medlem mener at hvorvidt det er fornuftig eller ikke å slå sammen kommuner for å bedre tilbudet til innbyggerne, er vurderinger som best gjø-

res i den enkelte kommune etter samråd med innbyggerne i folkeavstemming, og gjennom ulike typer innbyggerundersøkelser og deltakelse.

Dette medlem mener kommunesammenslåinger må skje frivillig, og at tvangssammenslåing er det motsatte av mer lokaldemokrati. Dette medlem mener nærhet og deltakelse er viktige elementer i diskusjonen om demokrati og om hensiktsmessig kommunestørrelse, og at regjeringen ikke legger nok vekt på dette. Dette medlem mener at ingen kommuner skal tape på å slå seg sammen, og er positiv til statlige stimuleringsmidler i frivillige prosesser.

Dette medlem forutsetter at generalistkommuneprinsippet ligger fast. Dette medlem er opptatt av å unngå forskjeller på, og ujevn kvalitet i, offentlig velferd som følge av for store ulikheter i økonomi, kompetanse og i andre lokale ressurser. Dette medlem mener det er naturlig og bra at kommuner samarbeider. I noen tilfeller er det nødvendig også som følge av at kommunen selv ikke er i stand til å løse lovpålagte oppgaver.

Dette medlem mener det er viktig at kommunene løser sine kjerneoppgaver i velferd og skole selv, og at de ikke legger slike oppgaver ut på anbud. Det vil splitte opp fagmiljøer og penger som er ment til velferd og skole, og vil på ulike måter bli tappet ut til eierne av private selskaper og internasjonale storkonsern. Anbudsutsetting vil også medføre tap i lønn og pensjon for mange ansatte. Det er svært dårlig arbeidsgiverpolitikk og helt feil virkemiddel hvis en skal makte å rekruttere nok unge til å utdanne seg til og bemanne framtidens skole og omsorg. Dette medlem påpeker at regjeringens forslag gir full åpning for å bryte med generalistprinsippet, ved å legge til rette for at store kommuner kan få nye og svært tunge oppgaver.

Dette medlem mener det er positivt at kommunene samarbeider tett med hverandre. Høy kompetanse og sterke fagmiljøer er viktig for god kvalitet på tilbudet til innbyggere. Nærhet, oversikt og evne til å løse oppgavene raskt og ubyråkratisk er også viktig. I dag løser mange kommuner flere oppgaver ved interkommunalt samarbeid. Det gjelder så vel store som små kommuner, og kommunesammenslåing fjerner ikke behovet for slikt samarbeid. Noen former for interkommunalt samarbeid kan redusere den lokalpolitiske styringen. Dette gjelder særlig for interkommunale selskaper med egne styrever. På samme måte som Sosialistisk Venstreparti ønsker mer demokratisk kontroll over sykehusene, bør det legges rammer for interkommunalt samarbeid som sikrer åpenhet, god forankring og demokratisk kontroll. Uklarhet om ansvar, og manglende lokalpolitisk kontroll, vil kunne svekke den lokale interessen for, og oppfølgingen av, oppgavene.

Dette medlem mener at kommuner som alt i dag ser seg nødt til å samarbeide interkommunalt på mange og tunge ansvarsområder, bør vurdere å inngå mer forpliktende samarbeid med nabokommunene. Disse kommunene bør vurdere om det heller vil være riktig å slå kommunene sammen. Dette medlem påpeker at geografiske forhold kan gjøre at mange kommuner vil forbli små i folketall. Lovpålagte oppgaver må da likevel løses i samarbeid med andre kommuner.

Dette medlem vil ha tre forvaltningsnivåer, og er mot at fylkeskommunene eller regionene tapes for oppgaver, slik regjeringen legger opp til.

Regjeringspartienes ønske om å legge ned fylkeskommunen i strid med stortingsflertallets pålegg, dominerer de foreslåtte oppgaveendringene, og er derfor uegnet til å danne grunnlaget for nye oppgaver til kommunene. Dette medlem vil ikke støtte disse oppgaveendringene.

Dette medlem mener derfor det er uaktuelt å fjerne de store og viktige regionale oppgavene som videregående opplæring, kollektivtrafikk og tannhelsetjeneste fra fylkeskommunene. Dette er oppgaver som i dag har tunge fagmiljøer som ved kommunalisering vil splittes opp, stikk i strid med kommunereformens intensjon om større og sterkere fagmiljøer. Dette er også oppgaver som bør løses i store enheter som tar hensyn til distrikt og sentrum under ett for å sikre likeverdige tilbud.

Dette medlem mener det snarere er behov for å tilføre det regionale folkevalgte nivået nye funksjoner og oppgaver. Et regionalt folkevalgt nivå må være demokratisk styrt. Det regionale/fylkeskommunale nivået må ha en rolle som samfunnsutvikler i direkte kontakt med befolkningen og være ansvarlig for viktige velferds- og utviklingsoppgaver.

Dette medlem viser til at Sosialistisk Venstreparti mener at helseforetakene bør tilbake til et nytt nivå med større regioner og folkevalgt styring.

Dette medlem mener at det er behov for en gjennomgang av statlige oppgaver som ligger til fylkesmennene, av statlige rapporteringer og målstyringsmekanismer og av direktoratsfunksjoner. Målet med gjennomgangen skal være overføring av oppgaver som forutsetter lokalt skjønn til kommuner og folkevalgte regioner. Der dette skal skje må en ha gjennomgått den nasjonale politikken slik at en er klar på hvilket handlingsrom det lokale skjønn skal utøves innenfor. Dette må følges av klare krav til kompetanse og faglig kvalitet i den lokale forvaltningen.

Dette medlem mener økt lokal forvaltning forsterket nasjonal lovgivning når det gjelder miljøhensyn, jordvern, biologisk mangfold, naturvern og bruk av natur.

Dette medlem mener at statlige organer bør utvikles mer som tilsyns- og kontrollorganer, mens oppgaver der det skal være rom for lokal skjønnutøvelse, bør legges under folkevalgt kontroll.

En slik gjennomgang bør inkludere en vurdering av hvilke statlige arbeidsplasser som kan flyttes ut av hovedstadsområdet.

Dette medlem ønsker en tillitsreform som utgangspunkt for mindre rapportering og byråkrati.

Dette medlem er mot svekkelse av nasjonale rettigheter for enkeltmennesker og mot svekkelse av tilsyn og kontroll som skal sikre at de mest sårbare faktisk får sine rettigheter, jf. hjelpemidler, rehabilitering, VTA, boligsosiale spørsmål, TT-transport, arbeids- og utdanningsreiser osv.

Dette medlem viser til FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Av konvensjonens artikkel 4, som fastsetter statenes generelle forpliktelser, følger det at staten også i utviklingsfasen av saker plikter aktivt å trekke inn, og rådføre seg inngående med, mennesker med nedsatt funksjonsevne og de organisasjoner som representerer dem.

Dette medlem påpeker at regjeringen ikke har gjennomført slike drøftelser i denne saken på tross av at meldingen dreier seg om svært sentrale områder nettopp for mennesker som er omfattet av konvensjonen.

Dette medlem er uenig i regjeringens forslag om å svekke statens finansieringsansvar gjennom direkte bevilgninger til oppgaver som varig tilrettelagt arbeid. Dette medlem er også mot å omgjøre folketrygdfinansierte ordninger, som hjelpemidler, til rammebevilgninger.

Dette medlem mener oppgaver som i dag løses godt på lokalt nivå, som skatteinnkreving, ikke skal sentraliseres til staten, og er derfor mot regjeringens forslag om dette.

1.2.6 Merknader om skole

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti understreker at skole er en av de viktigste samfunnsoppgavene som kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for. Da må de som skoleeiere også ha myndighet til å bestemme hvordan skolestrukturen skal være.

Derfor vil disse medlemmer sikre at kommunene må ha rett til å stoppe opprettelse av nye privatskoler som ikke er religiøse eller pedagogiske alternativer, eller på annen måte er hjemlet i dagens privatskolelov.

I tråd med privatskoleforliket mellom Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet må man kunne ta hensyn til den offentlige skolestrukturen og behovet for skolen ved

behandling av søknader, også for skoler som er religiøse eller pedagogiske alternativer.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Kommunene skal ha rett til å stoppe opprettelse av nye privatskoler som ikke er religiøse eller pedagogiske alternativer, eller på annen måte hjemlet i dagens privatskolelov.»

Komiteen viser til de respektive partiers forslag og merknader under behandlingen av Prop. 84 L (2014–2015) Endringer i privatskolelova mv. (om nye godkjenningsgrunnlag).

2. Ekspertutvalgets sluttrapport

2.1 Sammendrag

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som på fritt faglig grunnlag skulle foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Utvalget leverte 31. mars 2014 delrapporten Kriterier for en god kommunestruktur. Samme dag fikk ekspertutvalget et tilleggsmandat hvor ekspertutvalget ble bedt om, med utgangspunkt i kriteriene fra første delutredning, å vurdere om det er behov for tilleggs-kriterier/sektorkriterier, eventuelt justeringer fra første delutredning, for å kunne overføre nye oppgaver til kommunene.

Ekspertutvalgets sluttrapport ble overlevert 1. desember 2014.

2.1.1 Utvalgets kriterier og anbefalinger i delrapporten

Med utgangspunkt i samfunnsmessige hensyn knyttet til tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokratisk arena formulerte utvalget følgende ti kriterier rettet mot kommunene: Tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, tilstrekkelig distanse, effektiv tjenesteproduksjon, økonomisk soliditet, valgfrihet, funksjonelle samfunnsutviklingsområder, høy politisk deltakelse, lokal politisk styring, og lokal identitet. Utvalget formulerte to kriterier rettet mot staten: bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring.

Utvalget ga følgende anbefalinger for en god kommunestruktur:

1. Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.

3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

For nærmere omtale se meldingens kapittel 2.1.

2.1.2 Utvalgets kriterier og vurderinger i sluttrapporten

Tilleggsmandatet omhandler overføring av oppgaver til kommunene, forutsatt større og mer robuste kommuner.

Retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, som ble lagt fram av oppgavefordelingsutvalget i NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune, ligger til grunn for utvalgets valg av oppgaver.

Utvalget har i sluttrapporten vurdert ti eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommunene: Psykisk helsevern, tverrfaglig spesialisert rusbehandling, habilitering og rehabilitering, hjelpemidler, barnevern, arbeidsmarkedstiltak, videregående opplæring, kollektivtransport, fylkesveger, og virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling.

Kommuner med minst 15 000–20 000 innbyggere kan være i stand til å overta ansvaret for nye oppgaver innenfor flere av de ti områdene utvalget har vurdert. Dette er: habiliterings- og rehabiliteringstjenestene, statlige oppgaver tilknyttet fosterhjem og barneverninstitusjoner, hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne, arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor og virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling. Videre kan kommuner med minst 100 000 innbyggere isolert sett være i stand til å overta enkelte andre oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, forutsatt at de også utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder. En overføring av oppgaver kun til storkommuner innebærer imidlertid oppgavedifferensiering, og reiser praktiske og prinsipielle spørsmål som diskuteres i meldingen.

Utvalget har ikke funnet grunnlag for noe nytt eller justert kriterium tilknyttet kommunen som demokratisk arena. Utvalget peker på at et styrket lokaldemokrati vil avhenge av at nasjonale myndigheter reduserer det totale omfanget og detaljeringen i utforming av statlige styringsvirkemidler. Behovet for rådgivning, veiledning og statlig tilsyn må antas å bli mindre når kommunene blir større. Bedre forutsetninger for å levere gode tjenester og drive samfunnsplanlegging samt styre og kontrollere egen virksomhet, vil gjøre behovet for interkommunalt samarbeid om myndighetsutøvelse og kjerneoppgaver betydelig mindre. Utvalget legger likevel til grunn at større kommuner ikke vil avskaffe alle behov for samarbeid. Utvalget oppfatter at det er en prinsipiell forskjell mellom kommuner på minimum 15 000–

20 000 innbyggere som inngår i samarbeid om administrative og tekniske tjenester og kommuner som er avhengig av slikt samarbeid for å drifte kjerneoppgavene. Utvalget mener at kommuner med en minstepopulasjon på mellom 15 000–20 000 innbyggere vil gi større likeverdighet mellom stat og kommune, og danne grunnlag for en generell styrket tillit til lokalt folkevalgte prioriteringer. Dette vil kunne bidra til å styrke lokaldemokratiet.

TYDELIGGJØRING AV KRITERIET FUNKSJONELLE SAMFUNNSUTVIKLINGSOMRÅDER

Utvalget anbefalte i første delrapport at kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Funksjonelt avgrensede kommuner kan se arbeidsplasser, boliger, tjenester og transport i sammenheng.

Med bakgrunn i diskusjonen i etterkant av delrapporten og foreliggende gjennomgang av ti eksempler på potensielt nye oppgaver til kommunene, ser utvalget behov for å tydeliggjøre kriteriet og anbefalingen om geografisk funksjonalitet. Blant oppgavene som er vurdert i rapporten har utvalget pekt på at overføring av ansvar knyttet til kollektivtransport og videregående opplæring må forutsette at kommunene er funksjonelt avgrenset.

I delrapporten diskuterer utvalget ulike grader av administrativ oppsplitting som er uheldig. I forlengelsen av dette tydeliggjør utvalget følgende:

- Et tettsted (slik dette er definert i SSBs tettstedsdefinisjon) bør i sin helhet ligge i én kommune.
- Et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune.

Oppfyllelsen enten av kriteriet «ett tettsted bør i sin helhet ligge i én kommune» eller kriteriet «ett tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune», vil føre til nye storkommuner i flere større og mindre byområder. I tråd med første delrapport mener utvalget at størrelsen på kommunene blant annet i hovedstadsområdet må balanseres med hensyn til tjenesteproduksjon og lokal-demokrati. Hovedstadsområdet bør derfor fortsatt bestå av flere kommuner. Men også i hovedstadsområdet bør kommunene så langt som mulig utgjøre funksjonelle samfunnsutviklingsområder, slik dette er definert over. Med sammenslåinger av kommuner rundt Oslo vil det bli færre aktører i hovedstadsområdet som må samarbeide. Oslo kommune kan da samarbeide direkte med enkeltkommuner med mer likeverdig kapasitet og kompetanse om felles løsninger for hovedstadsområdet. Delrapporten peker på at dette også skaper en mer oversiktlig og enhetlig forvaltning for innbyggere, næringsliv, andre kommuner, samt statlige og regionale aktører.

2.1.3 Konsekvenser av utvalgets vurderinger

Utvalget har tatt utgangspunkt i relevante kriterier fra delrapporten i vurderingen av eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommunene.

Med utgangspunkt i at ulike oppgaver kan kreve ulikt innbyggertall finner utvalget det nærliggende å skissere konsekvensene av tre ulike kommunemodeller.

Modell 1 innebærer en videreføring av generalistkommuneprinsippet hvor alle kommuner (unntatt Oslo) har ansvaret for samme oppgaveportefølje. I tråd med utvalgets anbefalinger fra delrapporten forutsettes kommunene å ha en minstepopulasjon på 15 000–20 000 innbyggere. Alle kommunene inngår som i dag i et fylke/region.

Modell 2 åpner for at kommuner har ulike oppgaver ut fra hvor mange innbyggere de har (oppgavedifferensiering) og overføring av flere oppgaver til storkommuner. Alle kommunene (unntatt Oslo) inngår som i dag i fylket/regionen.

Modell 3 åpner også for oppgavedifferensiering og tildeling av Oslo-status til flere storkommuner, det vil si at storkommunen i tillegg til å ha regionale oppgaver også utgjør et eget fylke/region. Modell 3 innebærer at nabokommunene til storkommunen inngår i et annet fylke/region, slik tilfellet er for nabokommunene til Oslo i dag.

Det er teoretisk mulig å tenke seg modeller med mer omfattende oppgavedifferensiering enn modell 2 og 3. Det kan legges inn flere terskler for innbyggertall («trappetrinn») hvor kommunene tilføres nye oppgaver etter hvert som de overstiger et visst innbyggertall. Utvalget finner imidlertid at en slik «trappetrinnmodell» vil øke kompleksiteten i forvaltningssystemet og skape en uoversiktlig situasjon for innbyggerne – både som velgere og brukere av tiltak og tjenester. Utvalget har derfor ikke vurdert slike modeller nærmere.

Se nærmere omtale av de ulike modellene i meldingen.

UTVALGETS AVSLUTTENDE MERKNADER

Formålet med drøftingen til utvalget har vært å systematisere fordeler og ulemper ved henholdsvis generalistkommuneprinsippet (og forutsatt kommuner med minst 15 000–20 000 innbyggere) og modeller hvor storkommuner har en bredere oppgaveportefølje. Utvalget tar ikke stilling til om generalistkommuneprinsippet bør videreføres eller om oppgavedifferensiering er ønskelig. Det har sammenheng med at regionnivåets framtidige utforming ikke er avklart, at utvalget kun har vurdert eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommunene, og at problemstillingen fortjener en grundigere utredning enn det har vært rom for i denne rapporten.

2.1.4 Departementets vurderinger

Departementet mener at ekspertutvalgets slutt-rapport gir et solid faglig grunnlag for det videre arbeidet med kommunereformen. Dette gjelder både for kommunene i deres arbeid lokalt, og senere for staten når den skal vurdere resultatene av de lokale prosessene og hvilke oppgaver som kan flyttes til større kommuner. Norges mangfoldige geografi tilsier at det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall. Samtidig er ekspertutvalget tydelig på hvilke forutsetninger kommuner bør ha for å sikre gode tjenester til innbyggerne.

Departementets nærmere vurderinger av de ulike elementene i ekspertutvalgsrapporten framgår av de påfølgende kapitler.

2.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener Ekspertutvalgets tilleggsrapport om overføring av oppgaver til kommunene har gitt et godt grunnlag for arbeidet med oppgaveoverføringen. Flertallet mener imidlertid at Norges mangfoldige geografi ikke gjør det naturlig å etablere noen nedre grense for antall innbyggere en kommune bør ha.

Flertallet viser til at Ekspertutvalget peker på at et styrket lokaldemokrati vil avhenge av at nasjonale myndigheter reduserer det totale omfanget og detaljeringen i utforming av statlige styringsverktøyer, og at behovet for rådgivning, veiledning og statlige tilsyn antas å bli mindre når kommunene blir større. Flertallet deler Ekspertutvalgets vurdering, og mener dette må følges konkret i forbindelse med regjeringens gjennomgang av den statlige styringen av kommunene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti konstaterer at anbefalingene fra regjeringens ekspertutvalg er lagt til grunn for forslagene som er fremmet gjennom Kommuneproposisjonen 2015 og Oppgavemeldingen. Det vanskeliggjør imidlertid komiteens arbeid at regjeringen velger å uttrykke seg uforpliktende og vagt i en del spørsmål hvor ekspertutvalget gir tydeligere råd. Dette gjelder bl.a. i definisjonen av større kommuner og i spørsmålet om redusert statlig detaljstyring.

Disse medlemmer viser til at ekspertutvalget forutsetter at kommunene må ha en minstepopulasjon på 15 000 til 20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning. Regjeringen bruker betegnelsen «større kommuner» uten å spesifisere et antall innbyggere. Dette må forstås som at regjeringen deler ekspertutvalgets forslag. I spredtbygde deler av lan-

det vil en slik kommunestørrelse bety sammenslåing av mange kommuner til store geografiske enheter. Avstandsulempene vil bli betydelige om innbyggerne skal tilbys likeverdige tjenester og gis mulighet til lokaldemokratisk deltakelse.

Disse medlemmer viser til at regjeringen foreslår å svekke fylkeskommunen gjennom at den tappes for oppgaver. Disse medlemmer er enig med KS-lederen når hun sier at «en reform som i praksis fører til at det folkevalgte regionale nivået svekkes, er en reform for enda mer statlig styring».

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at selv om Ekspertutvalget har anbefalt minimumstørrelse på kommuner på 15 000 til 20 000, har ikke regjeringen valgt å tallfeste en slik målsetting ut ifra Norges geografi – der det også etter kommunereformen vil være kommuner med færre innbyggere enn tallet nevnt over.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til Ekspertutvalgets forutsetning om at staten bør redusere detaljstyringen og at ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer. Dette er ikke fulgt opp gjennom forslag til konkrete tiltak i regjeringens meldinger. Tvert om legger regjeringen opp til økt statlig styring bl.a. gjennom forsøk om statlig finansiering av eldreomsorgen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at det regionale folkevalgte nivå må inkluderes i regjeringens arbeid, ved at det også vurderes en overføring av statlige oppgaver til et regionalt folkevalgt nivå. Direktoratenes oppgaver bør begrenses til tilsyn og kontroll.

3. Utgangspunkter for gjennomgangen av oppgaver

3.1 Sammendrag

Det vises i meldingen til at regjeringen vil spre makt og bygge samfunnet nedefra, de norske kommunene er generalistkommuner, og at Stortinget gjennom lov har gitt kommunene ansvaret for grunnleggende nasjonale velferds- og myndighetsoppgaver.

Det vises i meldingen til at en endret kommunestruktur med større kommuner vil legge grunnlaget for å kunne overføre flere oppgaver fra fylkeskommunene, fylkesmannen og staten for øvrig, og slik styrke kommunene som viktige lokaldemokratiske organer for sine innbyggere.

Større og mer robuste kommuner legges til grunn som en forutsetning for overføring av nye oppgaver til kommunene.

3.1.1 Retningslinjer for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene

Arbeidet med å vurdere nye oppgaver til større kommuner har tatt utgangspunkt i retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, som ble lagt fram av Oppgavefordelingsutvalget i NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.

3.1.2 NOU 2000:20 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune

Oppgavefordelingsutvalget som ble oppnevnt for å vurdere oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene avga sin utredning 3. juli 2000. I meldingen gis det en oversikt over hovedpunktene i denne, men ikke en fullstendig framstilling.

Utvalgets retningslinjer for oppgavefordeling var svar på følgende tre hovedhensyn: hensynet til brukerne, hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse, og hensynet til nasjonale mål.

For nærmere omtale av hensynene, se meldingens kapittel 3.3.1.

RETNINGSLINJER FOR OPPGAVEFORDELING

Ut fra de ovennevnte hensynene formulerte utvalget syv retningslinjer for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene:

1. Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
2. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
3. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
4. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
5. Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
6. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.
7. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

TILRÅDNINGER FRA OPPGAVEFORDELINGSUTVALGET

Utvalget så på oppgavefordelingen mellom staten og kommunesektoren som et viktig redskap for å realisere et reelt fungerende demokrati. Utvalget oppsummerte sine tilrådninger i tre hovedpunkter: tilrådninger angående utøvelsen av den statlige styringen av kommunesektoren, tilrådninger angående organiseringen av det regionale nivået, samt tilrådninger angående enkeltspørsmål knyttet til oppgavefordeling og organisering som ikke tas opp i forbindelse med organiseringen av det regionale nivået.

Oppgavefordelingsutvalget konkluderte på enkeltsektorer og tjenester. Retningen i tilrådingene var økt delegering av makt og myndighet fra sentralt nivå til lokalforvaltning. anbefalingene gikk i retning av å gi flere oppgaver til det lokale nivået, mindre øremerking og flere oppgaver underlagt politisk kontroll.

3.1.3 Den norske kommunemodellen i et europeisk perspektiv

Sammenliknet med andre europeiske land har Norge, i likhet med de andre nordiske landene, en desentralisert oppgaveløsning. Kommunene spiller en helt sentral rolle i den offentlige forvaltningen og i gjennomføringen av velferdspolitikken. Kommunen har ansvaret for en svært bred og omfattende oppgaveportefølje.

Kommunene kan frivillig ta på seg oppgaver som ikke er lagt til andre offentlige organ eller private. Det er også eksempler på oppgaver som ikke er lov-pålagte, men der ulike tilskuddsordninger legger til rette for at kommunene tar på seg disse. Et annet eksempel på «oppgavetildeling» er når kommunene får mulighet til å kreve inn avgifter for tilknytning til kommunale anlegg, slik som vannforsyning og avløp.

De europeiske landene har organisert forvaltningen generelt, og lokalforvaltningen spesielt, på en rekke ulike måter. Det er vanlig å dele de vesteuropeiske landene inn i en nordisk modell, en britisk modell, en mellomeuropeisk modell og en napoleonsk eller søreuropeisk modell.

Det gis en nærmere omtale av de ulike modellene i meldingens kapittel 3.2.

3.1.4 Rammestyring av kommunesektoren

Det vises i meldingen til at ved overføring av nye oppgaver til større kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligge til grunn. Det er et overordnet mål å gi kommunesektoren gode rammevilkår som kan styrke kommunene både som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer.

Det legges til grunn at overføring av nye oppgaver til kommunene bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet.

Større og mer robuste kommuner bør redusere behovet for statlig detaljstyring.

3.1.5 *Generalistkommuneprinsippet og oppgavedifferensiering*

Det pekes i meldingen på at de norske kommunene er generalistkommuner, og at generalistkommunesystemet er et utgangspunkt for kommunereformen. Systemet innebærer at alle kommuner uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur og lignende skal imøtekomme de samme kravene til tjenester, planleggings- og utviklingsoppgaver, oppgavene som myndighetsutøver og ivaretagelse av demokratiske funksjoner. Det samme finansieringssystemet gjelder for alle og lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring og for statlig tilsyn og kontroll med kommunene.

Det pekes i meldingen på at generalistkommunesystemet har både fordeler og ulemper. En enhetlig oppgavefordeling bidrar til et likeverdig lokalt selvstyre i alle deler av landet. Systemet bidrar til en oversiktlig offentlig forvaltning for innbyggerne og lave prosesskostnader. Det kan bidra til mindre sektorisering og gråsoner i offentlig forvaltning sammenliknet med et system med differensiering. En enhetlig oppgavefordeling gjør det også enklere å utforme et enhetlig overføringssystem og lovgrunnlag for kommunal virksomhet.

Samtidig er forutsetningene for oppgaveløsning i dagens kommuner under stadig forandring som følge av demografiske endringer og endringer i oppgaver og krav. Kommunene har svært ulikt innbyggertall. Generalistkommunesystemet kan innebære fare for ujevn kvalitet på offentlige tjenester som følge av store ulikheter i kompetanse og lokale ressurser. Dermed kan også forutsetningen om likeverdige tjenester være utsatt. Videre kan det oppstå lav kostnadseffektivitet på grunn av dårlig utnyttelse av mulige stordriftsfordeler. Interkommunalt samarbeid er en måte kommunene har svart på denne type utfordringer.

Det kan videre være en ulempe at det kommunale ansvaret begrenses av de minste kommunene. Dette kan avskjære større kommuner fra å løse oppgaver som det ellers kunne være rasjonelt at de utførte.

Alternativet til generalistkommunesystemet er et oppgavedifferensiert system der staten gjennom lovgivning fastlegger en differensiert ansvarsdeling mellom kommuner, fylkeskommuner eller statlige forvaltningsorganer. Ekspertutvalget tar i sin slutt-rapport utgangspunkt i to modeller for oppgavedifferensiering: En modell som åpner for oppgavedifferensiering ved at det overføres flere oppgaver til stor-

kommuner, hvor alle kommunene (unntatt Oslo) inngår i fylket/regionen som i dag; og én modell med tildeling av Oslo-status til flere storkommuner, det vi si at storkommunen i tillegg til å ha regionale oppgaver også utgjør et eget fylke/region.

Ekspertutvalget påpeker at det er mulig å tenke seg modeller med mer omfattende oppgavedifferensiering enn de ovennevnte modellene, ved at det legges inn terskler for innbyggertall («trappetrinn») hvor kommunene tilføres nye oppgaver etter hvert som de overstiger et visst innbyggertall. Utvalget har ikke vurdert slike modeller nærmere.

Utvalget skisserer fordeler og ulemper med de to modellene.

Se meldingens kapittel 3.4 for en nærmere omtale.

DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet viser til at det knytter seg fordeler og ulemper både til dagens generalistkommunesystem og til et system med differensiert oppgavefordeling. Etter en samlet vurdering mener departementet at generalistkommunesystemet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren, og at nye oppgaver som hovedregel skal overføres til alle kommuner. Hovedbegrunnelsen for dette er at dagens system bidrar til en oversiktlig offentlig forvaltning for innbyggerne og til mindre sektorisering og gråsoner. Samtidig mener departementet at det vil kunne være gevinster å hente på å gi enkelte nye oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, kun til de største kommunene. Byene og byregionene vil i årene som kommer oppleve fortsatt sterk vekst i folketallet. Det er viktig at de største kommunene har ansvar for oppgaver som både gjør det mulig å håndtere den sterke veksten og utnytte de mulighetene veksten gir. Det vil også kunne gi en bedre oppgaveløsning i disse kommunene ved at oppgaver som nå er splittet av forvaltningsmessige skiller, kan ses i sammenheng på lokalt nivå. To forutsetninger bør etter departementets vurdering legges til grunn for en overføring av oppgaver til de største kommunene. For det første må storkommunene være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder inneha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre geografisk funksjonelle områder. For det andre må oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene kunne håndteres på en måte som sikrer likeverdig løsning av oppgavene. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i den sammenheng. Begge forutsetningene må vurderes særskilt for den enkelte oppgave. Større regioner kan bidra til å styrke oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene.

Etter en samlet vurdering mener departementet at det ikke bør åpnes for at de største kommunene, som

får en bredere oppgaveportefølje, kan utgjøre egne fylker/regioner. Departementet vil i denne sammenheng særlig peke på at ulempene knyttet til samhandling og koordinering mellom storkommunene og tilstøtende regioner vil kunne forsterkes i en slik modell. Departementet deler videre ekspertutvalgets bekymring for at storkommuner med fylkesstatus i mindre grad vil opptre som drivkraft for samfunnsutviklingen utover egne grenser, slik at storkommunenes betydning som «regionale motorer» svekkes. En slik modell vil etter departementets vurdering også innebære at storkommunene må overta alle de fylkeskommunale oppgavene.

Departementet slutter seg til ekspertutvalgets anbefaling om at det ikke bør legges opp til et system med oppgavedifferensiering avhengig av flere ulike innbyggerstørrelser. En slik «trappetrinnsmodell» vil kunne føre til stadig uro og tilbakevendende diskusjon om oppgavefordelingen og gi et forvaltningsmessig svært uoversiktlig system.

For å sikre kvaliteten i det offentlige tjenestetilbudet foreslo ekspertutvalget i første delrapport at det skal være adgang til å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning hvor geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Departementet varslet i Prop. 95 S (2013–2014) Kommuneproposisjonen 2015 at det vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven for slike tilfeller. I lys av kommunereformens mål og prosess vil det samtidig være naturlig å utrede og belyse andre vilkår enn at det foreligger for store geografiske avstander som grunnlag for å pålegge kommuner å samarbeide. Formålet med en slik samarbeidsregel vil være å sikre innbyggerne et faglig forsvarlig tilbud. Den framtidige kommunestrukturen og omfanget av nye oppgaver til kommunene vil kunne avgjøre omfanget av slike pålagte samarbeid. Departementet tar sikte på å fremme forslag for Stortinget om dette våren 2017.

3.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, vil understreke at generalistkommuneprinsippet ligger fast som hovedregel for kommunesektoren. Flertallet er samtidig opptatt av å unngå ujevn kvalitet på offentlige tjenester som følge av for store ulikheter i kompetanse, inntekter og andre lokale ressurser. Interkommunalt samarbeid kan være fordelaktig for kommunene både når det gjelder økonomi og tjenestekvalitet, men gir utfordringer når det gjelder styring og kontroll. Et for stort omfang av interkommunale samarbeid bidrar til uthuling og forvitring av kommunene.

Flertallet mener derfor at omfanget av interkommunalt samarbeid må begrenses, og mener at kommuner som ikke er i stand til å utføre sine lovpå-

lagte oppgaver, bør slå seg sammen med aktuelle nabokommuner og dermed sikre bedre folkevalgt styring i en større kommune. Flertallet støtter forslaget om at det skal utredes en hjemmel som avklarer hvordan man gjennom pålagt samarbeid skal sikre tjenestekvalitet og rettssikkerhet for innbyggerne i tilfeller der en kommune ikke kan ivareta dette ansvaret.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener generalistkommuneprinsippet skal ligge fast. Det innebærer at nye oppgaver som overføres til kommunene, skal overføres uten hensyn til innbyggertallet i kommunen.

Disse medlemmer viser til at generalistkommunesystemet er en grunnleggende premisse for dagens forvaltningsorganisering i stat, fylkeskommuner og kommuner. Disse medlemmer legger til grunn at generalistkommuneprinsippet fremdeles skal gjelde for organiseringer av kommunesektoren.

Disse medlemmer viser til at ekspertutvalget i sin drøfting av generalistkommuneprinsippet skisserer ulike modeller. I modell 1 med minstestørrelse på 15 000 til 20 000 innbyggere forutsettes alle kommuner å ha samme oppgaver, slik som i dag. I modell 2 med mer ulik kommunestørrelse, foreslår utvalget at generalistkommuneprinsippet oppheves ved at kommunene har ulike oppgaver etter hvor mange innbyggere de har. Modell 3 åpner for oppgavedifferensiering og tildeling av Oslo-status til flere storkommuner. Disse medlemmer mener regjeringen reelt sett går inn for ekspertutvalgets modell 2 hvor generalistkommuneprinsippet oppheves ved at kommunene har ulike oppgaver etter kommunestørrelse. Dette er konsekvensen av at de fleste oppgaver regjeringen foreslår overført fra stat og fylkeskommune, forutsetter større kommuner. Det er derfor feil å si, slik det står i meldingen, at regjeringen mener generalistkommuneprinsippet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren.

Disse medlemmer mener det svekker vår forvaltningsorganisering om statlige myndigheter skal differensiere styringen av kommunesektoren etter størrelse, og mener dette klart er i strid med generalistkommuneprinsippet.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge til grunn at generalistkommuneprinsippet videreføres ved at alle kommuner og fylkeskommuner har et likeverdig ansvar og sjøl har ansvaret for å bestemme om en oppgave skal løses av kommunen sjøl, eller gjennom samarbeid med andre kommuner/fylkeskommuner.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet finner det inkonsekvent av regjeringen å ville utrede en adgang til å pålegge interkommunalt samarbeid mellom små kommuner der geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Regjeringen ønsker å begrense omfanget av interkommunale samarbeid, mens den samtidig ønsker å kunne pålegge dette ved lov for mindre kommuner. Disse medlemmer viser til at alle kommuner er underlagt et lovverk som skal sikre likeverdige tjenester innenfor sentrale velferdsområder.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at enkeltkommuner på særskilte saksområder og av ulike årsaker som ikke bare dreier seg om størrelse eller geografi, kan ha problemer med å oppfylle lovpålagte krav og forpliktelser overfor innbyggerne. Regjeringen bes vurdere om dagens lovverk tilstrekkelig sikrer at man gjennom pålagt samarbeid sikrer tjenestekvalitet og rettssikkerhet for innbyggerne i tilfeller der det viser seg at en enkeltkommune ikke er i stand til å ivareta dette ansvaret.

Disse medlemmer mener det er positivt at kommunene samarbeider tett med andre kommuner. Disse medlemmer viser til at omfanget av interkommunalt samarbeid også er omfattende mellom store kommuner. Kommunestørrelse er derfor ikke en god målestokk for å bedømme behovet for interkommunalt samarbeid.

Disse medlemmer viser til at interkommunalt samarbeid kan være fordelaktig for kommunene både når det gjelder økonomi og tjenestekvalitet, men gir noen utfordringer når det gjelder styring og kontroll. Det er viktig med åpenhet og god forankring. Uklarhet om ansvar, og manglende lokalpolitisk kontroll, vil kunne svekke den lokale interessen for og oppfølgingen av oppgavene.

Disse medlemmer mener at kommuner som alt i dag ser seg nødt til å samarbeide interkommunalt på mange og tunge ansvarsområder, bør vurdere å inngå mer forpliktende samarbeid med nabokommunene. Disse kommunene bør vurdere om det heller vil være riktig å slå kommunene sammen. Disse medlemmer påpeker at geografiske forhold kan gjøre at mange kommuner vil forbli små i folketall. Lovpålagte oppgaver må da likevel løses i samarbeid med andre kommuner.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at kommunesektorens arbeid og oppfølging av lover og forskrifter er underlagt statlig kontroll og tilsyn og påtales dersom det påvises brudd. Dette gir sentrale myndigheter de nødvendige virkemidler for

å sikre at kommunesektoren driver sin virksomhet i henhold til overordnede politiske føringer.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil påpeke viktigheten av at kommunene selv bygger opp faglig spesialisert kompetanse på områder der kommunen har et stadig og gjentakende behov for det.

Sentrale eksempler er juridisk kompetanse generelt, og kontraktsinngåelse spesielt, teknisk kompetanse og kompetanse som oppdragsgiver for bygg og anlegg. Det er videre sentralt at denne kompetansen eies og videreutvikles av kommunene. Det er ikke tilfredsstillende at kommunene gjør seg helt avhengige av kjøp av eksempelvis juridisk kompetanse, og ikke selv besitter, bygger opp og utvikler dette. Dette medlem mener at kommunene må samarbeide om å bygge opp slik fagkompetanse, og på denne måten sikre spisset og høy kompetanse til å ivareta kommunens krevende oppgaver og innbyggernes interesser på best mulig måte.

4. Oppgaver og områder som vurderes i egne prosesser

4.1 Sammendrag

4.1.1 *Arbeids- og sosialdepartementet*

4.1.1.1 REFORMARBEID KNYTTET TIL PLEIEPENGER, HJELPESTØNAD OG OMSORGLØNN

Det vises i meldingen til at det er et kommunalt ansvar å sørge for å dekke nødvendig helse- og omsorgstjenester ved sykdomstilfeller hos barn, mens pleiepenger gjennom folketrygden skal erstatte bortfall av arbeidsinntekt ved foreldrenes mer midlertidige arbeidsfravær på grunn av pleie- og tilsynsoppgaver.

Regjeringen Stoltenberg II nedsatte Kaasa-utvalget i 2010 for å se nærmere på i hvilken grad og på hvilken måte familier med omfattende omsorgsoppgaver kan gis kompensasjon når de utøver pleie og omsorg som kommunen ellers plikter å tilby. Kaasa-utvalget leverte sin utredning i 2011 i NOU 2011:17 og hadde tre hovedanbefalinger:

1. Ny utvidet rett til pleiepenger for barn under 18 år ved varige alvorlige lidelser, begrenset inntil 50 prosent av en full ytelse.
2. Avvikle folketrygdens hjelpestønad og overføre den til en ny og forsterket kommunal omsorgstønad.
3. Lovfestet rett til pårørendestøtte i kommunene.

I Sundvolden-erklæringen står det at regjeringen vil reformere pleiepenge- og omsorgslønnsordningene

ne for foreldre med syke og funksjonshemmede barn som oppfølging av Kaasa-utvalgets innstilling.

På denne bakgrunn har Arbeids- og sosialdepartementet i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet startet et arbeid med å utrede konkrete forslag til endringer i pleiepengeordningen, hvor formålet er å utforme en mer hensiktsmessig og treffsikker pleiepengeordning. I dette arbeidet vil ansvarsforholdet mellom stat og kommune og forholdet til de tilstøtende ordningene hjelpestønad og kommunal omsorgslønn bli vurdert, herunder en eventuell sammenslåing av ordninger, helt eller delvis. Det tas sikte på å sende ut et høringsnotat med konkrete forslag til endringer i løpet av våren 2015.

4.1.2 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

4.1.2.1 OPPGAVE- OG FINANSIERINGSANSVARET I BARNEVERNET

I Sundvolden-erklæringen framgår det at regjeringen vil gi kommunene rett til fritt å velge barnevernstiltak, etter en vurdering av kvalitet, pris og hva som gir best hjelp til det enkelte barn, uavhengig av hvem som leverer tiltaket. Videre framgår det at kommuner med nødvendig kompetanse kan gis et helhetlig faglig og økonomisk ansvar for barnevernstjenesten. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har satt i gang et arbeid med å endre ansvarsfordelingen mellom stat og kommune i barnevernet. Ambisjonen er et bedre barnevern der flere barn og foreldre får riktig hjelp til rett tid. En ny kommunestruktur vil kunne gi større og mer robuste barnevernstjenester med bedre forutsetninger for å kunne ivareta et mer helhetlig ansvar.

Kommunene har i dag et omfattende faglig ansvar på barnevernområdet.

Se nærmere omtale i meldingens pkt. 4.3.1.

Det vises i meldingen til at en endret ansvarsfordeling skal gi kommunene økt ansvar for barnevernet, blant annet på fosterhjem- og institusjonsområdet. Økt faglig og økonomisk ansvar vil sette kommunene bedre i stand til å etablere egne tiltak, både tiltak som kan forebygge alvorlig omsorgssvikt og tiltak for barn som må plasseres utenfor hjemmet. Kommunene skal gis større mulighet til å prioritere ressurser, vurdere alternative tiltak, samarbeide på tvers av sektorene og tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold.

Kunnskap om kvalitetssikrede tiltak på regionalt og nasjonalt nivå, enten det er offentlige eller private tiltak, må gjøres tilgjengelig for kommunene.

Kommunene vil, også etter en kommunereform, ha ulike faglige og kapasitetsmessige forutsetninger for å ivareta et mer helhetlig ansvar for barnevernet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skal videreutvikles til et fagdirektorat som skal fremme god

kvalitet og kunnskapsbasert praksis i barnevernet, og et godt samarbeid skal vektlegges i dette arbeidet. Det vil fortsatt være behov for en statlig andrelinjetjeneste som kan utfylle det kommunale tjenestetilbudet. Dette kan være oppgaver som krever særlig kompetanse. Sterke fagmiljøer, kombinert med store opptaksområder, er blant annet viktig for å kunne sikre et tilstrekkelig differensiert institusjonstilbud. En andrelinjetjeneste bør imidlertid ha en annen innretning enn i dag, med mindre vekt på direkte tjenesteyting. Tjenesteytingen fra den statlige andrelinjetjenesten må skje med bakgrunn i etterspørsel fra den enkelte kommune. Rettssikkerhetsoppgaver (tilsyn og kontroll) skal forbli statlige. I Sundvolden-erklæringen framgår det at regjeringen ønsker å styrke tilsynet med barnevernet.

Det vises i meldingen til at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil komme tilbake til omfanget av oppgaver og ansvar på barnevernområdet som kan overføres til større kommuner. Konsekvenser av ulike alternativer for ny ansvarsdeling skal utredes nærmere. Utredningene skal belyse alternativer med ulik grad av kommunalt oppgave- og finansieringsansvar. Spørsmål om oppgavedifferensiering og interkommunalt samarbeid vil også bli utredet.

Det må legges vekt på forsvarlig omstilling. Kunnskap fra forsøk skal bidra til gode endringsprosesser i en framtidig strukturreform i barnevernet. Forsøksvirksomhet kan iverksettes fra 2016.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil høsten 2015 legge fram en egen stortingsmelding om fosterhjem. Stortingsmeldingen vil blant annet omhandle framtidig ansvarsdeling for fosterhjemstilbudet. Det tas videre sikte på at endringer i barnevernet behandles i en egen lovproposisjon som legges fram for Stortinget våren 2017.

4.1.2.2 FAMILIEVERNTJENESTEN

Familievernet er en gratis, statlig finansiert lavterskeltjeneste som er tverrfaglig bemannet på spesialistnivå.

Barneperspektivet skal ha høy oppmerksomhet i den generelle familierådgivningen og i meklingssakene. Kjerneoppgavene består i behandling og rådgivning ved vansker, konflikter eller kriser i familien, samt mekling etter lov om ekteskap § 26 og barneloven § 51.

Familievernkontorene driver utadrettet virksomhet om familierelaterte temaer, og deres forebyggende arbeid er et viktig virkemiddel for å sikre robuste samliv og gode oppvekstvilkår for barna.

Familievernets virksomhet er regulert i lov om familievernkontorer. Familievernkontorene drives av den statlige regionale familievernmyndigheten, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), eller den

som statlig regional familievernmyndighet inngår avtale med om drift av familievernkontor.

Fylkesmannen fører tilsyn med virksomheten.

All virksomhet ved familievernkontorene er fullfinansiert over statsbudsjettets kap. 842. I 2015 er det bevilget 461,3 mill. kroner til formålet.

Familievern tjenesten i Norge har en todelt organisering. Av totalt 49 familievernkontorer er 30 offentlige (statlige), mens de øvrige 19 er kirkelig eide stiftelser. Av disse 19 er 11 kontorer organisert i en felles stiftelse (Stiftelsen Kirkens Familievern), mens de øvrige 8 er egne, selvstendige stiftelser. Organiseringen av familievernet er med andre ord svært sammensatt.

Alle kirkelig eide kontorer har driftsavtale med, og blir fullfinansiert av, Bufetat.

Som en del av regjeringens arbeid med kommunereformen utreder Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet familievern tjenesten med sikte på en overføring til kommunene. Familievern tjenesten er en tjeneste som i dag samarbeider med kommunalt barnevern, helsetjenesten og også andre kommunale tjenester. Administrativ forankring på samme nivå for ulike deler av hjelpeapparatet kan gi kommunen bedre mulighet til å utvikle en helhetlig, forebyggende og behandlende tiltakskjede overfor befolkningen. Utredningsarbeidet omfatter en rekke problemstillinger knyttet til administrative, juridiske, økonomiske, faglige og brukermessige konsekvenser ved en overføring av familievern tjenesten til kommunene. Det arbeides videre med en løsning for de kirkelige kontorene.

4.1.3 Helse- og omsorgsdepartementet

4.1.3.1 MELDING TIL STORTINGET OM PRIMÆRHELSETJENESTEN M.M.

Regjeringen vil legge fram en melding til Stortinget om framtidens primærhelsetjenester. Det vil blant annet foreslås tiltak for å legge bedre til rette for en mer flerfaglig helse- og omsorgstjeneste i kommunene og bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser. Det er videre behov for økt forskning i og om tjenestene. Kompetanse i tjenesten, ledelse av og kvalitet i tjenestene vil også være sentrale elementer i meldingen om primærhelsetjenesten. Ny politikk på omsorgsfeltet vil også bli omtalt i meldingen.

Videre vil regjeringen i løpet av 2015 legge frem en opptrappingsplan på rusfeltet og en opptrappingsplan for rehabiliteringsfeltet. Opptrappingsplanen på rusfeltet vil i hovedsak innrettes mot personer som er i ferd med å utvikle, eller allerede har etablert, et rusmiddelproblem. Hovedinnsatsen rettes mot kommunesektoren. Opptrappingsplan for habilitering og rehabilitering vil ha sitt hovedfokus rettet mot kommunene. Planen skal ha som formål å styrke tjenestetil-

budet til pasient- og brukergrupper som i dag ikke får det tilbudet de burde ha.

4.1.3.2 FINANSIERINGSANSVAR FOR PASIENTTRANSPORT

Finansieringsansvaret for pasienttransport (syke-transport) ble overført fra folketrygden til de regionale helseforetakene (RHF) fra 2004. Selv om kommunene den gang utløste anslagsvis 20 prosent av utgiftene, ble det vedtatt at RHF-ene skulle dekke reiseutgifter til pasienter som reiser til undersøkelse og behandling både i kommune- og spesialisthelsetjenesten og til private behandlere der utgifter til behandling dekkes etter folketrygdloven kapittel 5. En begrunnelse var at det er mange små kommuner og ønsket om å unngå en for fragmentert ordning.

Det var i 2012 om lag 4,7 mill. pasientreiser og utgiftene var på om lag 2,2 mrd. kroner. Det anslås at utgiftene til den kommunale andelen i dag utgjør om lag 600 mill. kroner av dette.

Helse- og omsorgsdepartementet har høsten 2014 hatt et forslag om å forenkle pasientreiseordningen på høring. Hovedtrekkene i forslaget er at langt flere søknader fra pasienter om reiserefusjon skal behandles elektronisk og at utgifter som hovedregel skal refunderes etter en standardsats per kilometer. Det tas sikte på ikrafttredelse i 2016. Ut fra prinsippet om at den som utløser en kostnad i størst mulig grad bør ha finansieringsansvaret, bør det vurderes om man skal overføre deler av ansvaret for pasienttransporten til kommunene. Pasienttransport for primærhelsetjenesten vil bli vurdert overført til kommunene når forenklingen av pasienttransporten er gjennomført.

4.1.4 Justis- og beredskapsdepartementet

4.1.4.1 POLITIREFORM

Det vises i meldingen til at en av hovedanbefalingene i NOU 2013:9 Ett politi – rustet til å møte framtidens utfordringer (Politianalysen), er at politiet i større grad bør kunne konsentrere seg om politiets kjerneoppgaver. I arbeidet med oppfølgingen av politianalysen er en del av de oppgavene som politiet har i dag, vurdert med tanke på om de bør overføres til andre. Det går fram av meldingen at utgangspunktet bør være at politiet i større grad bør konsentrere seg om forebygging, beredskap og straffesaksbehandling.

I Prop. 61 LS (2014–2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen) har Justis- og beredskapsdepartementet gått inn for at enkelte av politiets oppgaver skal overføres til annen statlig virksomhet, at enkelte oppgaver skal overføres til kommunene, og at det for noen oppgaver skal vurderes nærmere om de kan overføres til kommunene. Det skal arbeides videre med helt eller

delvis å overføre oppgaver tilknyttet løse og farlige hunder til Mattilsynet eller kommunene, og godkjenning av brukthandlere og forvaltning av hittegodts til kommunene. Videre skal det utredes om utstedelse av pass, meldingsordningen for EØS-arbeidstakere og sekretariatsfunksjonen for forliksrådene kan overføres til kommunene.

4.1.4.2 SVALBARD OG LONGYEARBYEN LOKALSTYRE

Longyearbyen lokalstyre på Svalbard er ikke en ordinær kommune, men har mange av de samme oppgavene som kommunene på fastlandet har. Det generelle regelverket finnes i Svalbardloven kapittel 5, som bygger på kommuneloven. Flere av de særlovene som legger oppgaver til kommunene, gjelder også for Longyearbyen lokalstyre. Kommunereformen berører ikke Longyearbyen lokalstyre direkte. Ved endring av lover i forbindelse med kommunereformen som også gjelder for Svalbard, må det derfor vurderes særskilt hva som passer for Longyearbyen lokalstyre. Her vil Justis- og beredskapsdepartementet ha et særlig ansvar.

4.1.5 **Kommunal- og moderniseringsdepartementet**

4.1.5.1 FORENKLING AV UTMARKSFORVALTNINGEN

En uavhengig faggruppe som fikk i mandat å foreslå forenklingstiltak for utmarksforvaltningen, tok utgangspunkt i Sundvolden-erklæringen punkt 8 «Levende lokaldemokrati» og la fram sin rapport 3. desember 2014. Regjeringen ønsker å forenkle utmarksforvaltningen, men har foreløpig ikke tatt stilling til hvordan forslagene i rapporten konkret skal følges opp.

Faggruppen mener at utmarksforvaltningen er kompleks og til dels utilgjengelig for brukerne. Den mener at utmarksforvaltningen framstår som sektorstyrt, ressurskrevende og lite helhetlig. I tillegg til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn, pekes det på en rekke særorganer som har myndighet i utmarksforvaltningen. Faggruppen mener at relaterte oppgaver i størst mulig grad bør samles i ett forvaltningsorgan. Fylkesmannen bør ha ansvaret for statlig samordning, spisskompetanse og legalitetskontroll.

Faggruppens forslag til forenklingstiltak er basert på at kommunene bør få flest mulig oppgaver og at det må være tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse og distanse i forvaltningen. Faggruppen konstaterer at kommunene allerede har mange oppgaver i utmarksforvaltningen, men at handlingsrommet blir begrenset av økonomi, statlig regelverk, kontrollordninger og lite samordnet sektorforvaltning. Samtidig bruker ikke alltid kommunene sitt handlingsrom fullt ut.

Faggruppen foreslår en rekke konkrete forenklingstiltak.

Rapporten har vært ute på offentlig høring. Sammen med høringsuttalelsene vil rapporten danne grunnlag for departementenes vurdering av videre oppfølging og igangsetting av tiltak. Arbeidet med forenklinger i og redusert statlig styring av lokale planprosesser etter plan- og bygningsloven, vil også kunne bidra til å forenkle utmarksforvaltningen på sikt, jf. meldingens kapittel 7.6.

4.1.5.2 FORENKLINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Regjeringen har igangsatt et systematisk arbeid med å gjennomgå plan- og bygningsloven med sikte på forenklinger. Dette gjelder særlig plandelen av loven. Forenklingsarbeidet skal bidra til raskere planprosesser og større handlingsrom for kommunene. Departementet fremmet i 2014 forslag overfor Stortinget (Prop. 121 L (2013–2014) om endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen). Stortinget sluttet seg til forslagene, og endringene har allerede trådt i kraft.

Forskningsbasert evaluering av plandelen i plan- og bygningsloven

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fra og med 2014 igangsatt et fireårig, forskningsbasert evalueringsprogram om plan- og bygningsloven i regi av Norges Forskningsråd. Oppdraget er tildelt Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), som legger opp til et bredt samarbeid med sentrale planfaglige forsknings- og undervisningsinstitusjoner i Norge, Sverige, Danmark og Tyskland.

Prosjektet skal studere hvordan plan- og bygningsloven fungerer i praksis og hvordan den er samordnet med andre lover (sektorlover). Evalueringen skal også se på om plandelen fører til lokal og regional bærekraftig utvikling, gjennom helhetlig samfunns- og arealplanlegging. Prosjektet skal evaluere om, og eventuelt i hvilken utstrekning, plandelen fungerer etter lovgivers intensjoner.

Programmet vil kunne identifisere forenklings- og delegeringsmuligheter som løpende vil bli vurdert av departementet med tanke på forbedringer og styrket lokaldemokrati.

Revisjon av forskrift om konsekvensutredninger

Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven (KU) gir utdypende saksbehandlingsregler for planer som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. For samferdselstiltak inntreffer utredningsplikten normalt på kommunedelplannivå, men i noen saker kan det også være aktuelt med konsekvensutredning for reguleringsplaner.

Ny forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven ble vedtatt ved kgl.res. 19. desember 2014.

Forskriften innebærer flere forenklingstiltak som kan bidra til raskere og mer effektive planprosesser for blant annet samferdselstiltak.

Tiltakene er nærmere beskrevet i meldingens kapittel 4.6.2

Utviklingsavtaler på planområdet

Byregionene vokser kraftig. Regjeringen ønsker en mer klimavennlig byutvikling og er derfor opptatt av at en ser planlegging av boliger, samferdsel, kollektivtransport og næringsutvikling i sammenheng slik at veksten blir bærekraftig.

Bedre samordning av areal- og transportplanlegging er et av de viktigste grepene ved overgang fra bypakker til bymiljøavtaler. Bymiljøavtaler skal omfatte avtaler om utviklingen av transportinfrastrukturen og transporttilbudet i de ni største byområdene.

Arealdisponering er en viktig del av bymiljøavtalene, og det er en forutsetning for inngåelse av avtale at det foreligger en regional eller interkommunal areal- og transportplan som bidrar til å nå målene i klimaforliket. Disse forutsettes videre fulgt opp i kommunal planlegging.

Arealdimensjonen i bymiljøavtalene skal følges opp gjennom egne utviklingsavtaler. Utviklingsavtaler på plansiden er et nytt verktøy for å forenkle og målstyre arealplanleggingen i byregioner.

Handlingsprogram i regionale planer rulleres årlig. Utviklingsavtaler skal være en del av handlingsprogrammene og omfatte tiltak som følger opp arealdimensjonen. Dette betyr at alle relevante statlige, fylkeskommunale og kommunale aktører inngår i et forpliktende samarbeid om å utarbeide og vedta konkrete tiltak, slik som utvikling av knutepunkter og forutsigbar arealbruk.

Departementet mener det er viktig at alle berørte statlige sektorinteresser deltar i planprosessene til regionale areal- og transportplaner, slik at oppfølgingen av regionale og kommunale planer blir forutsigbar og innsigelser unngås.

Det vil bidra til at kommunal planlegging og arealdisponering skjer i tråd med føringene gitt i regional eller interkommunal plan, og at disse er i tråd med målsettingene i klimaforliket.

Departementet går inn for at det utarbeides grunnlag for forpliktende utviklingsavtaler basert på handlingsprogrammet til regionale eller interkommunale planer. I første omgang er dette aktuelt for blant annet Osloområdet, Bergensområdet, Trondheimsområdet og Stavangerområdet.

4.1.6 Klima- og miljødepartementet

4.1.6.1 ENDRINGER I LOV OM MOTORFERDSEL I UTMARK OG VASSDRAG MV.

Klima- og miljødepartementet la i november 2014 fram forslag til endringer i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag. Forslaget åpner for at kommunene kan fastsette snøscooterløyper for fornøyleskjøring.

Det vises i meldingen til at forslaget vil gi økt lokal styring med motorferdsel i utmark innenfor tydelige, nasjonale retningslinjer fastsatt i loven.

4.1.6.2 VANNSCOOTERREGELVERKET

Det følger av forskrift om bruk av vannscooter § 6 første ledd at Klima- og miljødepartementet i særlige tilfeller der hensynet til natur, næring, sikkerhet eller støy tilsier det, unntaksvis kan forby eller begrense bruk av vannscootere og lignende motordrevne fartøy i andre avgrensede områder enn de som er forbudt med hjemmel i § 4 (se meldingen). I § 6 andre ledd er departementet gitt mulighet til å delegerer myndighet etter første ledd til kommunen.

Vannscooterregelverket skal gjennomgås på bakgrunn av pågående evaluering iverksatt etter sommersesongen 2014. Regjeringen vil vurdere hvorvidt fastsettelse av forbudssoner for bruk av vannscooter etter § 6 i forskrift om vannscooter bør overføres til kommunene når evalueringen av vannscooterregelverket er gjennomført.

4.1.7 Olje- og energidepartementet

4.1.7.1 KONSESJONSBEHANDLING AV MIKRO-, MINI- OG SMÅKRAFTVERK

Konsesjon til småkraftverk gis etter vannressursloven. Kompetanse til å treffe førsteinstansvedtak er i dag delegert til Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og fylkeskommunen.

Konsesjonsbehandlingen og utbyggingen av små vannkraftverk har et betydelig omfang, og er viktig for Norges satsing på fornybar energi.

Se nærmere beskrivelse i meldingens kapittel 4.8.1.

Olje- og energidepartementet vil igangsette et lovarbeid våren 2016 med sikte på en overføring av konsesjonsmyndighet for små vannkraftverk til kommunene.

Olje- og energidepartementet tar sikte på å foreslå en lovendring som medfører at overføring av konsesjonsmyndighet fra NVE og fylkeskommunene til kommunene skal tre i kraft i løpet av inneværende stortingsperiode.

Det vises i meldingen til at en overføring av konsesjonsmyndighet for små vannkraftverk fra NVE og fylkeskommunen til kommunene vil styrke lokaldemokratiet. Det vil imidlertid være tid- og ressurskre-

vende å bygge opp nødvendig juridisk og vassdrags- og miljøfaglig kompetanse i kommunene. For ikke å forsinke dagens framdrift i konsesjonsbehandlingen av småkraftsøknader, med tanke på at flest mulig av de som får konsesjon skal rekke fristen for elsertifikater, bør konsesjonsmyndighet først overføres til kommunene etter at hovedtyngden av søknadene som nå ligger i NVE er ferdigbehandlet i 2017.

4.1.8 Samferdselsdepartementet

4.1.8.1 ANSVARSFORDELINGEN MELLOM FORVALTNINGSNIVÅENE FOR DET OFFENTLIGE VEGNETTET I NORGE

Offentlig veg er klassifisert i riksveg (10 500 km.), fylkesveg (44 000 km.) og kommunal veg (38 000 km.). Det enkelte forvaltningsorgan er vegmyndighet for sitt vegnett, og har ansvar for utbygging, finansiering, drift, vedlikehold, forvaltning og beredskap, inkludert arbeid med trafikksikkerhet.

Se meldingens kapittel 4.9.1 for nærmere beskrivelse av vegenettene.

Spørsmålet om en overføring av ansvaret for fylkesveger til de største kommunene vil bli vurdert i prosessen med neste rullering av Nasjonal transportplan.

Det vises til at ekspertutvalget for kommunereformen uttrykker at i en situasjon der ansvaret for fylkesvegnettet som sådan ikke overføres, kan det være mulig å omklassifisere enkelte fylkesveger av lokal karakter til kommunale veier. Dersom det ikke blir lagt opp til at ansvaret for fylkesvegnettet overføres, vil det bli nærmere vurdert å omklassifisere enkelte veier, i den grad endringer i kommunestrukturen gir grunnlag for dette.

4.2 Komiteens merknader

Generelle merknader

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti registrerer at regjeringen ikke har konkludert på noen av de sentrale områdene som vurderes overført til kommunene. I meldingen kapittel 4 drøftes oppgaver og områder som vurderes i egne prosesser. Det er beklagelig at disse prosessene ikke er mer avklart siden de enkelte departementenes og regjeringens konklusjoner er sentrale i kommunenes prosesser i kommunereformen.

Disse medlemmer forstår de bekymringer som KS uttrykte i komiteens høringsrunde når det gjelder kostnadsdekning. Regjeringen gir i meldingen uttrykk for at det må antas å medføre overgangskostnader til forberedelse og gjennomføring av oppgaveendringer. Samtidig legger regjeringen til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av ramme-

overføringer innenfor en samlet sett uendret utgiftside i statsbudsjettet. Disse medlemmer deler KS' forutsetning om at oppgaveoverføringer må fullfinansieres, og at dekning av overgangskostnader knyttet til at kommunene må opparbeide nødvendig kompetanse og kapasitet, skal dekkes ved siden av de ordinære driftskostnadene.

Barnevernet

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til regjeringens arbeid med å endre ansvarsfordelingen mellom stat og kommune i barnevernet, og støtter ambisjonen om et bedre barnevern der flere barn og foreldre får riktig hjelp til rett tid.

Flertallet viser til at ordningen hvor Oslo har hatt et helhetlig ansvar for barnevernet har vært vellykket, og at andre også vil kunne ha faglige og kapasitetsmessige forutsetninger for et tilsvarende ansvar.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, er positive til en forsøksordning med overføring av større ansvar for barnevern i kommuner med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil på det sterkeste advare mot å gjøre lite gjennomtenkte endringer i organiseringen av barnevernet. Reform og endring må ikke få bli et mål i seg selv. Det er en rekke gode grunner for å gjøre betydelig om på organiseringen av barnevernet. Men slike endringer må ha barnas beste som føring og formål. Først etter at en eventuell omorganisering samvittighetsfullt og grundig er utredet, kan Stortinget gjøre endringer med visshet om at dette formålet er ivarettatt. Rammene for en omorganisering av barnevernet bør derfor ikke fastlegges nå.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener at Stortinget i forbindelse med den varslede stortingsmeldinga om barnevern kan vurdere en forsøksordning med overføring av større ansvar for barnevern i kommuner med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Staten skal fortsatt ha ansvar for de spesialiserte tilbudene, forsterket fosterhjemsomsorg, samt tilsyn og kontroll.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener at barnevernet bør omorganiseres gjennom at kommunenes ansvar forsterkes og tydeliggjøres og ved at fylkeskommunene overtar deler av det statlige

ansvaret. Det vises til egne merknader fra Senterpartiet om barnevernet under kapittel 5.

Familievern

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, ber regjeringen utrede hvordan familievern i større grad kan arbeide forebyggende i samarbeid med kommunale tjenester, for å forhindre at samspillsproblematikk og konflikter fører til alvorlige familieproblemer og samlivsbrudd. Det må også utredes hvordan man kan sikre bedre tilgjengelighet til tjenesten i hele landet.

Flertallet mener at dette ikke innebærer omorganisering, men et skritt i retning av tettere samarbeid med de kommunale tjenestene, og bedre tilgjengelighet for brukerne.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at Familieverntjenesten er en velfungerende og veldrevet tjeneste med viktige oppgaver, høy kompetanse og gode faglige resultater. Dagens tosporede organisering innebærer at det finnes både offentlige og stiftelseside kontorer, noe dette medlem anser som svært verdifullt og viktig. Alle kontorer er fullfinansiert av Bufetat, og alle kontorer drives innenfor de samme økonomiske rammene og har de samme kjerneoppgavene. Dette medlem vil understreke at dagens organisering er god og at det ikke er behov for organiseringsendringer og oppsplitting av tjenestetilbudet, men styrking og videreutvikling av familieverntjenesten. Familieverntjenesten er i dag en tjeneste som ikke har samsvar mellom oppgavens ambisjoner og tilførte midler, det er en tjeneste i vekst, og en tjeneste samfunnet vil tjene på å styrke og tilføre økte ressurser i tiden som kommer. Dette medlem mener ansvaret for finansiering av familieverntjenesten bør videreføres på nasjonalt nivå for å sikre best mulig tjenester for befolkningen.

Dette medlem viser til at dagens familievern er organisert som en spesialisttjeneste der brukerne selv tar direkte kontakt, og delvis som en tjeneste det henvises til av andre instanser, altså en blanding av første- og andrelinjetjeneste. Familieverntjenesten er en annen type tjeneste enn det kommunale hjelpeapparatet. Familievernet er en spesialisttjeneste med et smalt samfunnsoppdrag i motsetning til kommunale tjenester. Dette medlem mener det er viktig at Familievernet ivaretas som en spesialisttjeneste også i fremtiden. Faglige resultater krever spesialisert kunnskap og metodikk, og spesialiserte fagmiljøer.

Dette medlem vil understreke det positive ved at familieverntjenesten også drives av ideelle ak-

tører, og mener dagens organisering med et tosporet nasjonalt familievern bør videreføres.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at familievernet er organisert gjennom både offentlige og ideelt eide kontorer. Familievernets tjenester gis gjennom regionale kontorer som dekker flere kommuner. Familievernet var tidligere underlagt fylkeskommunene, men ble overført til staten sammen med barnevernet. Dette medlem viser til egne merknader under kap. 5 om tilbakeføring av familievernet til fylkeskommunene.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til egne merknader om at endringer kun kan skje på bakgrunn av grundige utredninger og lokale høringsrunder.

Konsesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at spørsmål om økt kommunal myndighet ved konsesjonsbehandling av enkelte kraftanlegg blir vurdert og behandlet i egen proposisjon om temaet.

I de tilfeller hvor inngrepet kun berører en enkelt kommune mener komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet at disse konsesjonene kan avgjøres av den enkelte kommune. Når kraftverkene har et nedslagsfelt som går over flere kommuner og vassdrag, er det viktig å se helheten for naturinngrepene fra installasjonene. Hensynet til vannforskriften og en helhetlig vannforvaltning, som minstevannføring, fiske og miljø, må ivaretas helhetlig for hele nedslagsfeltet, uavhengig av hvem som gir konsesjon.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener kommunenes myndighet ved utbygging av fornybar energi bør styrkes ved at utbygging av vannkraftverk og vindkraftanlegg må godkjennes av vertskommunen for anlegget før konsesjon kan gis. Konsesjonsmyndigheten bør imidlertid fortsatt ligge hos NVE.

Forenklinger i plan- og bygningsloven

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, er positive til at regjeringen har iverksatt en gjennomgang av plan- og byggesaksprosessene med sikte på å forenkle og forbedre disse. Slik flertallet ser det, innebærer fylkesmennenes klagebehandling i dispensasjonssaker i mange tilfeller unødvendig ressursbruk og urimelig

inngrep i det kommunale selvstyret. Derfor må regjeringen vurdere hvordan det kommunale selvstyret kan styrkes gjennom begrensninger i fylkesmanns-embetenes avgjørelsesmyndighet i dispensasjonsaker, og legge vurderingen fram for Stortinget på egnet måte. Flertallet ser det blant annet som naturlig at dette ikke skal gjelde saker der det angår bygging i dyrket mark og saker som berører kulturminner og andre nasjonale interesser.

Transporttjeneste (TT-ordningen)

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at ordningen med Transporttjeneste – oftest omtalt som TT-ordningen – er en svært viktig ordning som sørger for å gi mennesker med funksjonshemninger bevegelsesfrihet. Ordningen er i dag fylkeskommunal. Det er store forskjeller fra fylke til fylke, og enkelte brukere får ikke gode nok tjenester gjennom ordningen.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener derfor at det bør etableres en ny TT-ordning på statlig nivå for funksjonshemmede med stort behov for «dør-til-dør-transport». Med det kan brukerne med stort behov sikres likeverdig og godt tilbud over hele landet, mens den fylkeskommunale ordningen videreføres som i dag for brukere med annet behov.

5. Forslag om overføring av oppgaver til kommunene

5.1 Sammendrag

5.1.1 Innledning

Regjeringen har vurdert oppgaver som nå ligger hos fylkeskommunen, fylkesmannen og staten for øvrig, med tanke på overføring til kommunene. Større og mer robuste kommuner er lagt til grunn som en forutsetning for overføring av oppgavene.

Arbeidet har tatt utgangspunkt i retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, som ble lagt fram av Oppgavefordelingsutvalget i NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.

Som innspill til regjeringens arbeid mottok departementet 18. desember 2014 KS' hovedstyrevedtak om oppgaveoverføring til kommunene.

Det pekes i meldingen på at ved overføring av nye oppgaver til større kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligge til grunn. Det er et overordnet mål å gi kommunesektoren gode rammevilkår som kan styrke kommunene både som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer. Det legges videre til

grunn at overføring av nye oppgaver til kommunene bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet.

5.1.2 Arbeids- og sosialdepartementet

5.1.2.1 ARBEIDSRETTEDE TILTAK

Dagens oppgavefordeling

De arbeidsrettede tiltakene er hjemlet i lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven), med forskrifter.

I 2015 bevilget Stortinget i alt 7,65 mrd. kroner til arbeidsrettede tiltak. Bevilgningen er fordelt på to poster under kapittel 634 (arbeidsmarkedstiltak):

- Post 76 Tiltak for arbeidssøkere med 6,4 mrd. kroner. Dette gjelder tiltak for ledige og personer med nedsatt arbeidsevne som har overgang til jobb som hovedformål.
- Post 77 Varig tilrettelagt arbeid med 1,25 mrd. kroner. Hovedformålet med varig tilrettelagt arbeid er å gi meningsfullt arbeid og sikre deltakelse for personer som har liten mulighet til å få arbeid på normale lønns- og arbeidsbetingelser.

Stortinget fastsetter også signaler om volumet på tiltaksinnsatsen målt i antall plasser. I 2015 er antall plasser ca. 70 000. Signaler fra Stortinget tilsier at disse plassene (i 2015) fordeles på to hovedgrupper som følger:

- 57 900 tiltaksplasser til personer med nedsatt arbeidsevne, inkludert 500 plasser til forsøk med lønnstilskudd
- 12 000 plasser for personer med utfordringer når det gjelder å komme i arbeid men som ikke har nedsatt arbeidsevne

I det årlige tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet meddeles størrelsen på bevilgningen som stilles til rådighet, og hvor mange tiltaksplasser som i gjennomsnitt skal gjennomføres i løpet av ett budsjettår. Videre angis prioritinger mellom grupper av arbeidsledige. Arbeids- og velferdsdirektoratet fordeler deretter plasser og midler til fylkesleddene, som igjen fordeler plasser og midler til sine lokalkontor. Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer om innsats og måloppnåelse tre ganger i året.

Tiltak for ledige følger i stor grad konjunkturene.

Departementets vurdering og forslag til endring

Departementet mener at tiltakene som har som mål å bringe deltakerne tilbake i arbeid bør forbli et nasjonalt ansvar og ikke overføres til kommunene. Faglige vurderinger peker i retning av at økt bruk av ordinære virksomheter i forbindelse med tiltakene er mer effektivt enn skjermede tiltak. Det vises i mel-

dingen til at arbeids- og velferdsetatens arbeidsmarkedsfaglige kompetanse gjør denne best egnet til å forvalte tiltakene. Departementet legger også vekt på behovet for et helhetlig grep om livsoppholdsytelsene (for eksempel arbeidsavklaringspenger) og kravene til aktivitet (deriblant arbeidsmarkedstiltak) som er knyttet til disse ytelsene.

Det vises i meldingen til at arbeidsmarkedstiltakene er et viktig ledd i den samlede nasjonale arbeidsmarkedspolitikken, blant annet som konjunktur- og strukturpolitiske virkemidler. Ledig arbeidskraft bør formidles til ledige stillinger på tvers av kommunegrensene.

Økt bruk av ordinært arbeidsliv som arena for utprøving og arbeidstrening innebærer at det blir viktig å utvikle et tett samarbeid med lokalt næringsliv. Gjennom sin kontakt med arbeidsgiverne får arbeids- og velferdsforvaltningen kunnskap om arbeidsmarkedets behov for arbeidskraft, og kan vurdere den enkelte brukers mål i forhold til markedet. Samtidig etableres et kontaktnett som gjør det mulig å finne tiltaks plasser i virksomhetene for brukere med nedsatt arbeidsevne. Ansvaret for arbeidsmarkedstiltak og ansvaret for rettighetsfestede ytelser henger nært sammen, og det er for flere ytelser stilt vilkår om aktivitet (herunder arbeidsrettet aktivitet).

Se nærmere omtale i meldingens kapittel 5.2.1.

Tiltaksarrangørenes rapporter fra gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltakene, utgjør en del av grunnlaget når man vurderer om en bruker skal innvilges uførepensjon. Det vises i meldingen til at dette isolert sett taler for at staten bør ha kontroll på hvordan tiltakene innrettes.

Det er vanskelig å se hvordan slike hensyn kan ivaretas på en tilfredsstillende måte dersom kommunen overtar hele ansvaret for arbeidsmarkedstiltakene. Departementet mener derfor at det ikke er aktuelt å vurdere en samlet overføring av ansvaret for arbeidsmarkedstiltakene til kommunene. Det kan imidlertid vurderes om hele eller deler av det skjermede tiltakstilbudet kan passe inn i kommunenes øvrige velferdstjenester innrettet mot særlig utsatte grupper. Dette ble også signalisert i meldingsdelen i Prop. 39 L (2014–2015) Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold).

Skjermede arbeidsmarkedstiltak er tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne som krever spesielt tilrettelagt eller skjermet arbeidsmiljø. Tiltaksforskriften inneholder krav om at arrangører av disse tiltakene som hovedregel må være aksjeselskaper med kommunal aksjemajoritet. Forskriften inneholder også en del andre krav, blant annet forbud mot å ta ut utbytte. De fleste av disse virksomhetene er organisert som attførings- eller vekstbedrifter.

Mange av de skjermede virksomhetene er produksjonsbedrifter som leverer til det ordinære vare- eller tjenestemarkedet.

Særskilt vurdering av arbeidsforberedende trening (AFT)

I meldingsdelen til Prop. 39 L (2014–2015) ble det foreslått å slå sammen tiltakene arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA) til et nytt tiltak, arbeidsforberedende trening (AFT). Samlet utgjør disse tiltakene 7 800 plasser og i underkant av 1,5 mrd. kroner (tall for 2013). Samtidig ble det foreslått å slå sammen de eksisterende avklarings- og oppfølgings tiltakene og anskaffe disse etter lov om offentlige anskaffelser. Dette innebærer at det i framtiden i hovedsak vil finnes to skjermede arbeidsmarkedstiltak: Arbeidsforberedende trening (AFT) og varig tilrettelagt arbeid (VTA).

Arbeidsforberedende trening skal rettes mot personer med særlig usikre yrkesmessige forutsetninger som i utgangspunktet har behov for tiltak på en skjermet arbeidsplass. Målet for AFT er å bidra til overgang til ordinært arbeid.

Samtidig skal tiltaksarrangørene kunne tilby utprøving og arbeidsforberedende trening i ordinært arbeidsliv, etter hvert som deltakerne blir modne for det. Økt bruk av ordinært arbeidsliv er i tråd med anbefalinger fra forskning og evaluering på fagområdet og i tråd med med regjeringens signaler i Prop. 39 L (2014–2015) om økt satsing på tiltak i ordinært arbeidsliv. Det pekes på i meldingen at dette tilsier isolert at arbeids- og velferdsetaten beholder ansvaret for arbeidsforberedende trening. Med Nav-reformen er det etablert en ny forvaltningsordning der stat og kommune inngår i et partnerskap på lokalt nivå gjennom Nav-kontoret. Dette innebærer at kommunene vil medvirke ved å ha innflytelse på oppfølging og tildeling av tiltak til den enkelte bruker, uavhengig av hvilket forvaltningsnivå som har finansieringsansvaret.

Det vises i meldingen til at det må arbeides videre med innretning og målgruppe for det nye tiltaket arbeidsforberedende trening etter at Prop. 39 L (2014–2015) er behandlet.

Departementet vurderer at arbeidsforberedende trening bør være et statlig ansvar. Tiltakets formål er overgang til arbeid eller forberedelse til å delta i andre av arbeids- og velferdsforvaltningens tiltak. AFT bør derfor forvaltes i sammenheng med arbeids- og velferdsetatens øvrige portefølje. Det taler også mot en overføring til kommunene at tilbakerapporteringen fra gjennomføringen av tiltaket ofte vil inngå i grunnlaget for vurdering av en eventuell søknad om uføretrygd.

Særskilt vurdering av varig tilrettelagt arbeid (VTA)

Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er et arbeidsmarkedstiltak som skal gi tilbud om sysselsetting til personer som har små utsikter til ordinært arbeid. VTA tilbyr personer arbeid i en skjermet virksomhet med arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes yteevne. Tiltaket kan også tilbys som enkeltplasser i ordinære virksomheter (VTO). I statsbudsjettet for 2014 ble det bevilget midler som tilsvarer en gjennomsnittlig gjennomføring av om lag 9 200 tiltaksplasser totalt for VTA og VTO i 2014.

Målgruppen er personer som har, eller i nær framtid ventes å få, innvilget uførepensjon, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Kommunene driver i varierende grad også aktiviseringstiltak og fritidstiltak for disse målgruppene. Staten har i senere år brukt øremerkede midler for å stimulere kommunene til å utvikle slike tiltak. Tiltaksarrangørene for VTA er i hovedsak aksjeselskaper med kommunalt eierskap. Et mindre antall bedrifter har andre eiere (blant annet ideelle organisasjoner).

Finansieringsansvaret for VTA er delt mellom staten og hjemkommunen til deltakeren i tiltaket. Hjemkommunen skal minimum dekke en sum som tilsvarer 25 prosent av det statlige tilskuddet. I tillegg til å ha medansvar for finansieringen av tiltaket, har kommunene mange roller i dette feltet – som eiere av de skjermede bedriftene som arrangerer VTA, som del av partnerskapet i Nav-kontoret som forvalter av de statlige arbeidsmarkedstiltakene og som ansvarlig for egne kommunale brukere.

Ansvarsdelingen mellom stat og kommune hva gjelder arbeidsrettede tiltak for utsatte grupper har vært tatt opp i flere sammenhenger, og var en viktig problemstilling knyttet til ansvarsreformen for utviklingshemmede. Ett av målene med HVPU-reformen var at denne gruppen skulle få et arbeidsrettet tiltak. Det er viktig at den framtidige ansvarsfordelingen legger til rette for at tiltaket forstst skal ha en arbeidsrettet karakter.

I en AFI-rapport fra 2012 reises gråsoneproblematikken mellom kommunale dagtilbud og VTA-tiltaket. Dette kan resultere i en «drakamp» om økonomiske ressurser mellom arbeids- og velferdsetaten og kommune. Videre er det slik at deltakere i VTA ofte vil være brukere av ulike kommunale tjenester. Kommunene har ansvar for å tilby sine brukere nødvendige helse- og omsorgstjenester. Det pekes i meldingen på at det kan være hensiktsmessig at det er samme enhet som har ansvar for det totale tjenestetilbudet til disse brukerne.

Ekspertutvalget for kommunesektoren vurderer i sin sluttrapport at enkelte tiltak med særlig kommunal grenseflate, slik som VTA, kan egne seg for overføring til større kommuner. Utvalget vurderer imidlertid

tid at å skille ut enkelte tiltak fra de øvrige arbeidsmarkedstiltakene kan skape nye gråsoner mellom forvaltningsnivåene. Utvalget mener derfor det er behov for ytterligere utredning av fordeler og ulemper ved eventuelt å overføre avgrensede deler av arbeidsmarkedstiltakene til kommunene.

Departementet mener at det kan være hensiktsmessig å gi kommunene et helhetlig ansvar for brukergruppen. Dette taler for at VTA og VTO kan overføres til større og mer robuste kommuner.

Det er videre særskilte problemstillinger knyttet til VTO, ettersom tiltaket foregår i ordinære virksomheter. En viktig oppgave for arbeids- og velferdsetaten er å være bindeledd mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere. Etaten besitter dermed mye kunnskap og erfaring på dette området, samt et kontaktnett som gjør det mulig å finne tiltaksplasser i virksomhetene for brukere med nedsatt arbeidsevne. Det må vurderes hvordan kommunene eventuelt kan ivareta dette ansvaret.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at ansvaret for finansieringen og forvaltningen av VTA og VTO utredes nærmere med sikte på overføring til kommunene.

5.1.2.2 HJELPEMIDLER

Dagens oppgavefordeling

Hjelpemiddelområdet er sammensatt og består av svært ulike elementer der stat og kommune i dag har et delt ansvar. Staten har hovedansvaret for hjelpemidler til varige behov for personer med varige funksjonsnedsettelse og for hjelpemidler i arbeid, mens kommunene har ansvaret for hjelpemidler til å dekke kortvarige behov (under 2 år). Kommunene er førstelinjetjeneste i de fleste saker som gjelder hjelpemidler for bedring av funksjonsevnen i dagliglivet.

De fleste tiltak som ligger under statens ansvarsområde er lagt til Nav Hjelpemiddelsentralen (18 stykker). En del statlige tiltak ligger utenfor Nav Hjelpemiddelsentralens portefølje og behandles i dag av arbeids- og velferdsetatens forvaltningsenheter.

Se nærmere beskrivelse i meldingens kapittel 5.2.2.

Ansvar for hjelpemidler på statlig hånd er hjemlet i folketrygdlovens kapittel 10. med en rekke forskrifter som regulerer tiltak. Dagens ordning er et rettighetsbasert system som peker tilbake på nasjonale mål om likebehandling ved tildeling av ytelser.

Se meldingen for en nærmere omtale av utgifter og antall brukere.

Departementets vurdering og forslag til endring

Det vises i meldingen til at ansvarsdelingen mellom stat og kommune på dette feltet har vært tatt opp ved flere anledninger. Blant annet foreslo Hjelpemid-

delutvalget en begrenset overføring av hjelpemidler i dagliglivet fra stat til kommune.

En eventuell overføring av hele eller deler av hjelpemiddelområdet fra stat til kommune bør ses i sammenheng med kommunens ansvarsområde på dette feltet. I tillegg til ansvaret for å tildele hjelpemidler til kortvarige behov, har kommunene også et relativt stort ansvar hva gjelder å avdekke, utrede og begrunne behov for hjelpemidler generelt. Kommunene er videre førstelinjetjeneste for hjelpemidler til varig behov, unntatt for tiltak og hjelpemidler i forbindelse med arbeid og utdanning, og bistår disse brukerne gjennom søknadsprosessen. Dette gjelder særlig for de hjelpemidlene som Nav Hjelpemiddelcentralen forvalter. For tiltakene som ligger utenfor hjelpemiddelcentralenes ansvarsområde, er kommunenes ansvar mindre framtrødende. Når det eksempelvis gjelder høreapparat og ortopediske hjelpemidler, utgjør spesialisthelsetjenesten i større grad førstelinjetjenesten.

I saker som gjelder hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet er det i utgangspunktet arbeidsgiver som har førstelinjeansvaret. Kommunene har ikke noe ansvar på dette området. Videre må tiltak til personer som har behov for tilrettelegging i arbeids- eller utdannings situasjon ses i sammenheng med den nasjonale arbeidsmarkeds politikken, som i dag er et av arbeids- og velferdsetatens kjerneområder. Dette kan tilsa at ansvaret for hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidsliv og i utdanningsinstitusjoner i mindre grad egner seg for overføring til kommunene.

I dagens system er det slik at kommunene langt på vei er bestiller av produkter (hjelpemidler), mens staten betaler. Dersom det økonomiske ansvaret for denne typen hjelpemidler blir overført til kommunene, vil det innebære en styrking av kommunenes helhetsansvar for brukerens situasjon.

En konsekvens av en eventuell overføring av ansvaret for en økt del av hjelpemiddelområdet til kommunene, er at alle saker som gjelder de aktuelle hjelpemidlene skal behandles av ansatte i kommunen. Dette krever ressurser og kompetanseoppbygging. En overføring av ansvaret til kommunene kan blant annet innebære lokale forskjeller i lovanvendelse og praktiseringen av tildelingskriteriene. Samtidig kan dette åpne for en bedre tilpasning til den enkelte brukers behov, og en mindre byråkratisk ordning. Utfordringen med å bygge opp tilstrekkelig kompetanse vil avhenge av kommunenes størrelse.

For avanserte og lavfrekvente hjelpemidler, som for eksempel avanserte synshjelpemidler, vil det være særskilt vanskelig for hver enkelt kommune å inneha tilstrekkelig kompetanse. I dagens system med 18 hjelpemiddelcentraler, er enkelte områder sentralisert til én eller flere sentraler for å sørge for god kompetanse. Det tilsier etter departementets vur-

dering at det er mest aktuelt å vurdere overføring av ansvar knyttet til hjelpemidler i dagliglivet (såkalte basishjelpemidler) og ikke ansvaret for hele hjelpemiddelområdet.

Det meste av hjelpemiddelområdet som gjelder hjelpemidler i dagliglivet er allerede kjent for de fleste av kommunene. Det er dermed en mulighet kun å overføre ansvaret for basishjelpemidler til kommunene, slik også Hjelpemiddelutvalget foreslo. Det må i så fall tas stilling til den nærmere definisjonen av hva som skal regnes som basishjelpemidler.

For å kunne tilby brukerne hjelpemidler raskt, er man avhengig av en god løsning for lager og logistikk lager og logistikk. Videre er anskaffelse kompetansekrevende. Det er etablert en egen anskaffelseenhet i arbeids- og velferdsetaten. Det må vurderes nærmere hvordan forhold knyttet til innkjøp, lager og logistikk bør håndteres ved en eventuell overføring. Det kan være aktuelt å overføre de statlige ressursene på dette området til kommunene. Videre har kommunene allerede i dag kjennskap til og erfaring med bruk av regelverket om offentlige anskaffelser.

Overføring av oppgaver fra stat til kommune innenfor arbeids- og velferdsetatens portefølje, vil bety at kommune også overtar ansvaret for å utvikle, forvalte og drifte IKT-systemer som støtter oppgaveutførelsen i de overførte oppgavene.

Departementet foreslår at ansvar for basishjelpemidler kan overføres til større kommuner. Det skal foretas en helhetlig gjennomgang av hjelpemiddel politikken. Denne gjennomgangen skal inkludere en grundig vurdering av den mest hensiktsmessige ansvarsdelingen mellom stat og kommune når det gjelder stønad til hjelpemidler, kompetansebehovet rundt hjelpemidler og en nærmere avgrensning av hva som skal regnes som basishjelpemidler. En viktig del av en slik gjennomgang vil være hensynet til brukerne og hvordan deres behov best vil bli ivaretatt.

Dette er også langt på vei i tråd med anbefalingene fra Ekspertutvalget for kommunereformen.

5.1.2.3 ARBEIDS- OG UTDANNINGSREISER

Dagens oppgavefordeling

Stønad til arbeids- og utdanningsreiser (AU-reiser) ble etablert som en forsøksordning i 2001. Ordningen skal hindre at personer med nedsatt arbeids evne ikke kan ta arbeid eller utdanning på grunn av manglende transporttilbud. Forsøket ble basert på utprøving av to modeller. I halvparten av fylkene ble AU-reiseordningen knyttet opp mot trygdeetaten og kjørekontorene som i 2004 ble underlagt de regionale helseforetakene. I de resterende fylkene ble ordningen knyttet til den fylkeskommunale transporttjenesten for funksjonshemmede (TT-ordningen). Oslo hadde AU-reiser som en integrert del av sin TT-ordning og var ikke med i forsøket.

Stortinget vedtok i statsbudsjettet for 2013 å gjøre forsøksordningen med arbeids- og utdanningsreiser om til en landsdekkende, permanent ordning. Dette innebar at den statlige ordningen ble utvidet til også å omfatte brukere i Oslo. Nytt regelverk for den statlige ordningen, som inkluderer Oslo, ble iverksatt 1. september 2014. I den forbindelse ble det også etablert en reisekortordning som erstatter bruk av kjørekontorer ved regionale helseforetak. Ansvaret for AU-reiser, herunder også administrasjon av reisene, er dermed i sin helhet lagt til arbeids- og velferdsetaten.

Arbeids- og utdanningsreiser er hjemlet i lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkeds tjenester (arbeidsmarkedsloven), jf. forskrift om stønad til arbeids- og utdanningsreiser fastsatt av Arbeids- og sosialdepartementet 16. mai 2014.

For nærmere omtale av budsjетtramme og antall brukere, se meldingens kapittel 5.2.3.

Departementets vurdering og forslag til endring

Det vises i meldingen til at kommunenes alminnelige ansvar for velferdsordninger for sine innbyggere, taler for at AU-reiser kan overføres til kommunene. Et mer generelt argument er at en slik overføring av ansvar er i tråd med ønsket om å desentralisere oppgaver. Erfaringer fra Oslo kommune og forsøksperioden har vist at fylkeskommuner/større kommuner er egnet til å ha ansvaret for arbeids- og utdanningsreiser.

Ordningen med AU-reiser er ikke sterkt forankret i arbeids- og velferdsetatens portefølje. Ordningen med arbeids- og utdanningsreiser ligger i grenseflaten mellom flere fagområder, der det ikke er opplagt at ansvaret bør ligge hos arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og utdanningsreiser er en stønadsordning som ikke forutsetter samme faglig oppfølging av deltakernes gjennomføring som for de regulære arbeidsmarkedstiltakene basert på metodisk kompetanse. Arbeids- og velferdsetaten har dessuten en omfattende oppgaveportefølje. Samtidig er dette en relativt liten og avgrenset ordning med relativt stor stabilitet mht. aktivitet og forbruk.

Den tidligere forsøksordningen er evaluert av Nordlandsforskning og Universitetet i Nordland. Den nye ordningen med AU-reiser som ble iverksatt 1. september 2014 skiller seg fra den tidligere ordningen ved at en reisekortordning i regi av arbeids- og velferdsetaten har erstattet tidligere transportavtaler mellom arbeids- og velferdsetaten og kjørekontor ved regionale helseforetak. Den nye reisekortordningen er anskaffet av Arbeids- og velferdsdirektoratet sentralt og gjelder for hele landet. Det må vurderes nærmere hvordan en reisekortordning eventuelt kan implementeres i en kommunal modell.

Departementet foreslår at ordningen med Arbeids- og utdanningsreiser kan overføres fra arbeids- og velferdsetaten til større kommuner.

5.1.3 Helse- og omsorgsdepartementet

5.1.3.1 TANNHELSETJENESTEN

Dagens oppgavefordeling

Etter tannhelsetjenesteloven skal fylkeskommunen sørge for at tannhelsetjenester, inkludert spesialisttjenester, i rimelig grad er tilgjengelige for hele befolkningen. I tillegg har fylkeskommunen ansvar for å sørge for nødvendig tannhelsehjelp, inkludert spesialistbehandling, til personer med rettigheter etter loven. Fylkeskommunen har også et ansvar for helsefremmende og forebyggende tannhelsearbeid.

Tannhelsetjenesten finansieres i hovedsak gjennom fylkeskommunens frie inntekter, samt brukerbetaling/egenandeler og ved trygderefusjoner.

Fylkeskommunen står fritt til å tilby tannbehandling mot betaling til personer uten rettigheter etter loven. Omfanget av slik behandling er størst i områder med svak dekning eller ingen tilbud fra privat tannhelsetjeneste. Fylkeskommunenes brutto driftutgifter til tannhelsetjenester var i 2013 på i overkant av 3 mrd. kroner.

Det framgår av tannhelsetjenesteloven § 1-3 at følgende grupper har rett til nødvendig tannhelsehjelp:

- Barn og ungdom fra fødsel til og med det året de fyller 18 år
- Psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon
- Eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie
- Ungdom som fyller 19 eller 20 år i behandlingsåret
- Andre grupper som fylkeskommunen har vedtatt å prioritere

Om lag 1,4 mill. av landets innbyggere har rettigheter etter tannhelsetjenesteloven. Disse har rett til oppsøkende og regelmessig tilbud.

Personer over 20 år med gitte sykdommer eller tilstander vil ha rett til stønad fra folketrygden til dekning av utgifter til tannbehandling. I 2014 utgjorde den samlede stønad for disse om lag 1,5 mrd. kroner.

På landsbasis er det i dag god dekning av allmenntannhelsetjenester. Dette gjelder også i distrikter med spredt bosetting. For å sikre stabil bemanning og bredt fagmiljø med tilgang til avansert utstyr har fylkeskommunene de siste årene gjennomført større endringer i klinikkstrukturen gjennom etablering av større enheter i folkerike kommuner. Flere

fylkeskommuner planlegger slik sentralisering. I om lag 45 kommuner er det ingen fylkeskommunal tannklinikk og i om lag 45 kommuner er tannklinikken bemannet kun enkelte dager i uken eller noen dager per måned.

Tannlegespesialister utgjør om lag 10 prosent av de samlede tannlegeårsverkene i offentlig og privat tannhelsetjeneste. Av spesialistene er om lag 400 årsverk i privat sektor og om lag 45 årsverk i den fylkeskommunale tannhelsetjenesten, hvorav de fleste på regionale odontologiske kompetansesentre. På landsbasis er det stor variasjon i dekningsgraden av tannlegespesialister, med høyest andel i Oslo og Hordaland.

Departementets vurdering og forslag til endring

Etter departementets vurdering vil det være fordelene ved å overføre det fylkeskommunale ansvaret for tannhelsetjenesten til større og mer robuste kommuner. Tannhelsetjenesten har grenseflater mot kommunale tjenesteområder, og det vil kunne gi god effekt å organisere og integrere allmenntannhelsetjenester med det kommunale helsefremmende og forebyggende arbeid og med helse- og omsorgstjenesten i kommunen. Organisatorisk og faglig integrering av allmenntannhelsetjenester med øvrige kommunale helse- og omsorgstjenester vil gi bedre muligheter til å ivareta det samlede tjenestebehov, spesielt overfor dem med særskilte og store hjelpebehov.

En overføring av den fylkeskommunale tannhelsetjenesten til større kommuner vil innebære at kommunene overtar driften av de offentlige tannklinikkerne som fylkeskommunene har etablert. En ansvars-overføring vil kunne medføre smådriftsulemper dersom det er kommuner som også etter endringer i kommunestrukturen står uten tannklinikk i egen kommune, og må bygge opp nye tilbud. Et alternativ for disse kommunene kan være å samarbeide med andre kommuner om tilgjengelighet og tjenestetilbud, eller eventuelt å kjøpe tjenester fra private tjenesteutøvere. Større kommuner vil etter departementets vurdering kunne organisere tannhelsetjenestene på en god og kostnadseffektiv måte.

Ved en overføring av allmenntannhelsetjenestene til kommunene, er det etter departementets vurdering mest hensiktsmessig at også ansvaret for spesialisttannhelsetjenester overføres. Hovedbegrunnelsen for dette er at tannlegespesialistene i hovedsak samarbeider med allmenntannlegene. I dag drives opplæring, veiledning, fagutvikling og klinisk forskning rettet mot fylkeskommunale allmenntannhelsetjenester ut fra regionale kompetansesentre og fra fylkeskommunale tannklinikker med ansatte tannlegespesialister. Personer med omfattende og sammensatte tannbehandlingsbehov vil også være best tjent med at det samlede tannhelsetjenestetilbud er samlet på ett

forvaltningsnivå. Kommuner som ikke har ansatt egne spesialister eller som ikke har organisert regionale odontologiske kompetansesentre vil kunne samarbeide med kommuner som har slike tjenester, eventuelt kjøpe tjenester fra private.

Et alternativ kunne være å overføre ansvaret for spesialisttannhelsetjenester til helseforetakene. Den tette integrasjonen mellom tannlegespesialistene og allmenntannlegene tilsier imidlertid at dette ikke vil være en god løsning. Departementet ser heller ingen kostnadsmessige fordeler ved dette. Behovet for samarbeid mellom tannlegespesialister og spesialisthelsetjenesten om utredning, diagnostikk og behandling av pasienter vil kunne ivaretas på ordinær måte innenfor gjeldende systemer. Formalisering av forskningssamarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og regionale odontologiske kompetansesentre og andre forskningsmiljøer i kommunene, ivaretas i samarbeidsavtaler mellom helseforetak og kommunene.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at allmenntannhelsetjenesten, spesialisttannhelsetjenesten og fylkeskommunenes ansvar etter tannhelsetjenesteloven overføres til større og mer robuste kommuner. Det skal utredes nærmere hvordan og når implementeringen skal skje.

5.1.3.2 HABILITERING OG REHABILITERING

Dagens oppgavefordeling

Kommunenes og spesialisthelsetjenestens ansvar for habilitering og rehabilitering følger av helse- og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven. Spesialisthelsetjenesten skal sørge for nødvendig undersøkelse og utredning av brukere med behov for habilitering og rehabilitering i spesialisthelsetjenesten. Tilsvarende skal kommunen sørge for at alle som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendig utredning og oppfølging ved behov for sosial, psykososial eller medisinsk habilitering og rehabilitering. Videre skal det regionale helseforetaket blant annet sørge for råd og veiledning til kommunen om opplegg for enkeltpasienter, og råd og veiledning til ansatte i kommunen. Det statlige og det kommunale ansvaret er nærmere utdypet i en egen forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator.

Regionale helseforetak (RHF) har ansvaret for finansieringen av de spesialiserte rehabiliteringstjenestene.

Den kommunale rehabiliteringstjenesten finansieres i hovedsak gjennom kommunenes frie inntekter. I tillegg finansieres tjenestene ved øremerkede tilskudd, samt brukerbetaling/ egenandeler og ved trygderefusjoner.

Habilitering og rehabilitering i spesialisthelsetjenesten krever ulike personellgrupper. De spesialiserte

te habiliterings- og rehabiliteringstjenestene ytes både i sengeavdeling, ved intern service til andre avdelinger, poliklinikk og ambulant virksomhet.

De regionale helseforetakene inngår også avtaler med private aktører. Det finnes også egne avdelinger/tjenester i spesialisthelsetjenesten for habiliterings-tjeneste for barn og unge, habiliteringstjeneste for voksne og egne rehabiliteringsavdelinger/avdelinger for fysikalsk medisin og rehabilitering i sykehus. Det er etablert koordinerende enhet for rehabilitering på regionalt nivå.

Barnhabiliteringstjenesten tilbyr tverrfaglige spesialisthelsetjenester til barn og unge med funksjonsnedsettelse.

Habiliteringstjenesten for voksne er en rådgivende, tverrfaglig spesialisthelsetjeneste som bistår primærkommuner, brukere, pårørende og andre.

I kommunene er organiseringen av habiliterings- og rehabiliteringsfeltet ulik, samtidig som det i lov og forskrift er bestemt at visse strukturer skal være etablert. Kommunene er i likhet med de regionale helseforetakene pålagt å ha en koordinerende enhet for habiliterings- og rehabiliteringsvirksomheten.

Habilitering og rehabilitering er ingen enkelttjeneste, men en serie tjenester eller tiltak som er satt i et system. Det er betydelig variasjon i kommunenes tilbud innenfor habilitering og rehabilitering. Det kan være flere mulige årsaker til dette.

Krav til samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kommunene følger av den lovpålagte plikten til å inngå samarbeidsavtaler. Retningslinjer knyttet til samarbeid om habilitering og rehabilitering skal inngå i disse samarbeidsavtalene.

Departementets vurdering og forslag til endring

Ekspertutvalget for kommunereformen skriver i sin sluttrapport at kommuner med en minimumsstørrelse på 15 000–20 000 innbyggere kan overta alt ansvar for habilitering og rehabilitering.

Det er departementets vurdering at det vil være fordelene ved å samle en større del av rehabiliteringsansvaret i kommunene. Den spesialiserte habiliterings- og rehabiliteringstjenesten har samarbeidsflater mot de kommunale tjenestene, og det er behov for samarbeid mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten for å kunne tilby best mulige tjenester til pasientene. Overføring av ansvar til kommunene vil blant annet kunne gi bedre og mer helhetlige løsninger for pasientene ved at kommunene kan se rehabiliteringsfeltet i sammenheng med øvrige kommunale tjenester. Det vil også gi kommunene sterkere insentiver til å satse mer på forebygging og (hverdags-)rehabilitering.

Helsedirektoratet slo i en rapport (IS-1947) i 2011 fast at det er vanskelig å si noe absolutt og allmenngyldig om ansvars- og oppgavefordelingen

mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten. Ifølge modellen som skisseres i rapporten, bør kommunene yte tjenester der det er behov for kompetanse knyttet til muligheter og begrensninger i nærmiljø, og der det er behov for langvarig og koordinert oppfølging, mens spesialisthelsetjenesten bør yte tjenester der det er behov for spesialisert kompetanse, kompleksitet og intensitet. Det ble videre pekt på at det utføres mye rehabilitering i de private rehabiliteringsinstitusjonene som heller burde vært løst på kommunalt nivå.

Det er behov for å spesifisere ansvars- og oppgavefordelingen ytterligere. Regjeringen vil arbeide videre med en vurdering av framtidig organisering og ansvarsfordeling. I samhandlingsreformen ble det lagt vekt på at tjenester på kommunalt nivå i mange tilfeller vil være bedre for mange pasienter. I rapporten fra 2012 skriver Helsedirektoratet at dette har særlig relevans innenfor rehabilitering, hvor mange har behov for tjenester på flere livsområder, og hvor nærheten til det mangfold av tjenester som finnes i kommunen er viktig. Det påpekes at det å få tjenester integrert i den hverdagen hvor livet skal mestres, også ofte har bedre effekt.

Departementet foreslår at større kommuner kan få et større ansvar for rehabiliteringstjenester som i dag ivaretas av spesialisthelsetjenesten. Det skal utredes nærmere hvilke oppgaver innenfor rehabiliteringsfeltet kommunene skal få et større ansvar for, samt i hvilken form en slik ansvarsendring skal skje.

5.1.3.3 PSYKISK HELSE – DISTRIKTSPSYKIATRISKE SENTRE

Dagens oppgavefordeling

Etter helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Psykisk helsearbeid i kommunen omfatter forebygging, kartlegging, behandling, rehabilitering, oppfølging og skadereduksjon. Grensen mellom kommunale tjenester og spesialisthelsetjenester vil følge hva som til enhver tid defineres som spesialisthelsetjenester. Det vises i meldingen til at dersom den kommunale helse- og omsorgstjenesten kan yte tilstrekkelig og forsvarlig helsehjelp til en pasient bør ikke pasienten henvises til spesialisthelsetjenesten. Dette forutsetter imidlertid at kommunen har den nødvendige faglige kompetanse og kapasitet slik at helsehjelpen kan utøves forsvarlig.

Med psykisk helsevern innenfor spesialisthelsetjenesten menes undersøkelse og behandling av mennesker med psykisk lidelse, samt den pleie og omsorg dette krever, jf. lov om psykisk helsevern § 1-2.

Innenfor spesialisthelsetjenesten består psykisk helsevern for voksne av desentraliserte spesialisthelsetjenester ved distriktpsikiatriske sentre (DPS),

mer spesialiserte sykehusavdelinger og privatpraktiserende avtalespesialister. Et DPS vil normalt være første kontaktpunkt med spesialisthelsetjenesten. DPS har et hovedansvar for å gi behandlingstilbud i et gitt geografisk område. For å få tilbud ved DPS forutsettes det vanligvis henvisning fra lege. Pasienter som ikke har rett til helsehjelp i spesialisthelsetjenesten blir normalt tilbakeført til den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

DPS har ansvar for å behandle alle typer alvorlige psykiske lidelser. Alle DPS skal i tillegg ha tilbud om tjenester til rusavhengige. For tilstander hvor risikoen for voldshandlinger er stor, samt ved mindre hyppig forekommende og faglig krevende tilstander, vil behandling normalt legges til sykehus. Det er ingen forskjell på faglig nivå mellom sykehus og DPS, men det handler om en arbeidsfordeling. Om lag halvparten av landets psykiatere og flertallet av landets psykologspesialister jobber på DPS. DPS skal sørge for akuttpsykiatriske tjenester gjennom døgnet. Om lag 85 prosent av den polikliniske behandlingen skjer i dag ved DPS. Antall behandlet i DPS i 2013 var 101 000, hvorav 13 000 døgnpasienter. I 2013 ble omlag 57 000 pasienter behandlet i BUP. Poliklinisk behandling er den dominerende behandlingsformen.

DPS skal bistå den kommunale helse- og omsorgstjenesten med råd og veiledning. Kommunen og spesialisthelsetjenesten har begge et ansvar for å bidra med kartlegging og utredning. Kommunene og spesialisthelsetjenesten må ofte yte samtidige tjenester til personer med alvorlige og sammensatte lidelser. Sentrenes ambulante virksomhet skjer gjennom oppsøkende behandlingsteam, rehabiliteringsteam, psykoseteam, tidlig intervensjonsteam, alderspsykiatriske team og ambulante akutteam.

Kravet om samarbeidsavtaler mellom kommuner og DPS kom allerede i St.prp. nr. 1 (2004–2005). Dette innebar en forutsetning om et fast strukturert samarbeid gjennom forpliktende samarbeidsavtaler som omfatter rutiner for utskrivning, faglig og økonomisk samarbeid om særlig ressurskrevende brukere, rutiner for individuell plan, kompetansehevende tiltak mv. Krav om samarbeidsavtaler for alle sektorer ble forsterket og lovfestet gjennom samhandlingsreformen, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 6-1 og § 6-2 og spesialisthelsetjenesteloven § 2-1e.

DPS ble etablert på landsbasis under Opptrappingsplanen for psykisk helse (1999–2008), og er fortsatt under faglig oppbygging. Det er betydelige forskjeller både i totalvolum og i fordelingen av tjenestene mellom ulike institusjonstyper og driftsformer i helseforetaksområdene og i DPS-områdene.

Sykehusene skal ivareta spesialiserte oppgaver som bare kan utføres på sykehusnivå.

Psykisk helsevern for barn og unge (BUP) utgjøres hovedsakelig av polikliniske og ambulante funk-

sjoner og i samarbeid med det kommunale tjenesteapparatet. Alle kommuner tilhører nå opptaksområdet til et DPS og en poliklinikk i BUP. Mange steder er BUP og DPS samlokalisert.

Finansieringen av det statlige psykiske helsevernet skjer i hovedsak over basisbevilgningen til RHF.

Kommunalt psykisk helsearbeid finansieres gjennom kommunenes frie inntekter. I tillegg bevilges det øremerkede midler til kunnskaps- og kompetansetiltak, samt utviklingstiltak i tjenestene.

Departementets vurdering og forslag til endring

En omfattende omstilling av psykisk helsevern ble iverksatt gjennom Opptrappingsplanen for psykisk helse (1998–2008). Hovedelementer i planen var DPS-utbyggingen og generell omlegging fra døgn- og institusjonsbehandling til større innslag av polikliniske og ambulante tjenester, under målet om å nå flere med et bedre tilbud tilpasset brukernes individuelle behov. Ved opptrappingsplanens slutt ble det behandlet over dobbelt så mange personer med psykiske lidelser som i 1998. Nasjonal statistikk viser at behandlingsaktiviteten har fortsatt å øke i årene etter dette. Omstillingen med overføring av oppgaver og ressurser fra sykehusene til DPS er ikke slutført, og det pekes i meldingen på at det er nødvendig å fortsette oppgave- og ressursoverføring fra sykehus til DPS med økt vekt på poliklinikk, ambulante tjenester, lettere tilgjengelighet og tettere samarbeid med kommunene.

Ekspertutvalget for kommunereformen skriver i sin sluttrapport at det både er fordeler og ulemper ved å overføre ansvar og oppgaver innenfor det psykiske helsevernet til kommunene. Utvalget peker på at kommunen og spesialisthelsetjenesten yter samtidige tjenester til mennesker med sammensatte lidelser, og mener ut fra dette at det kan være store fordeler med å overføre ansvaret for psykiske helsetjenester til kommunene. Utvalget mener derfor det bør utredes og prøves ut en modell der kommunene overtar ressurser og finansieringsansvar for hele det psykiske helsevernet, og der de spesialiserte tjenestene fortsatt tilbys av de regionale helseforetakene.

Departementet foreslår å opprette en forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Formålet med forsøksordningen vil være å undersøke om et kommunalt ansvar for tjenesten kan bidra til et bedre og mer helhetlig tilbud til brukerne. DPS er, og vil i forsøket fortsatt være, en spesialisthelsetjeneste. Det kommunale driftsansvaret skal utøves etter avtale med RHF, som fortsatt vil inneha det lovbestemte sørge-for-ansvaret. Avtalene forutsetter kommunal myndighet til å organisere de samlede spesialisthelsetjenestene i DPS og de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Forsøksordningen skal

videreføre gjeldende pasient- og brukerrettigheter. Helsedirektoratet gis i oppdrag å utforme et rammeverk for avtalene i samarbeid med KS og de regionale helseforetakene. Forsøksordningen skal evalueres.

5.1.4 Justisdepartementet

5.1.4.1 NOTARIUS PUBLICUS' VIGSLER OG NOTARIALBEKREFTelser

Dagens oppgavefordeling

Utføring av notarialforretninger hører blant annet inn under tingrettene og Oslo byfogdembete. Dommerne ved embetene, Sysselmannen på Svalbard og norske utenriktjenestemenn er notarius publicus. I tillegg er andre, herunder politiet, tildelt full eller delvis notarialmyndighet, jf. Lov 26. april nr. 12 2002 om notarius publicus § 1 og forskrift om notarius publicus § 2. Notarialforretninger er et samlebegrep for alle oppgaver som lovgiver har lagt til notarius publicus. Disse kan i all hovedsak deles inn i notarialbekreftelser (bekreftelse av underskrifter og kopier) og vigsler, jf. lov om notarius publicus § 2 første ledd. I tillegg kommer en mindre tredje gruppe mer krevende oppgaver.

Se meldingens kapittel 5.4.1 for en nærmere omtale av vigselsmyndigheten.

Departementets vurdering og forslag til endring

Kompetansen til å forestå vigsler er i dag også tillagt andre instanser enn notarius publicus, jf. ekteskapsloven § 12. Vigsler foretas i dag av Den norske kirke, andre registrerte trossamfunn, Humanetisk forbund og andre livssynssamfunn som mottar tilskudd etter Lov om tilskott til livssynssamfunn av 12. juni 1981 nr. 64. Etter dagens ordning kan også saksbehandlere i domstolen gis kompetanse til å foreta vigsler. Selve prøvingen av ekteskapsvilkårene er lagt til skatteetaten for alle instansene. Det vises i meldingen til at dette taler for at domstolenes vigselsmyndighet kan overføres til kommunene og betinger trolig heller ikke større kommuner enn det vi allerede har i dag. Sett hen til oppgavens seremonielle karakter er det heller ikke påkrevd med noen særskilt fagkompetanse, og det er ingen nasjonale mål som kan bli skadelidende ved en slik overføring. Det kan tvert imot være slik at vigselskompetanse til kommunene gir bedre tilgjengelighet for de innbyggerne som ønsker borgerlig vigsel og også mulighet til i større grad lokale tilpasninger enn det som faller seg naturlig for en vigsel i regi av domstolene. Et motargument kan være at enkelte mener vigselssermonien ikke blir høytidelig nok ved at kompetansen overføres fra domstolene. Dette kan imidlertid ivaretas ved å gi retningslinjer for innholdet og utførelsen av vigselen i kommunens regi. Departementet mener derfor

at tingrettene og Oslo byfogdembetes myndighet til å forestå vigsler kan overføres til kommunene.

Kommunene kan også gis notarialmyndighet til å bekrefte underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi, i tillegg til de andre notarius publicusmyndighetene.

5.1.5 Klima- og miljødepartementet

5.1.5.1 KLIMA- OG MILJØFORVALTNING

Det framgår av meldingen at oppgavene knyttet til klima og miljø de senere årene har endret karakter, blant annet som følge av økt internasjonalisering på en rekke områder. Norsk klima- og miljøforvaltning styres i økende grad av internasjonale avtaler og konvensjoner. Samtidig har det gjennom de siste ca. 15 årene skjedd en betydelig overføring fra statlig sentralt hold til folkevalgt lokalt og regionalt nivå av klima- og miljøoppgaver og myndighet hvor det er et lokal- og regionalpolitisk handlingsrom.

Norsk klima- og miljøpolitikk er forankret gjennom bestemmelsene i miljølovgivningen. I tillegg er andre lover for å sikre en bærekraftig miljøforvaltning.

Klimautfordringene går på tvers av sektorer og krever derfor samordning og forpliktende samarbeid på tvers av myndigheter.

Myndighet innenfor klima- og miljøforvaltningen er lagt til Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet og Riksantikvaren på sentralt statlig nivå, til fylkesmannen og fylkeskommunen på regionalt nivå, samt kommunen. Sametinget har tilsvarende rolle og myndighet som fylkeskommunene, for samiske kulturminner over hele landet. Fylkesmannen skal sørge for at nasjonal politikk vedtatt av regjeringen og Stortinget blir fulgt opp regionalt og lokalt, og arbeidet er en forutsetning for gjennomføring av nasjonal klima- og miljøpolitikk. Fylkesmannen står også sentralt i å sikre samarbeid og samordning mellom ulike sektorer. Fylkesmannen og fylkeskommunenes oppfølging og veiledning av kommunene er viktig fordi mange kommuner har begrenset kompetanse. Forvaltningsmyndigheten for nasjonalparker og større verneområder er lagt til nasjonalpark-/verneområdestyrer som er lokalpolitisk sammensatt. Rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak om kvoter for jakt/lisensfelling/skadefelling som reguleres ut fra bestandssituasjonen til hver enkelt art. Kommunene har en rolle i forbindelse med oppnevning og administrering av kommunale skadefellingslag.

En nærmere beskrivelse av dagens oppgavefordeling innenfor naturforvaltning og forurensning er gitt i meldingens kapittel 5.5.1.

Departementets vurderinger og forslag til endring

Naturforvaltning

Det går fram av meldingen at kommunene som har mindre verneområder som naturreservater, biotopvernområder og mindre landskapsvernområder og som per i dag ikke forvaltes av nasjonalpark-/verneområdestyrene, har fått tilbud om å overta forvaltningsmyndighet etter naturmangfoldloven § 62 for disse verneområdene. Dette innebærer at forvaltning av små verneområder etter naturmangfoldloven § 62 kan overføres til større kommuner.

For mindre verneområder som ligger i naturlig tilknytning til verneområder som i dag forvaltes av nasjonalpark-/verneområdestyrene, har styrene fått tilbud om å overta ansvaret også for disse områdene. Dersom kommunen eller styrene ikke ønsker denne myndigheten, kan myndigheten fortsatt ligge hos Fylkesmannen.

Delegeringen omfatter ikke Ramsar-områdene hvor nasjonalstaten har et særlig ansvar for at verneverdiene blir ivarettatt i tråd med internasjonale mål og kriterier, og hvor det ikke er noe lokalpolitisk handlingsrom i forvaltningen.

Innlandsfiskeforskriften er fastsatt med hjemmel i lakse- og innlandsfiskeloven § 34. Forskriften § 2 omhandler arter det er tillatt å fiske etter, og fylkeskommunen kan forby fiske av arter det er tillatt å fiske på etter denne bestemmelsen dersom arten er truet lokalt eller regionalt. Kommunene har allerede ansvar for deler av fiskeforvaltningen, og det vil bidra til en mer effektiv forvaltning dersom kommunene også får ansvar for å gjøre vurderingen av om hvorvidt det er behov for å innføre et slikt forbud. Departementet foreslår at fylkeskommunens myndighet etter innlandsfiskeforskriften § 2 tredje ledd kan overføres til større kommuner.

Forskriften om jakt- og fangsttider er fastsatt med hjemmel i naturmangfoldloven §§ 9, 15 og 16 og viltloven §§ 9, 24 og 44. Forskriften §§ 2 og 3 omhandler henholdsvis jakt- og fangsttider for ulike arter i ulike deler av landet, og myndigheten til å fastsette de ulike jakttidene. Departementet foreslår at fylkeskommunens myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/introduserte arter etter § 2 i forskrift om jakt- og fangsttider og hvor det i liten grad er nødvendig å ta hensyn til regional utbredelse, kan overføres til større kommuner.

Forurensning

Innenfor næringsmiddelindustrien, som omfatter grønnsaksvaskerier, har potetvaskerier måttet søke om utslippstillatelse. Grønnsaksvaskerier fører i stor grad til reversibel forurensning, og det er naturlig å se utslippsproblematikk knyttet til dette i nær sammenheng med kommunenes ansvar innenfor avløp.

Støy fra motorsportsbaner, skytebaner og vindmøller er primært et lokalt miljøproblem, og bør følgelig behandles av kommunene som det laveste effektive nivået.

Departementet foreslår at myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 når det gjelder grønnsaksvaskerier og til å behandle saker vedrørende støy fra motorsportsbaner, skytebaner og vindmøller kan overføres til større kommuner.

5.1.6 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

5.1.6.1 DET BOLIGSOSIALE OMRÅDET – TILSKUDD TIL ETABLERING I EGEN BOLIG OG TILSKUDD TIL TILPASNING AV BOLIG

Dagens oppgavefordeling

Det går fram av meldingen at hovedmålet for den boligsosiale politikken er at flere vanskeligstilte skal få et egnet sted å bo. Økt botrygghet og etablering i eid bolig er et sentralt delmål. Husbanken forvalter tilskuddsordninger på vegne av staten og samarbeider tett med kommunene. Kommunenes boligsosiale plikter er i dag forankret i lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). Kommunene er etter § 15 forpliktet til å medvirke til å skaffe bolig til personer som av økonomiske, sosiale, helsemessige eller mer sammensatte forhold ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Nav-kontoret i kommunen har best kjennskap til behovet for boliger til økonomisk og sosialt vanskeligstilte og har derfor en plikt til å medvirke i kommunens boligsosiale arbeid. Bestemmelsen gir ikke tjenestemottaker rett til bolig, men ved akutt behov for botilbud har Nav-kontoret forpliktelser etter § 27. Kommunene har også ansvar for å medvirke til å skaffe bolig til personer som har behov for bolig med særlige tilpasninger. Det rettslige grunnlaget for medvirkningsansvaret er i disse tilfellene helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7.

I dag finansieres tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig over kapittel 581 Bolig- og bomiljøtiltak, post 75 og post 79. Kommunene søker Husbanken om midler som fordeles ut fra en helhetsvurdering av kommunenes situasjon. Kommunene behandler søknadene fra enkeltpersoner, og tildeler tilskudd til enkeltpersoner etter behovsprøving.

Utfordringene for vanskeligstilte på boligmarkedet er godt dokumentert. Enkelte grupper er mer utsatt enn andre. Demografiske endringer og økt press i sentrale områder kan medføre at utfordringene vil øke i årene framover.

En nærmere beskrivelse av tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig er gitt i meldingens kapittel 5.6.1.

Departementets vurdering og forslag til endring

Kommunene har over tid fått mer ansvar for det boligsosiale arbeidet. Kommunene har fått en tydeligere rolle, og flere oppgaver innenfor de personrettede statlige ordningene er i praksis overført til kommunene.

Staten og kommunene har i dag et tett samarbeid om de personrettede virkemidlene tilskudd til etablering og deler av tilskudd til tilpasning. Kommunene har vedtaksmyndighet og tildeler tilskudd, mens regelverk og økonomiske rammer gis på statlig nivå.

Departementet foreslår at midlene til tilskudd til etablering og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. Med dette vil kommunene få et mer helhetlig boligsosialt ansvar og kan i større grad se lokale boligsosiale utfordringer i sammenheng med andre velferdsområder. Det kommunale handlingsrommet og fleksibilitet i utnyttelsen av midlene vil øke. Innlemming i rammetilskuddet vil gi kommunene økt forutsigbarhet. Samtidig blir ordningen enklere og mindre byråkratisk ved at kommunene ikke lenger må søke Husbanken om midlene.

Innenfor de personrettede tilskuddene kan kommunene i dag gi egne retningslinjer for ordningene innenfor rammene av det statlige regelverket. Det er rom for skjønn i kommunenes søknadsbehandling. Dette gir rom for tilpasning til individuelle og lokale behov.

Forslaget om å overføre tilskuddene innebærer at statens administrasjon bortfaller. Husbankens oppgaver med blant annet å fordele tilskuddsmidlene mellom kommunene, og med rapportering og kontroll av bruken av midlene, vil falle bort slik at det kan frigjøres ressurser til andre viktige oppgaver i Husbanken. Husbanken skal fortsatt ha en rolle som veileder overfor kommunene på det boligsosiale området.

Innlemming av tilskuddsordningene i rammetilskuddet krever at kommunene prioriterer arbeidet. En overføring til kommunene forutsetter en tydeligere lovforankring av kommunenes boligsosiale ansvar. Departementet vil foreslå endringer i eksisterende regelverk som slår fast at det skal være en kommunal oppgave å gi hjelp til boligetablering og boligtilpasning.

5.1.7 Kulturdepartementet

5.1.7.1 IDRETTSFUNKSJONELL FORHÅNSGODKJENNING AV SVØMMEANLEGG

Dagens oppgavefordeling

Spillemidler til anlegg for idrett og fysisk aktivitet er hjemlet i lov om pengespill m.v. (pengespilloven) av 28. august 1992 nr. 103, med senere endringer.

Med hjemmel i kgl.res. av 11. desember 1992 om fordeling av overskuddet fra Norsk Tipping AS til idrettsformål, har Kulturdepartementet bemyndiget kommunene til å foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av planer for en rekke ordinære idrettsanlegg. Dette utelukker likevel ikke at kommunen kan sende søknaden om forhåndsgodkjenning til Kulturdepartementet for godkjenning. Kulturdepartementet kan også gi foreløpige uttalelser om planer/skisser. Fylkeskommunen og kommunen kan avtale at kommunen sender søknad om forhåndsgodkjenning til fylkeskommunen til uttalelse.

Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning er en sentral del av tilskuddsordningen for idrettsanlegg.

Kommunene har hatt myndighet til å forhåndsgodkjenne de fleste – og de hyppigst omsøkte – idrettsanlegg siden oppgaven ble delegert ut i sin tid. Nytt fra 2014, gjeldende for fordelingen i 2015, er ytterligere fullmakter til å foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av flere større anlegg.

Det er nå kun følgende anleggstyper som krever idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av Kulturdepartementet, både ved nybygg, rehabilitering og tilbygg/ombygging: svømmeanlegg, kunstisanlegg og anlegg som av departementet har fått status som nasjonalanlegg.

Endringer av hvilke anlegg som kan forhåndsgodkjennes av kommunen etterfølges ikke av justeringer i rammeoverføringer til kommunen. Spillemiddelordningen er i sin helhet fra overskuddet i Norsk Tipping AS og ordningen finansieres ikke over statsbudsjettet.

Kulturdepartementet behandler årlig omtrent 10 saker som omhandler idrettsfunksjonell godkjenning av svømmehaller, inkludert søknader om rehabilitering. Departementet har gjennom sin saksbehandling ofte hatt avgjørende merknader til anleggets utforming for å ivareta både sikkerhetsmessige og idrettsfunksjonelle behov.

Departementets vurdering og forslag til endring

Kulturdepartementet har foreløpig ikke erfaring fra den siste delegeringen av godkjenningsmyndighet, herunder i hvilken grad kommunene vil søke bistand hos enten fylkeskommunen eller departementet for å få foretatt en idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av disse litt større anleggstypene.

Svømmeanlegg er en anleggstype som er kompetansekrevene å planlegge, og kostnadskrevende å bygge og drive. Det stilles høye krav både til teknisk gjennomføring, sikkerhet og idrettsfunksjonell utforming. Den lave frekvensen av slike søknader medfører at det i liten grad er bygd opp kompetanse og erfaring på dette området utenfor departementet i dag.

Med en kommunestruktur med større og mer robuste kommuner, og med gode veiledere og informa-

tive virkemidler, vil mulighetene for å opparbeide den nødvendige kompetanse kunne være betydelig større.

Departementet foreslår derfor at idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmehaller kan overføres til kommunene som følge av en ny kommunestruktur.

5.1.7.2 TILSKUDD TIL FRIVILLIGSENTRALER

Dagens oppgavefordeling

Den statlige bevilgningen til frivilligsentralene fastsettes i Stortingets årlige budsjettvedtak, jf. Prop. 1 S (2014–2015) fra Kulturdepartementet, kapittel 315 Frivillighetsformål, post 71 Tilskudd til frivilligsentraler. Innenfor bevilgningen er det avsatt midler til driftstilskudd for etablerte sentraler, etableringstilskudd til nye sentraler, kompetansebygging og samarbeid mellom sentraler, samt andre prosjekter.

Størrelsen på det statlige tilskuddet til den enkelte sentral fastsettes av Kulturdepartementet innenfor den rammen Stortinget har bevilget for det enkelte år. Maksimalt driftstilskudd i 2014 ble fastsatt til 310 000 kroner.

Etableringstilskuddet i 2014 ble fastsatt til 155 000 kroner.

Ordnningen har vokst fra rundt 90 sentraler i forsøksperioden (1991–1994) til rundt 400 frivilligsentraler som har mottatt tilskudd fra Kulturdepartementet i 2014. Sentralene som har mottatt tilskudd i 2014 er spredt over hele landet, og det finnes én eller flere sentraler i 328 av 428 kommuner. I perioden 2005–2014 er det gitt etableringstilskudd til 161 nye frivilligsentraler.

Departementets vurdering og forslag til endring

På oppdrag fra Kulturdepartementet har Institutt for samfunnsforskning med jevne mellomrom utført evalueringer av ordningen med tilskudd til frivilligsentraler. KS har også tatt initiativ til undersøkelser og notat om frivilligsentralenes rolle og betydning.

Frivilligsentralene skal være lokalt forankret og utvikles ut fra lokale forutsetninger og behov. Aktivitetene skal bygge på frivillig innsats, bidra til å skape sosiale møteplasser og legge til rette for lokal frivillig virksomhet. De senere årene har andelen kommunale sentraler økt til nærmere halvparten av de 400 frivilligsentralene. De fleste av sentralene som ikke er kommunalt drevne mottar kommunale tilskudd til driften. Disse tilskuddene inngår som en del av den lokale finansieringsandelen.

Frivilligsentralene er avhengig av et godt samarbeid både med kommunale instanser og frivillige lag og organisasjoner for å kunne drive en god lokal sentral. Frivilligsentralene spiller en viktig rolle i berøringsflaten mellom sivilt og offentlig virke.

Departementet vurderer at ordningen er så utbredt at det vil være hensiktsmessig å overføre ansvaret for å gi tilskudd til frivilligsentraler til kommunene. Med et kommunalt helhetlig ansvar for sentralene vil det ligge til rette for en videreutvikling av ordningen i tråd med lokale tradisjoner og behov. Det vil være en forutsetning at kommunene overtar tilskuddsansvaret for de sentralene som ikke er kommunalt drevne.

5.1.8 Kunnskapsdepartementet

5.1.8.1 VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

Dagens oppgavefordeling

Fylkeskommunen har ansvaret for å oppfylle retten til videregående opplæring for alle som bor i fylket, jf. opplæringsloven § 13-3.

Tilbudsstrukturen i videregående opplæring er omfattende med tolv forskjellige utdanningsprogram på Vg1, hvorav tre er studieforberedende program og ni er yrkesfaglige program. Alle fylkeskommunene tilbyr alle de tolv utdanningsprogrammene i Kunnskapsløftet. Tilbudsstrukturen er så omfattende at enkelte fylkeskommuner ikke fullt ut oppfyller muligheten til spesialisering. Fylkeskommunene kjøper elevplasser av hverandre, men omfanget varierer mellom fylkene. 91 prosent av elevene fikk innfridd førsteønsket sitt ved opptak til videregående opplæring skoleåret 2014–15. Prosenten varierer noe mellom fylkene. Noen programområder velges av svært mange elever, og oppunder 90 prosent av elevene går på programområder som tilbys i alle fylker.

Fylkeskommunen har ansvar for å følge opp eksamens- og prøveopplegget, med tilhørende utstedelse av vitnemål og kompetansebevis. Fylkeskommunen har ansvar for å godkjenne og følge opp lærebedrifter, samt godkjenne lærekontrakter, eller sørge for å gi opplæring i skole. Fylkeskommunene skal opprette yrkesopplæringsnemnder der partene i arbeidslivet er representert. Fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste for dem som faller ut av videregående opplæring.

Videregående opplæring er i hovedsak finansiert gjennom de frie inntektene til fylkeskommunene, det vil si rammetilskudd og skatteinntekter.

Ungdom som har fullført grunnskolen har rett til tre års heltids videregående opplæring. For dem som velger yrkesfaglige utdanningsprogrammer er hovedmodellen to år på skole og to år i bedrift som lærling (eller lærekandidat som ikke skal ha fullt fagbrev). Elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer har rett til et fjerde opplæringsår. Om lag 92 prosent av alle 16–18-åringene er i videregående opplæring. Skoleåret 2013–14 var det i underkant av 200 000 elever i videregående opplæring. Av disse gikk 14 500 i private skoler. I tillegg var det 39 000 lærlin-

ger og lærekandidater. 59 prosent av elevene gikk i 2013 på studieforbereidende utdanningsprogrammer, mens 41 prosent gikk på yrkesfaglige. Fordelingen varierer mellom fylkene.

58 prosent av elevene består videregående på normert tid ifølge KOSTRA-tallene for 2013, mens 71 prosent består i løpet av fem år. Regjeringen har som mål at fullføringsgraden i videregående opplæring skal bli merkbart høyere.

Departementets vurdering og forslag til endring

Ekspertutvalget for kommunereformen vurderte i sin sluttrapport at kommuner med minst 100 000 innbyggere isolert sett kan være i stand til å overta videregående opplæring.

Overføring til alle kommuner

Overføring av ansvaret for videregående opplæring fra fylkeskommunene til kommunene vil samle ansvaret for barnehage, grunnskole og videregående opplæring og dermed kunne gi bedre sammenheng i opplæringen. Ansvaret for videregående opplæring er en krevende oppgave i seg selv og krever et omfattende samspill med arbeidslivet. Det krever kapasitet og befolkningsgrunnlag å tilby en omfattende tilbudsstruktur som ivaretar en reell valgfrihet og fleksibilitet for elevene og arbeidslivets behov for kompetanse. De fleste kommuner vil også etter kommunereformen være for små til å kunne ivareta ansvaret for videregående opplæring uten omfattende interkommunalt samarbeid. Departementet mener derfor at ansvaret for videregående opplæring ikke kan overføres til kommunene generelt.

Overføring til de største kommunene

Det pekes i meldingen på at et kommunalt ansvar for å kvalifisere elevene for videre studier eller arbeidslivet kan legge til rette for et bedre samspill mellom skoler, pedagoger og ledere. Det vil kunne være en fordel med tanke på koordinering av tjenester og tilbud. Det vil kunne motivere til tidlig innsats og dermed tenkes å virke positivt inn på fullføring av videregående opplæring. I tillegg til velferdsgevinsten for den enkelte, kan en høyere andel som fullfører innen normert tid gi en samfunnsøkonomisk gevinst. Dessuten vil oppgaveoverføring og helhetlig ansvar kunne vitalisere lokaldemokratiet i de aktuelle kommunene.

En vesentlig del av elevene får videregående opplæring i de store byene. Overføring av ansvaret vil fordele ansvaret for videregående opplæring på flere forvaltningsenheter enn i dag. Overføring vil kreve at kommunen bygger opp administrativ og annen nøkkelkompetanse for å kunne drive videregående opplæring, samtidig som fylkeskommunen behol-

der tilstrekkelig kompetanse. Kommunen vil også måtte opprette egen yrkesopplæringsnemnd der arbeidslivet er representert, og oppfølgingstjeneste for elever som faller fra. En særlig utfordring er knyttet til programområdene med få elever, noe som særlig gjelder yrkesfaglige programområder. Når ansvaret for videregående opplæring og elevmassen deles geografisk på to forvaltningsenheter, kan grunnlaget for å opprettholde smale programmer svekkes. Selv om dette ikke gjelder det store flertallet av elevene, kan svekkelse av bredden i opplæringstilbudet bli en utfordring. Det må forventes at fylkeskommunene må tilpasse sitt tilbud dersom en stor kommune overtar sin del av ansvaret for videregående opplæring. Fritt skolevalg og annet samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunen om tilbudet, vil kunne løse dette i praksis for elevene så fremt utdannings-tilbudet foreligger.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet i meldingen at ansvaret for videregående opplæring kan overføres til de største kommunene.

To forutsetninger må etter departementets vurdering legges til grunn for en overføring av oppgaver til de største kommunene. For det første må disse kommunene være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder inneha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre geografisk funksjonelle områder. For det andre må oppgaveløsningen i områdene utenfor disse kommunene også kunne håndteres på en god måte. Alle de som blir ansvarlige for videregående opplæring, må kunne sørge for at tilbudet også ivaretar de forutsetninger som følger av opplæringsloven. I den forbindelse må det både ses hen til søkerens ønsker og det behovet samfunnet og arbeidslivet har for videregående opplæring i ulike utdanningsretninger. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i den sammenheng.

Overføring av ansvaret må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det inngås en avtale mellom kommunen og fylkeskommunen om hvordan samarbeidet om tilbudet kan ivaretas i praksis.

Den nærmere gjennomføringen må utredes nærmere i etterkant av Stortingets behandling av meldingen.

5.1.8.2 SKOLESKYSS

Dagens oppgavefordeling

Fylkeskommunen er hovedansvarlig for skyssen i grunnskolen og eneansvarlig for skoleskyssen i videregående opplæring. Ansvaret er nedfelt i opplæringsloven.

Skoleskyssen finansieres gjennom de frie inntektene til fylkeskommunene og kommunene. Kommunen betaler refusjon etter persontakst for grunnskoleelever som blir skyssset av fylkeskommunen.

For nærmere omtale av retten til skoleskyss og innlosjering, se meldingens kapittel 5.8.2.

Departementets vurdering og forslag til endring

Dagens ordning med fylkeskommunalt ansvar for skoleskyssen skyldes behovet for å kunne se skoleskyssen i sammenheng med kollektivtransporten generelt. Regjeringen foreslår at ansvaret for skoleskyssen kan overføres til kommuner som overtar ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport. Den konkrete gjennomføringen utredes nærmere.

5.1.9 Landbruks- og matdepartementet

Landbruks- og matforvaltningen har gjennomgått flere omorganiseringer og strukturelle endringer de senere tiårene, også med mer myndighet til lokalt og regionalt nivå, senest i forbindelse med oppgavefordelingsreformen i 2004. Kommunene er allerede i dag vedtaksmyndighet for de juridiske virkemidlene, de fleste økonomiske virkemidlene, samt at de er saksforberedende organ for Innovasjon Norge på landbruksområdet. Det store flertallet av de økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen gir ikke rom for lokalpolitisk skjønn, da utbetalinger følger av regelverk, satser og objektive kriterier. Derfor er det ikke mange gjenstående oppgaver på landbruksområdet som kan overføres til kommunene nå. Valg av forvaltningsnivå må også avveies ut fra hva som gir det beste grunnlaget for en effektiv og forsvarlig forvaltning.

Forutsatt at større kommuner har nødvendig kompetanse og kapasitet til å løse oppgavene, kan forvaltningsansvar for enkelte økonomiske ordninger der fylkesmannen i dag har vedtaksmyndighet, overføres til kommunene. Disse ordningene er beskrevet nærmere nedenfor.

5.1.9.1 UTVALGTE KULTURLANDSKAP I JORDBRUKET

Dagens oppgavefordeling

Ordningen Utvalgte kulturlandskap i jordbruket er et fellesprosjekt mellom Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet, og finansieres med midler fra jordbruksavtalen og Klima- og miljødepartementet. Ordningen driftes av et sekretariat der Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet og Riksantikvaren deltar. Utvalgte kulturlandskap i jordbruket består av 22 områder som representerer variasjoner av ulike jordbrukslandskap med store verdier knyttet til biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer.

Fylkesmannen er et sentralt bindeledd mellom nasjonalt nivå, kommunene, landbrukets organisa-

sjoner og andre næringslivsaktører, samt mellom landbruks-, miljø- og kulturminnefagområdet.

Departementets vurdering og forslag til endring

I de fleste av de 22 områdene som har status som utvalgte kulturlandskap, spiller kommunene en viktig rolle i arbeidet, og i mange områder er kommunen førstestans for veiledning til grunneiere. Kommunene avklarer flere forhold rundt saksbehandlingen, og er også sentrale i behandlingen av SMIL-midler, som blant annet skal bidra til å fremme natur- og kulturminneverdier i jordbrukets kulturlandskap.

Ordningen er relativt ny, og det har vært gjort mye arbeid med blant annet å utarbeide skjøtsels-/områdeplaner og restaurering av landskap og bygninger. Dette krever tverrsektoriell kompetanse innen landbruks-, miljø- og kulturminnefagområdet. Det vises i meldingen til at etter hvert vil områdene komme over i en driftsfase, hvor behovet for tilgang på fagkompetanse vil bli mindre. I den forbindelse overveies også mulighetene for å peke ut flere områder i ordningen, noe som vil kreve den samme faglige oppfølgingen som er i dag.

Det pekes i meldingen på at da ordningen per i dag kun omfatter 22 områder, og flere av områdene omfatter flere kommuner, kan det være krevende å flytte ansvaret for ordningen fra fylkesmannen til kommunene. Med større og mer robuste kommuner, vil det være enklere for kommunene å ivareta oppgavene som følger av ordningen, og å sikre nødvendig kompetanse. Departementet foreslår derfor at forvaltningen av utvalgte kulturlandskap i jordbruket kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. I forbindelse med behandlingen av Jordbruksoppgjøret 2014 er det satt i gang en gjennomgang av alle miljøvirkemidlene over jordbruksavtalen, der også tilskudd til utvalgte kulturlandskap i jordbruket, tilskudd til verdensarvområdene og tilskudd til tiltak i beiteområder inngår. Den endelige beslutningen om ordningene kan overføres til kommunene, må derfor vente til jordbruksoppgjøret i 2015.

5.1.9.2 TILSKUDD TIL VERDENSARVOMRÅDENE

Dagens oppgavefordeling

Unescos verdensarvliste inkluderer per i dag syv norske verdensarvområder. Fra 2008 er det årlig avsatt midler over jordbruksavtalen til en egen satsing i verdensarvområdene Vestnorsk fjordlandskap. Bakgrunnen for ordningen er at landbruket og landbrukets kulturlandskap utgjør en viktig del av verdiene i disse områdene. Ordningene berører sju kommuner i tre fylker. Fylkesmannen sikrer at det utarbeides tiltaksplaner og inngås avtaler, utbetaler tilskudd til skjøtselstiltak til berørte grunneiere, samt sørger for kontroll av ordningen. Kommunene har ingen formelle oppgaver per dags dato, med unntak av Vega

kommune, som midlertidig har fått ansvar for oppgaver knyttet til ordningen.

Departementets vurdering og forslag til endring

Ordningen berører et fåtall kommuner i tre fylker og går på tvers av kommunegrensene. Det pekes i meldingen på at overføring av forvaltningsansvaret for ordningen til de berørte syv kommuner, vil kunne øke byråkratiet og bidra til en lite kostnadseffektiv forvaltning. Dette taler mot at kommunene skal overta fylkesmannens oppgaver på området, med unntak av Vegaøyan verdensarv, som arealmessig kun berører Vega kommune og som midlertidig har fått oppgaver i tilknytning til ordningen.

Med større kommuner vil det imidlertid være enklere for kommunene å ivareta oppgavene, og å sikre nødvendig kompetanse. Departementet foreslår derfor at forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. Det vises i meldingen til at endelig beslutning om overføring av oppgaven til kommunene på området vil måtte avvende resultatene av gjennomgangen av miljøvirkemidlene.

5.1.9.3 NÆRINGS- OG MILJØTILTAK I SKOGBRUKET

Dagens oppgavefordeling

Nærings- og miljøtiltak i skogbruket er hjemlet i forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i jordbruket, fastsatt 4. februar 2004 med hjemmel i Lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbruksloven) § 19. Formålet med tiltakene er å stimulere til økt verdiskaping i skogbruket ut fra regionale og lokale prioriteringer. Tilskudd til skogkultur, miljøtiltak og andre tiltak forvaltes i dag av kommunene. Tilskudd til veibygging og drift med taubane og hest forvaltes av Fylkesmannen.

Tilskuddsordningene finansieres av Landbrukets Utviklingsfond, i 2014 på 161 mill. kroner, fordelt med 89 mill. kroner til veibygging og drift med taubane og 72 mill. kroner til skogkultur, miljøtiltak og andre tiltak i skogbruket. I 2013 var det 1 650 søknader om tilskudd til veibygging og drift med taubane. Antall søknader om tilskudd til skogkultur, der kommunene i dag er vedtaksmyndighet, var 12 500 i 2013.

Departementets vurdering og forslag til endring

Det går fram av meldingen at overføringen av ansvaret for tilskudd til veibygging og drift med taubane til kommunene vil innebære en betydelig arbeidsmengde for kommunene. Det har de senere årene ved flere anledninger vært påpekt at det er ønskelig å samle NMSK-tilskuddene hos Fylkesmannen, fordi

kommunene ikke har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å behandle søknadene. Dersom kommunene blir større vil det ligge bedre til rette for å styrke kapasitet og kompetanse på området, slik at forvaltningsansvaret for ordningen kan flyttes til kommunene. Overføring av ansvaret til kommunene vil kunne gi grunnlag for utvikling av kompetansemiljøet for skogbruk i kommunene. En slik styrking av skogbrukskompetansen i kommunene vil ha positiv effekt for de øvrige oppgavene kommunene allerede i dag har etter skogbruksloven innen kontroll og veiledning. Departementet foreslår derfor at forvaltningen av tilskudd til veibygging og til drift med taubane kan overføres fra fylkesmannen til kommunene.

5.1.9.4 TILSKUDD TIL TILTAK I BEITEOMRÅDER

Dagens oppgavefordeling

Tilskudd til tiltak i beiteområder er forankret i lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova) § 3 og § 18 og delegeringsvedtak 12. mai 1995 nr. 413. Tilskuddsordningen finansieres av Landbrukets Utviklingsfond, og bevilgningen i 2014 var på 11 mill. kroner.

Tilskudd kan gis til dyreeiere som innenfor et geografisk område samarbeider i beitelag, og som iverksetter investeringstiltak og/eller planleggings- eller tilretteleggingsprosjekter i sine beiteområder. Fylkesmannen fatter vedtak om tilskudd på bakgrunn av en vurdering og anbefaling fra kommunen, som mottar søknader i første instans.

Departementets vurdering og forslag til endring

Driftsformens grenseoverskridende karakter mellom kommuner og i noen tilfeller mellom fylker, gjeldende kommunestruktur, avveining av mange samfunnshensyn, begrenset antall saker (200 innvilget i 2012), innebærer at fylkesmannen så langt har blitt vurdert å være best egnet forvaltningsnivå for å sikre kompetanse, kontinuitet, kontroll og mest effektiv bruk av midlene.

Med større kommuner og generelt bedre landbruksfaglig kompetanse foreslår departementet at forvaltningsansvaret for ordningen kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. Endelig beslutning om overføring av oppgaven vil måtte avvende resultatene av at gjennomgangen av miljøvirkemidlene foreligger. Behov for samarbeid over kommunegrensene og fylkesgrensene vil være aktuelt også i framtiden for å sikre rasjonelle driftsopplegg, effektiv utnyttning av utmarksbeitene, balansere hensyn mot andre interesser (beiterett, skog, jakt, fritid, mv.) og andre berørte parter.

5.1.10 Samferdselsdepartementet

5.1.10.1 KOLLEKTIVTRANSPORT

Dagens oppgavefordeling

Kollektivtransport omfatter alle typer persontransport i rute. Kollektivtransport som fylkeskommunen har ansvaret for inkluderer buss, passasjerbåt og skinnegående transport som T-bane, trikk og bybane. Fylkesvegfergene defineres som en del av fylkesvegnettet.

Fylkeskommunen har altså ansvaret for all lokal kollektivtransport, med unntak av jernbanen og kollektivtransportinfrastruktur på riksvegene, som er statens ansvar, og infrastruktur på kommunale veger, som er kommunens ansvar. Ansvaret til fylkeskommunen omfatter planlegging og drift, i tillegg til investeringer i fylkeskommunal infrastruktur. Fylkeskommunen har ansvar for skoletransport og annen tilrettelagt transport (TT-ordningen), og tildeler løyve til rutetransport. TT-ordningen er en del av det totale kollektivtransporttilbudet. Det er et mål at flest mulig skal kunne benytte det ordinære transporttilbudet.

Kollektivtransporten som fylkeskommunen har ansvaret for finansieres gjennom frie inntekter (skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten), billettinntekter og bompenger. Kommunene bidrar til finansieringen av skoletransporten. I tillegg har staten ved Samferdselsdepartementet øremerkede tilskuddsordninger.

Om lag 490 mill. passasjerer reiste med den kollektivtransporten som fylkeskommunene har ansvaret for i 2013 (påstigende passasjerer). Kollektivandelen er høyest i byområdene. Det var om lag 110 000 godkjente TT-brukere i Norge i 2013. I 2013 hadde fylkeskommunene om lag 9,5 mrd. kroner i netto driftsutgifter til kollektivtransport. Om lag 600 årsverk i fylkeskommunal administrasjon er knyttet til arbeid med kollektivtransport (2014).

Departementets vurdering og forslag til endring

I Sundvolden-erklæringen står det at regjeringen vil «vurdere å overføre ansvar for kollektivtransport fra fylkene til kommunene i forbindelse med en kommunereform». De organisatoriske rammebetingelsene for kollektivtransporten er krevende. Ekspertutvalget for kommunereformen skriver i sin sluttrapport at:

«storkommuner med et tilstrekkelig innbyggergrunnlag og som samtidig utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder isolert sett kan overta fylkeskommunens ansvar for kollektivtransport. Storkommuner bør ha over 100 000 innbyggere for å være store nok til å oppnå stordriftsfordeler ved å ha oppgaven. Hva som vil være de eksakte grensene for funksjonelle samfunnsutviklingsområder bør avgjøres lokalt. Utvalget vil understreke at ansvaret for

kollektivtransport forutsetter geografiske enheter som reduserer behovet for interkommunalt og regionalt plansamarbeid.»

I de store byområdene er hovedutfordringen å utvikle kollektivtransporttilbudet i takt med befolkningsutviklingen for å nå målet i klimaforliket om at veksten i persontransporten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Videre er det viktig å sikre god framkommelighet for kollektivtransporten. En videreføring av diskusjonen knyttet til finansiering av kollektivtransport vil finne sted i forbindelse med utarbeidelsen av neste nasjonale transportplan.

Det er departementets vurdering at det vil være gevinster å hente på å overføre ansvaret for kollektivtransporten til de største kommunene. Dette vil kunne gi en bedre oppgaveløsning i disse kommunene ved at oppgaver knyttet til en samordnet areal- og transportpolitikk, som nå er splittet av forvaltningsmessige skiller, kan ses i sammenheng på lokalt nivå. For kollektivtransporten vil en eventuell oppgaveoverføring fra fylkeskommunene til store kommuner være aktuelt for en kommune som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion, og som har et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtransporttilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad. Kommuner bør i denne sammenheng ha tilstrekkelig kompetanse, kapasitet, fagmiljøer og økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta oppgaveløsningen.

Det er ikke aktuelt å overføre ansvaret for kollektivtransporten til alle kommunene.

Det vises i meldingen til at en samling av ansvaret til et ansvarlig organ kan legge til rette for koordinert virkemiddelbruk, bedre forutsigbarhet og færre spillsituasjoner, og legger således til rette for enklere å nå målene for transportpolitikken i byene. Videre vil innbyggertall og bosettingsmønster være av stor betydning. Best mulig sammenfall mellom forvaltningens grenser og oppgavene som skal løses styrker muligheten for en koordinert, tilpasset og rasjonell oppgaveløsning. Dette er viktig med tanke på oppgavene fylkeskommunen fortsatt skal forvalte. Kommunen bør også ha tilstrekkelig kompetanse knyttet til transportplanlegging og byutvikling, og økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta oppgaveløsningen.

Det pekes i meldingen på at en overføring av kollektivtransporten til store kommuner vil kunne legge til rette for en tverrsektoriell samordning, fordi kommunene også vil ha ansvaret for oppgaver som næringsutvikling, bolig- og arealpolitikk og andre oppgaveområder som henger sammen med transportpolitikken.

En overføring av ansvaret for kollektivtransporten til de største kommunene vil innebære oppgavedifferensiering. Oppgavedifferensiering på kollektiv-

tivtransportområdet vil føre til en mindre økning i antallet organisatoriske enheter som har ansvaret for kollektivtransporten, og lokalforvaltningen kan samlet sett framstå som mer uoversiktlig. Videre kan en slik oppsplitting redusere fagmiljøene for kollektivtransporten isolert sett.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at det fylkeskommunale ansvaret for kollektivtransporten, inkludert TT-ordningen, kan overføres til de største kommunene.

Det vises i meldingen til at den konkrete gjennomføringen av oppgaveoverføringen vil bli utredet nærmere.

Ansvaret for skoleskyss kan overføres til kommuner som overtar ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport.

Det vises i meldingen til at det er viktig å se ansvaret for kollektivtransporten i sammenheng med ansvaret for vegpolitikken. Ved overføring av kollektivansvaret til de største kommunene blir fylkeskommunenes mulighet til å se løsninger for kollektivtransporten i sammenheng med innsatsen på fylkesvegnettet svekket. Spørsmålet om overføring av ansvaret for fylkesveger til de største kommunene skal vurderes i prosessen frem mot neste nasjonale transportplan. Spørsmålet om overføring av ansvaret for kjøp av jernbanetjenester til robuste kommuner vurderes i samband med jernbanereformen.

5.1.11 Lokal nærings- og samfunnsutvikling

KOMMUNENS ROLLER I LOKAL NÆRINGS- OG SAMFUNNSUTVIKLING

Kommunene har et generelt ansvar for lokal samfunnsutvikling. Kommuneloven fastslår at kommunen skal utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet. Konkrete bestemmelser om planlegging framgår av plan- og bygningsloven. I tillegg til påleggene i plan- og bygningsloven kan kommunene på frivillig basis legge til rette for samfunnsutvikling i kommunen.

Det pekes i meldingen på at næringsutvikling er sentralt for utviklingen av regioner, kommuner og lokalsamfunn. Næringslivet bidrar med verdiskaping, arbeidsplasser, vare- og tjenestetilbud og som partner i stedsutviklingen. Kommunen er også sentral for utviklingen av det lokale næringslivet. Ulike egenskaper ved kommunene påvirker bedriftenes lokaliseringsbeslutninger, utvikling av eksisterende næringsliv og grunnlaget for etablering av nye næringsvirksomheter. Grunnleggende økonomiske faktorer som tilgjengelighet av transportinfrastruktur, arbeidstakeres utdannings- og lønnsnivå, teknisk infrastruktur, lokale skatter og avgifter, samt offentlig og privat etterspørsel, går igjen som viktige faktorer i studier av bedrifters lokaliseringsbeslutninger og for utviklingen i eksisterende næringsliv. I tillegg til sitt eget tje-

nestetilbud kan kommunene også påvirke lokal næringsutvikling gjennom kommunenes kjøp av tjenester.

Entreprenørskap stimuleres av eksisterende næringsliv og eksisterende oppstartsaktivitet. Kommunene kan også bidra ved å etterspørre varer og tjenester. Hvilke andre lokale faktorer som påvirker entreprenørskap er mindre belagt med gode studier, men også her pekes det på at kompetansen blant innbyggerne er sentralt. Bedrifter er avhengig av gode tilbud for husholdningene for å rekruttere arbeidskraft. Kommunale tjenestetilbud, skole og kulturelle tjenester påvirker særlig unge og utdannede husholdningers flyttebeslutninger. Husholdninger og næringsliv vil også være opptatt av teknisk infrastruktur som planlegging og utbygging, vann og avløp samt behandling av byggesøknader og reguleringsplaner.

I en spørreundersøkelse om lokal næringspolitikk går det også fram at behandling av byggesøknader og reguleringsplaner, samt utbygging av kommunale veier og infrastruktur, er de viktigste virkemidlene kommunene bruker for å tilrettelegge for og tiltrekke seg næringsvirksomhet. Regjeringen gjennomfører flere forenklingstiltak som vil bidra til raskere planprosesser og økt lokal handlefrihet.

Kommunens roller innenfor lokal nærings- og samfunnsutvikling dekker et bredt spekter av virkemidler: Samfunns- og arealplanmyndighet; forvaltningsoppgaver tilknyttet næringsvirksomhet; Investering i næringsrettet infrastruktur; veiledning og rådgivning av bedrifter og etablerere; plikt til å saksforberede søknader om midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket, og uttale seg til Innovasjon Norge (IN) som avgjør sakene; tildele tilskudd til bedrifter innenfor EØS-reglene om bagatellmessig støtte; påvirke lokal næringsutvikling gjennom lokale avgifter og eventuell eiendomsskatt; kommunal etterspørsel av varer og tjenester og innovative innkjøp.

Det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder politisk prioritering, ressursbruk og organisering av arbeidet.

ANDRE OFFENTLIGE VIRKEMIDLER FOR LOKAL SAMFUNNS- OG NÆRINGSUTVIKLING

Innenfor samfunnsutvikling i bred forstand er det en rekke ulike aktører, så som kultur- og utdanningsinstitusjoner, aktører med ansvar for infrastruktur og andre utbyggingstiltak mv. Det offentlige virkemiddelapparatet for næringsutvikling består også av flere aktører: Fylkeskommunen, Fylkesmannen, Innovasjon Norge (IN), Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, selskapet for industrivekst SF (Siva) og Brønnøysundregistrene.

Det er i meldingen tatt inn en kort omtale også av deres roller.

VIDEREUTVIKLING AV KOMMUNENS ROLLER SOM LOKAL NÆRINGS- OG SAMFUNNSUTVIKLER

Ekspertutvalget peker på at kommunene forventes å være førstelinjetjeneste overfor lokalt næringsliv, men er det forvaltningsorganet som har minst formalisert ansvar og myndighet. Prinsipielt oppfatter utvalget dette som uheldig. Etter utvalgets oppfatning vil en styrking av kommunenes ansvar og roller på dette feltet tilføre kommunene positive virkemidler. Dette vil i sin tur kunne skape et bredere grunnlag for lokalpolitisk engasjement i rollene som lokale nærings- og samfunnsutviklere. Utvalget vurderer at større kommuner med 15 000–20 000 innbyggere vil kunne ivareta rådgivning på flere områder, treffe ulike beslutninger om tilrettelegging for lokalt næringsliv og avgjøre søknader om mindre økonomiske tilskudd til lokale bedrifter og etablerere.

Utvalget mener imidlertid at kommuner av denne størrelsesorden likevel ikke kan forventes å ha eller få tilstrekkelig kompetanse til å treffe vedtak i saker om finansiering av næringsvirksomhet som er rettet mot et internasjonalt marked eller i satsinger som inngår i nasjonale programmer mv. Det kan også være andre funksjoner som kommunene ikke kan ivareta like effektivt som det apparatet som i dag har forvaltningsansvaret. Utvalget anbefaler videre utredning av en modell for større grad av desentralisering av oppgaver relatert til lokal nærings- og samfunnsutvikling.

Departementet mener at større kommuner vil kunne ha et annet utgangspunkt for innsats rettet mot lokal nærings- og samfunnsutvikling enn mange av dagens kommuner. Det er behov for mer forskningsbasert kunnskap. Det er bestilt en utredning (tildelt Norut Alta/Norut Tromsø) som skal beskrive viktige utfordringer knyttet til kommunens innsats, som skal foreligge innen 15. august 2015.

Regjeringen vil videreutvikle det bedriftsrettede virkemiddelapparatet. I Sundvolden-erklæringen heter det at regjeringen vil gjennomgå virkemiddelapparatet for innovasjon og videreutvikle virkemidlene med høyest innovasjonseffekt. I dag er det ikke tilfredsstillende oversikt over hvilke kommunale, regionale, nasjonale og internasjonale næringsrettede virkemidler som finnes og hvor effektive de er. I 2014 ble det startet opp to forskningsprosjekter for å få et bedre beslutningsgrunnlag til å vurdere innovasjons- og verdiskapningseffekten av ulike virkemidler (DAMVAD og SSB).

Det er krevende å beregne effekten av ulike virkemidler, men det er et nødvendig arbeid for å forenkle og forbedre virkemidlene for innovasjon i norsk næringsliv.

Nærings- og fiskeridepartementet har startet en gjennomgang av føringene og oppdragene for Innovasjon Norge for å legge til rette for en høyere grad av måloppnåelse og effektiv drift.

Når de nevnte utredningene og et sammenstilt kunnskapsgrunnlag foreligger, vil det utgjøre et grunnlag for å vurdere om det er behov for å klargjøre og styrke kommunenes rolle knyttet til lokal nærings- og samfunnsutvikling. Regjeringen vil følge opp dette spørsmålet i proposisjonen om nye oppgaver til større kommuner som planlegges fremmet for Stortinget i vårsesjonen 2017.

5.2 Komiteens merknader

Generelle merknader

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti konstaterer at regjeringen ikke følger opp sine egne løfter om å gi mer makt og myndighet til kommunene gjennom overføring av oppgaver fra stat til kommune. Oppgavemeldingen er preget av at fylkeskommunene svekkes, at generalistkommuneprinsippet settes til side, at oppgaver bare foreslås overført til nye storkommuner og at det må gjennomføres nye utredninger for de oppgaver som vurderes overført. Dette betyr at kommunene som forutsettes å ha gjennomført sine prosesser om endret kommunestruktur i 2016, ikke vil vite hvilke oppgaver de skal løse. Dette er sterkt kritikkverdig og gjør regjeringens tidsplan for kommunereformen uforsvarlig å gjennomføre.

Disse medlemmer mener endringer i oppgavefordelingen mellom de tre forvaltningsnivåene skal skje innenfor rammene av en nasjonal, statlig politikk som sikrer rettferdig geografisk fordeling og som ivaretar allerede opparbeidede og lovfestede rettigheter til velferdstjenester og sosialt sikkerhetsnett. Når oppgaver skal flyttes, så må det være sannsynliggjort at det fører til bedre tjenester for befolkningen og/eller styrker lokaldemokratiet reelt.

Disse medlemmer viser til at det i proposisjonen er vist til at arbeidet med vurderingen av oppgaver har tatt utgangspunkt i retningslinjene som ble lagt fram av Oppgavefordelingsutvalget i NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. Disse medlemmer viser til at Holteutvalget i NOU 2010:5 foreslo en tilsvarende endring. Denne ble ikke fulgt opp av forrige regjering fordi motargumentene var mange og gode. Disse medlemmer vil understreke behovet for sterke kompetansemiljøer i hjelpemiddelformidlingen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet vil understreke behovet for at Stortinget gjennom behandling av

oppgavemeldingen gir konkrete avklaringer til ny oppgavedeling. Dette er en forutsetning for at kommunene skal gis et forsvarlig grunnlag for sin gjennomgang av hensiktsmessig kommunestruktur for å løse framtidens oppgaver.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at Senterpartiet på sitt landsmøte 2015 vedtok 21 tiltak og konkrete forslag til endringer i oppgavedelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune. Forslagene forutsetter ikke, slik regjeringen gjør, en endret kommunestruktur. I motsetning til regjeringen har Senterpartiet foreslått å styrke fylkeskommunene gjennom endret ansvarsdeling på en rekke områder mellom direktoratene/fylkesmennene og de folkestyrte fylkeskommunene.

Arbeidsrettede tiltak

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at ansvaret for hjelpemidler og varig tilrettelagte arbeidsplasser allerede delvis er et kommunalt ansvar, og brukerne trenger et helhetlig tilbud. Målet er å gjennom utredningene finne en naturlig balanse mellom statlig ansvar og kommunalt ansvar. Hensynet til brukerne skal stå i fokus for den løsningen som blir valgt.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti støtter ikke forslaget om å overføre det økonomiske ansvaret for varig tilrettelagt arbeid (VTA og VTO) fra staten til kommunene.

Disse medlemmer viser til FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Av konvensjonens artikkel 4, som fastsetter statenes generelle forpliktelser, følger det at staten også i utviklingsfasen av saker plikter aktivt å trekke inn og rådføre seg inngående med mennesker med nedsatt funksjonsevne, og de organisasjoner som representerer dem.

Disse medlemmer påpeker at regjeringen ikke har gjennomført slike drøftelser i denne saken. Dette på tross av at meldingen dreier seg om svært sentrale områder nettopp for mennesker som er omfattet av konvensjonen, både når det gjelder arbeids- og utdanningsreiser, hjelpemidler, rehabilitering og varig tilrettelagt arbeid. Disse medlemmer vil derfor gå imot endringer basert på denne stortingsmeldingen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener Stortinget ikke kan gjøre vedtak på disse områdene før grundige utredninger er gjennomført i tråd med konvensjonsforpliktelsene.

Disse medlemmer viser til at ansvaret for hjelpemidler, arbeids- og utdanningsreiser og varig tilrettelagte arbeidsplasser er regelstyrte ordninger som ikke bør baseres på lokalpolitisk skjønn.

Disse medlemmer mener disse oppgavene fortsatt skal ligge til det statlige nivået.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Det gjøres ikke endringer i ansvarsforholdene når det gjelder hjelpemidler, arbeids- og utdanningsreiser, varig tilrettelagt arbeid (VTA og VTO) og TT-ordningen.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener de lokale Nav-kontorene må få styrket sin kompetanse og myndighet gjennom ansvar for avsluttende saksbehandling på flere områder enn økonomisk sosialhjelp. En utredning av endret ansvarsdeling bør bl.a. gjelde arbeidsrettede tiltak.

Hjelpemidler

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at ansvaret for hjelpemidler og varig tilrettelagte arbeidsplasser allerede delvis er et kommunalt ansvar, og brukerne trenger et helhetlig tilbud. Målet er å gjennom utredningene finne en naturlig balanse mellom statlig ansvar og kommunalt ansvar. Hensynet til brukerne skal stå i fokus for den løsningen som blir valgt.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti støtter ikke forslaget om å overføre det økonomiske ansvaret for basishjelpemidler fra staten til kommunene.

Disse medlemmer viser til sine generelle merknader og til at organisasjonene samlet har gått imot endringer på området. Begrunnelsen har vært at dagens modell er god og at oppsplitting ikke vil øke kompetansen, men tvert imot splitte fagmiljø som trenger mye spesialisert fagkunnskap det ikke vil være mulig å ha i kommunene. Disse medlemmer er også uenig i å fjerne eller svekke statens forpliktelser til å betale for hjelpemidler gjennom Folketrygden og legge om til rammefinansiering. Det er en klar og direkte svekkelse av rettighetene til brukerne. Erfaringer fra Danmark viser at dette kan hindre nødvendig tilgang på hjelpemidler. Det er ikke et eksempel til etterfølgelse.

Arbeids- og utdanningsreiser

Komiteen viser til at ordningen med støtte til arbeids- og utdanningsreiser skal hindre at personer med nedsatt arbeidsevne ikke kan ta arbeid eller utdanning på grunn av manglende transporttilbud. Det vises til departementets uttalelser om at ordningen er relativt liten og avgrenset.

Komiteen mener at ansvaret for arbeids- og utdanningsreiser fremdeles skal være et statlig ansvar da dette er et arbeidsrettet tiltak som passer inn i Nav-porteføljen og det er en liten og sårbar ordning.

Habilitering og rehabilitering

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener det er naturlig at kommunene får et større ansvar for rehabiliteringstjenestene og støtter en utredning av hvilke oppgaver kommunene bør få på rehabiliteringsfeltet.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener utredningen bør ses i sammenheng med en større utredning av overføring av ansvaret for helseforetakene og spesialisthelsetjenesten, unntatt universitetssykehusene, til nye folkevalgte regioner.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener ansvaret for den spesialiserte rehabiliteringen fortsatt skal være helseforetakenes ansvar.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener at habiliterings- og rehabiliteringstjenesten skal tydeliggjøres som et kommunalt ansvar. Dette må følges av en omlegging av finansieringsvirkemidlene slik at kommunene får ansvar for kjøp av spesialiserte rehabiliteringstjenester for helseforetakene og andre tilbydere. Samhandlingsreformen understreker kommunenes ansvar for rehabilitering og oppfølging av utskrivingsklare pasienter, men kommunene er ikke gitt økonomiske muligheter til å utvikle lokale tilbud. Ansvarsoverføringen må sikres økonomisk gjennom økte kommunerammer.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti peker på at innbyggerne trenger både generelt og spesialisert tilbud innen habilitering, rehabilitering, hjelpemidler, arbeid og boligtilpassing for at alle skal kunne leve et selvstendig liv og delta på like fot i samfunnet. Å gjøre endringer på ansvarsdeling og finansiering må ha som mål at disse livsvilkårene skal bedres for innbyggerne. Det ligger ingen slik utredning av konsekvenser til grunn for forslagene i Meld. St. 14 (2014–2015). Gode beslut-

ninger krever kunnskapsbasert grunnlag. Å overføre til kommunene nå vil være å gå på tvers av faglige råd og synspunktet til brukerorganisasjonene.

Dette medlem viser til fellesuttalelsen fra hhv. Norges Handikapforbund, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Norsk Fysioterapeutforbund, Norsk Ergoterapeutforbund og Rehabilitation International Norge (RI Norge), som er svært betenkt over at ansvaret for rehabilitering foreslås overført til kommunene. De påpeker at uansett reform vil kun et fåtall kommuner ha en størrelse som vil gjøre det mulig å utvikle og vedlikeholde nødvendig kompetanse innen rehabilitering for de mange ulike gruppene som har stort behov for rehabilitering og at innen rehabilitering er det behov for kvantitet i erfaringsoppbyggingen for å oppnå god kvalitet.

Dette medlem viser også til at RI Norge peker på inkonsekvensen ved at det slås fast at arbeidsrettet rehabilitering fortsatt skal være et statlig ansvar, mens annen rehabilitering skal være et kommunalt ansvar. Dette synes å skape en ulikhet i ansvarsforhold som ikke er begrunnet og lett kan bli oppfattet som en rangering av ulike behovsgrupper.

Dette medlem viser til at Helsedirektoratets rapport av 2011 (IS-1947) er vag med hensyn til å tydeliggjøre hva som er spesialisert rehabilitering og hva som kreves av kompetanse, og at det i dag er svært få kommuner som kan tilby spesialisert kompetanse på et så kompetansetungt område. Dette medlem mener det er avgjørende viktig at måten dette blir utviklet videre på ikke må undergrave, men forsterke kompetansen i den komplekse rehabiliteringen.

Psykisk helse – distriktpsikiatriske sentre

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at kommunene har fått et økt ansvar innenfor psykisk helse, og at det er naturlig å se på om de også kan overta noen av de spesialiserte tjenestene.

Flertallet mener derfor at det er hensiktsmessig med en prøveordning med overføring av driftsansvar for distriktpsikiatriske sentre til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at de distriktpsikiatriske sentra fortsatt skal ligge i helseforetakene.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at kommunene har fått et økt ansvar innenfor psykisk helsevern og at dette har styrket det forebyggende arbeidet og muligheten til tidlig intervensjon. Psykiatritilbudet gjennom de distriktpsikiatriske

klinikkene bør overføres fra helseforetakene til kommune- eller fylkeskommunenivå.

Klima- og miljøforvaltning

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at regjeringen foreslår overføring av noen nye typer oppgaver til kommunene knyttet til jakttider samt enkelte bestemmelser i forurensningsloven. Flertallet støtter dette.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet støtter at myndigheten for jakt- og fangsttider og innlandsfiske kan overføres til kommunene.

Disse medlemmer viser til at støy fra motorsportbaner, skytebaner og vindmøller primært er et lokalt miljøproblem, og følgelig bør behandles av kommunene som det laveste effektive nivået. Disse medlemmer støtter derfor at myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensningsloven, til å behandle saker vedrørende støy fra motorsportbaner, skytebaner og vindmøller kan overføres til kommunene.

Disse medlemmer ønsker at forvaltningen av utvalgte kulturlandskap i jordbruket ivaretas gjennom kunnskap og kompetanse. Kulturlandskapet er skapt gjennom lang og kontinuerlig bruk for å produsere mat. I Norge omfatter kulturlandskapet mange naturtyper og vegetasjonstyper. Slike områder gir gunstige betingelser for mange planter og dyr. Skal kommunene overta forvaltningen av disse områdene, vil det være behov for at kompetanse og kunnskap styrkes og forvaltes i tråd med naturmangfoldsloven og nasjonale mål om å stanse tap av arter og naturtyper.

Disse medlemmer viser til at ordningen med tilskudd til verdensarvområdene berører et fåtall kommuner i tre fylker og går på tvers av kommunegrensene. Overføring av forvaltningsansvaret for ordningen til de berørte syv kommuner vil kunne øke byråkratiet og bidra til en lite kostnadseffektiv forvaltning, med unntak av Vegaøyan verdensarv, som arealmessig kun berører Vega kommune og som midlertidig har fått oppgaver i tilknytning til ordningen. Disse medlemmer mener dagens organisering bør videreføres for å ivareta Norges forpliktelser for å ivareta vår del av verdensarven.

Disse medlemmer ønsker en overføring av statlige oppgaver til regionalt nivå som krever regionalt politisk skjønn, og at relevante klima- og miljøoppgaver skal overføres til det regionale folkevalgte nivå. Norges klima- og miljømål er viktige premisser for en rekke sektorer og politikkområder, som f.eks. arealforvaltningen, næringsutvikling, landbruk og transport. En bærekraftig arealpolitikk er et av de

viktigste virkemidlene for å nå våre ambisjoner på klima og miljø. Næringsutviklingen er avhengig av et godt samspill mellom transport, arealforvaltning og miljøtiltak. Tilsvarende må utbygging og drift av kollektivtrafikk, vei og båtruter ses i sammenheng med endringer i bosettingsmønster, miljøkrav og arealforvaltning.

Det å finne gode regionale løsninger på tvers av kommunegrensene og sektorer er et viktig bidrag til å nå nasjonale mål. En rekke spørsmål knyttet til vern og bruk, befolkningsvekst og arealforvaltning må løses regionalt.

For spesialiserte miljøoppgaver vil det ikke være hensiktsmessig at kommunene bygger opp kompetanse. Kommunene har også behov for veiledning og rådgivning i miljø saker. Dette behovet kan i stor grad ivaretas regionalt.

Det er et selvstendig poeng å sikre at det regionale folkevalgte nivået gis bedre kompetanse til å sette miljø- og klimapolitikken inn i et framtidrettet regionalt perspektiv.

Miljøoppgavene må ses i sammenheng med de andre oppgavene som det regionale folkevalgte nivået har eller som disse medlemmer mener det bør få: samferdsel, landbruk, næringsutvikling, fylkesplan og regionale forskningsfond. Å legge ansvaret for miljø og klima til det samme organet som har ansvaret for en rekke andre oppgaver knyttet til regional utvikling, vil etter vår vurdering fremme en helhetlig og bærekraftig utvikling. Et slikt grep vil også kunne redusere byråkrati, ved å samle regional plankompetanse og regional miljøkompetanse i samme organisasjon. Det vil også bety at det regionale kulturminnevernet samles med de øvrige delene av miljøforvaltningen regionalt.

Det er viktig at fylkets (regionens) fremste faglige autoritet på miljøvernområdet er synlig overfor samarbeidspartnerne. I tillegg til veiledning overfor kommunene må det regionale nivået også få ansvar for formidling av forskningsbasert kunnskap.

Det er disse medlemmers vurdering at en regionalpolitisk forankring av miljøoppgavene vil bidra til å integrere miljø og klima i regional utvikling, planlegging og arealforvaltning, og vil kunne styrke arbeidet med regional utvikling basert på mer helhetlige vurderinger. Et større regionalpolitisk ansvar på miljøområdet vil kunne styrke forankringen, forståelsen og aksepten for viktige miljø- og klimamål.

Disse medlemmer mener derfor at Fylkesmannens ansvar for miljø, med unntak av klagebehandling og lovlighetskontroll, overføres til det regionale folkevalgte nivå.

Nasjonalparkene og de større verneområdene, som går over flere kommunegrensene, skal forvaltes gjennom bredt sammensatte verneområdestyrer, med representanter fra kommuner, fylkeskommuner og

hvor det faglige sekretariat tillegges fylkesmannen. Ordningen med nasjonalparkstyrer ble opprettet for å ivareta både de lokale interessene i vertskommunene og de overordnede nasjonale målene med å stanse tap av arter og naturtyper, i tillegg til å verne spesielle verdifulle naturområder i Norge. Disse medlemmer ber regjeringen legge dette til grunn i det videre arbeidet med å fordele oppgaver mellom forvaltningsnivåene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti har som utgangspunkt at natur- og miljøforvaltningen skal være basert på en helhetlig vurdering, faglig forankret i nasjonale mål og retningslinjer og at man bør unngå en fragmentert forvaltning av nasjonalt viktige verdier som natur og miljøvernet representerer.

Disse medlemmer er svært skeptiske til en oppsplitting av utmarksforvaltningen, og ser det som uheldig å endre en forvaltning som i dag ivaretar de nasjonale målene for natur- og miljøforvaltningen på en god måte, gjennom de nasjonale nasjonalpark- og verneområde-styrene. Sammensetningen av forvaltningsstyrene ivaretar de lokale interessene gjennom lokalt oppnevnte medlemmer fra kommuner og fylkesting, sammen med et faglig sekretariat fra Fylkesmannen.

Når et mindre verneområde ligger innenfor en kommune, kan det være aktuelt å overføre forvaltningsmyndighet til kommunene, forutsatt at kommunen har tilstrekkelig naturfaglig kompetanse. Derksom kommunene ikke har kunnskap og kompetanse til å forvalte disse områdene i tråd med nasjonale mål og forskrifter, må forvaltningen ikke overføres kommunene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til sine merknader i foregående kapittel, og foreslår at fylkesmannens ansvar for miljø, med unntak av klagebehandling og lovlighetskontroll, overføres til det regionale folkevalgte nivå.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener at ansvaret for forvaltning av verneområder bør overføres til kommunene. Dette må også innebære overføring av statlige midler til kommunene som får det direkte ansvaret for finansiering av verneområdestyrene.

Dette medlem mener at forvaltningsoppgavene som er lagt til Fylkesmannens miljøavdeling og landbruksavdeling, skal overføres til fylkeskommunene. Fylkesmannens rolle rendyrkes som kontroll- og tilsynsorgan. Ivaretagelsen av overordnede nasjonale interesser må sikres gjennom lovverket. Dette gjelder også jordvernet som må sikres et ster-

kere nasjonalt vern gjennom styrking av jordlovens bestemmelser mot omdisponering til andre formål.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti støtter på noen områder en overføring av skjønnsmyndighet til lokale folkevalgte organer. Forutsetningen for en slik overføring er at minstestandardene for vern av natur og miljø heves i den nasjonale lovgivningen, og at den lokale forvaltningen sikres tilstrekkelig faglig kompetanse til å gjøre nødvendig saksforberedelse. Dette medlem viser for mer om dette til sine generelle merknader under punkt 1.2.2 tidligere i denne innstillingen.

Dette medlem viser til at forutsetningen for å overføre oppgaver til lokalt nivå er at lovverket på nasjonalt nivå er sterkt nok til å hindre tap av naturmangfold, matjord og andre viktige uerstattelige verdier. Dette medlem viser til at det i dag mangler nødvendig kartlegging og faktagrunnlag for å ivareta dette og at det også forutsetter klare krav til nødvendig kompetanse lokalt. Dette medlem viser til at dette mangler nå og vil derfor gå imot endringene.

Tilskudd til frivilligsentraler

Komiteen viser til at ordningen med tilskudd til frivilligsentraler har bidratt til å skape sosiale møteplasser og lagt til rette for frivillig virksomhet over hele landet. Kommunale frivilligsentraler utgjør omtrent halvparten av de 400 frivilligsentralene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener at kommunene bør få et større og mer helhetlig ansvar innenfor frivillighet, forebygging og folkehelse.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener at tilskuddet til frivilligsentralene bør overføres til kommunene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener at midlene bør øremerkes og økes i en opptrappingsperiode for å styrke frivilligsentralene.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener at dette gir forutsigbarhet og mulighet for å styrke tilbudet i en sektor vi har et felles engasjement for.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at høringsinstansene advarte sterkt mot at statens finansiering av frivilligsentralene faller vekk og at sentralene skal finansieres av kommunenes ramme. Frivilligsentraler er ingen lovpålagt oppgave og er derfor svært utsatt når kommunale budsjetter blir for trange. Disse medlemmer vil derfor gå imot dette forslaget slik det er framlagt i denne meldingen.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet mener at en eventuell overføring av de statlige midlene ikke kan skje før etter en helhetlig gjennomgang av hele frivillighetsfeltet som inkluderer både frivilligsentraler, frisklivsentraler og andre tilbud innenfor frivilligheten i form av en egen sak til Stortinget.

Videregående opplæring

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener at ansvaret for videregående opplæring fortsatt skal ligge på regionalt folkevalgt nivå. Flertallet viser til gjeldende forsøkslov der regjeringen kan vurdere slike forsøk der det er godtgjort at alle berørte elever blir minst like godt eller bedre ivaretatt enn før.

Adgangen til å gjennomføre forsøk utvides ikke med dette, og vil være i tråd med slik forsøksordningen er blitt praktisert de siste ti årene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at KS i høringsrunden uttrykte bekymring for om kravene til kvalitet og valgfrihet for alle elever i videregående skole vil opprettholdes dersom noen større kommuner får ansvar for videregående opplæring.

Disse medlemmer deler bekymringen for at valgfrihet og kvalitet kan utfordres ved en fragmentering av opplæringstilbudet for videregående elever. Videregående opplæring omfatter en rekke fagområder, og tilbudet varierer mellom fylkene. Disse medlemmer mener det er viktig at regionen sikres tilgang på relevant kompetanse gjennom et bredt fagtilbud som også gjenspeiler regionenes ulike næringsstruktur. For elevene er det viktig at de har et bredt tilbud og at tilbudet er av høy kvalitet. Disse medlemmer frykter særlig at tilbudet innenfor yrkesfag vil kunne bli skadelidende ved en fragmentering av tilbudet mellom enkelte større kommuner og det regionale folkevalgte nivå. Disse medlemmer mener på denne bakgrunn at ansvaret for videregående opplæring fortsatt skal ligge på regionalt folkevalgt nivå.

Kollektivtransport

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener at ansvaret for kollektivtrafikken fortsatt som hovedregel skal ligge på det regionale folkevalgte nivå. Ansvaret for kollektivtrafikken kan overføres til større kommuner på de vilkår som skisseres i meldingen, og forutsatt at det inngår et samarbeid/partnerskap med det øvrige fylket/regionen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud i regionen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen foreslår at de største kommunene, under visse forutsetninger, kan overta det fylkeskommunale ansvaret for kollektivtransporten. Formålet med overføringen er å sikre et mer helhetlig tilbud i de største kommunene. Som påpekt av KS under høringen er utfordringen i kollektivtransporten imidlertid at det geografiske nedslagsfeltet utvides og at det krysser både kommune- og fylkesgrenser. Eksempelvis opererer Ruter i både Oslo og Akershus. Disse medlemmer mener at de største bykommunene har andre utfordringer innenfor kollektivtransporten enn øvrige kommuner. Samtidig er det viktig å sikre gode kollektivforbindelser i hele regioner og ikke bare i byområdene. Disse medlemmer mener på denne bakgrunn at det bør legges bedre til rette for mer samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner/et nytt regionalt folkevalgt nivå, fremfor en overføring av deler av ansvaret til enkelte kommuner.

Disse medlemmer vil videreføre det fylkeskommunale ansvaret for kollektivtransporten i sin helhet.

Tannhelsetjeneste

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener at ansvaret for tannhelsetjenesten bør overføres til kommunene. Kommunene står fritt til å organisere ansvaret enten i egen regi, samarbeid med private/ideelle eller samarbeid med andre kommuner. Regjeringen må vurdere tiltak som legger til rette for å videreføre kompetansemiljøene i regionale kompetansesentre og i spesialisttannhelsetjenesten.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til høringen og til at tannhelse er en oppgave som løses godt i dag av fylkeskommunene og at det er ingen grunn til å bryte opp fungerende fagmiljø og føre dette over i ulike former for interkommunalt samarbeid.

Nye oppgaver

Komiteen mener det er viktig å sikre et mer helhetlig tilbud til brukerne av Nav, og ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til hvordan den kommunale og den statlige delen av tjenesten kan samordnes bedre.

Komiteen viser til forslaget om å la kommunene overta borgerlige vigslor og notarialbekreftelser og støtter dette under forutsetning av statlig fullfinansiering av disse oppgavene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre mener at det må vurderes økt kommunal selvstyre innenfor skiltpolitikken som i dag ligger hos Statens vegvesen.

Flertallet mener at det må vurderes økt kommunalt selvstyre innenfor fastsetting av skrivemåte og navn innenfor adresse- og skiltprosjekt.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, er enig i at tilskuddsordning til etablering i egen bolig og tilpasning av bolig overføres fra Husbanken til kommunene. Gjeldende krav til universell utforming endres ikke av denne ansvarsfordeling.

Dette flertallet mener at kommunenes mulighet for å utvide selvkostområdet innenfor vann, avløp og renovasjon gjennom et mer helhetlig miljøgebyr bør utredes. Selvkostprinsippet skal fortsatt ligge til grunn.

Dette flertallet ber regjeringen vurdere å øke det kommunale ansvaret for finansiering av skoleskysst for grunnskoleelever.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at etablert ansvarsdeling for veinettet skal opprettholdes og støtter forslaget fra KS om at ressursene i Statens vegvesen knyttet til Sams veiadministrasjon overføres til fylkeskommunene.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at deler av Forskningsrådets programmer bør overføres til fylkeskommunene.

Disse medlemmer mener at forvaltning av støtte til regionale kulturtiltak, som festivalstøtte, bør overføres fra Kulturrådet til fylkeskommunene.

Disse medlemmer støtter ikke regjeringens forslag om endringer i eierskapet og reduksjon i an-

tall regionkontor for Innovasjon Norge. Regionapparatet til Innovasjon Norge overføres til fylkeskommunene.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener at konsolideringsprosessen for museene innen kulturminnevernet må evalueres, og at det må vurderes å tilbakeføre ansvar til kommunene.

Dette medlem mener organiseringen av spesialisthelsetjenesten bør endres ved å oppløse de regionale helseforetakene, men inntil videre beholde statlig eierskap over sykehusene som organiseres etter fylkesgrensene. Sykehusene skal ha utvidet styringsansvar innenfor rammene av nasjonal finansiering og prioriteringer i Nasjonal helseplan. Sykehusstyrene skal ha et flertall av medlemmene oppnevnt av fylkestingene. På lengre sikt overføres ansvaret for sykehusene til regionalt folkevalgt nivå.

Dette medlem mener at barnevernet bør omorganiseres. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet nedlegges og ansvaret for det statlige barnevernet gjennom Bufetats virksomhet overføres til fylkeskommunene. Kommunenes ansvar i barnevernet forsterkes og tydeliggjøres. Rekruttering og oppfølging av fosterhjem underlegges kommunalt ansvar. Fylkeskommunene vil da ha sitt ansvar knyttet til bl.a. å sikre tilstrekkelig kapasitet og drift av barnevernsinstitusjoner.

Dette medlem mener kulturminnevernet må tydeliggjøres som en fylkeskommunal oppgave. Reglene om at politiske vedtak i strid med fylkeskonservators innstilling, skal oversendes Klima- og miljødepartementet ved riksantikvaren til godkjenning, fjernes. Det etableres ordninger med innsigelsesmyndighet i kulturminnesaker som tilsvarende statens myndighet i andre plansaker.

Dette medlem mener at behandling av skadefellingsløyver på rovvilt i henhold til gitt lovgrunnlag, bør overføres fra Fylkesmannen til fylkeskommunen.

Dette medlem mener at familievernnet overføres fra staten til fylkeskommunene, og ikke til kommunene slik regjeringen foreslår.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at kommunen videre bør gis mulighet til å pålegge tiltakshaver fondsavsetning til opprydding i etterkant av oppretting av deponi, grusuttak eller lignende.

Dette medlem viser til merknader ellers i innstillingen om omorganisering av sjukehusforetakene til en forvaltningsmodell underlagt politisk styring på regionalt nivå.

6. Regionalt folkevalgt nivå

6.1 Sammendrag

6.1.1 Innledning

Stortinget har bedt regjeringen gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene, men uten at dette skal forsinke arbeidet med kommunereformen for primærkommunene.

Som en direkte oppfølging har departementet fått utarbeidet (Møreforskning) en gjennomgang av tidligere utredninger av regionspørsmålet. Ut fra dette skisserer Møreforskning ulike modeller for regional inndeling og regionenes oppgaver og funksjon, samt hvordan ulike regionale strukturer kan fungere i forhold til ulike kommunestrukturer. Meldingen omtaler ikke de konkrete modellene. Det spørsmålet vil vurderes i den videre prosessen.

6.1.2 Mål for arbeidet og forholdet til kommunereformen

Regjeringen har som mål at utviklingen av det regionale folkevalgte nivået skal bidra til at forvaltningssystemet samlet sett fungerer best mulig for innbyggere og næringsliv. Målet for arbeidet med det regionale folkevalgte nivået er å sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne og en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.

Forvaltningsnivåene skal fungere sammen som demokratiske organer og arenaer, tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, planleggere og samfunnsutviklere. Det regionale folkevalgte nivåets oppgaver og roller må ses i sammenheng med og som del av et helhetlig forvaltningssystem. En endring av det regionale folkevalgte nivået må gi merverdi for innbyggere og næringsliv.

Kommunereformen gir et nytt utgangspunkt for vurderingen av veien videre for det regionale folkevalgte nivået. Færre og større kommuner gir kommunene bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gir bedre muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn, og styrker grunnlaget for å ivareta viktige frivillige oppgaver.

Møreforskning peker i sin rapport på at endringer i både oppgavefordeling og kommunestruktur gir behov for å vurdere inndelingen til det regionale folkevalgte nivået. En overordnet vurdering er at jo færre kommuner det blir, desto større bør regionene bli. Samtidig kan det være grenser for hvor mange kommuner som er hensiktsmessig innenfor en enkelt region. Hvilken form for samhandling det er behov for mellom kommune og region, vil variere etter kommunenes størrelse, kapasitet og utfordringer, og med regionnivåets faktiske oppgaver og funksjoner.

Overføring av fylkeskommunale oppgaver til de største kommunene forutsetter at oppgaveløsningen i

områdene utenfor storkommunene kan håndteres på en måte som sikrer likeverdig løsning av oppgavene. Større regioner kan bidra til å styrke oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene.

6.1.3 Prinsipper og kriterier for utvikling av regionalt folkevalgt nivå

PRINSIPPER OG HENSYN FOR OPPGAVEFORDELINGEN

Møreforskning trekker opp tre hovedprinsipper som har ligget til grunn for oppgavefordeling mellom kommune, region og stat i de utredningene som er gjennomgått. Disse hovedprinsippene kan oppsummeres som følger:

1. Oppgaver bør legges til lavest mulig effektive nivå.
2. Staten bør ta seg av oppgaver som skal gjennomføres på likeartet vis over hele landet.
3. Oppgaver som forutsetter lokalt kjennskap og initiativ bør delegeres til region- eller kommunenivå.

KRITERIER FOR REGIONNIVÅETS ROLLEUTØVELSE

Møreforskning trekker fram at synet på fylkeskommunens roller og funksjoner har vært forholdsvis stabilt siden etableringen av den nye fylkeskommunen. Reformen i 1975–1977 var innrettet mot å styrke fylkeskommunen som 1) demokratisk organ og arena, 2) tjenesteprodusent og 3) myndighetsutøver. Vektleggingen av disse tre rollene ble videreført av Christiansen-utvalget og Oppgavefordelingsutvalget. Gjennom de vesentlige endringene i fylkeskommunens oppgaver som kom i første halvdel av 2000-tallet, ble fylkeskommunen tilført en fjerde rolle: 4) samfunnsutvikler. Møreforskning viser til at disse er de samme fire rollene som ekspertutvalget har lagt til grunn for kommunene i delrapporten Kriterier for god kommunestruktur.

Se meldingens kapittel 6.3 for en nærmere omtale av de fire rollene.

6.1.4 Innspill fra KS

Hovedstyret i KS vedtok 12. desember 2014 hvilke prinsipper de mener må legges til grunn for et framtidig regionalt folkevalgt nivå og hvilke konkrete oppgaver som bør overføres til folkevalgte regioner. Fylkestingene ble oppfordret til å behandle disse spørsmålene i løpet av vinteren 2015. Fylkestingenes behandling av KS' hovedstyres vedtak vil inngå i grunnlaget for den videre prosessen med vurdering av et framtidig regionalt nivå.

6.1.5 Departementets vurderinger

Det pekes i meldingen på at fylkeskommunenes ulike roller henger sammen. Fylkeskommunen som

demokratisk organ utvikles gjennom endring i oppgaver og funksjon. Departementet mener det først er nødvendig å drøfte det regionale folkevalgte nivåets funksjon i forvaltningssystemet. Deretter kan det vurderes hvilke oppgaver og virkemidler som bør ligge til regionene.

Etter departementets vurdering er det særlig rollene som tjenesteprodusent og samfunnsutvikler som er sentrale for regionenes funksjon. En klar og funksjonell ansvarsfordeling innenfor tjenesteproduksjon er av betydning for forvaltningssystemets effektivitet. Samordning og tilpasning av offentlig innsats har betydning for i hvilken grad forvaltningssystemet samlet sett blant annet har evne til å utløse vekstpotensialet, forsterke konkurransekraften i alle deler av landet og ivareta miljøhensyn.

UTVIKLING I ROLLEN SOM TJENESTEPRODUSENT

Ny kommunestruktur og ny oppgavefordeling vil utgjøre bakteppet for utvikling av det regionale folkevalgte nivåets rolle som tjenesteprodusent. Generelt vil regionenes ansvar som tjenesteprodusent være av særlig stor betydning for de kommunene som ikke går inn i de nye og større storkommunene.

Som kriteriene utledet fra tidligere utredninger vektlegger, kan regionene styrkes som tjenesteprodusent ved å overføre oppgaver som kan gjennomføres mer effektivt på regionalt enn på statlig nivå, og som styrkes av å underlegges demokratisk folkevalgt kontroll. Overføring av oppgaver til regionalt folkevalgt nivå kan gi brukere og berørte økt innflytelse over utvikling og utførelse av tjenestene.

Regionenes befolkningsgrunnlag og geografi vil påvirke muligheten for overføring av tjenesteproduksjonsoppgaver fra stat til region.

En eventuell tilførsel av nye oppgaver og økt myndighetsansvar kan gi det regionale folkevalgte nivået økt mulighet for å se utviklingen av ulike tjenester i sammenheng og etablere tjenestetilbud etter regionale behov og utfordringer.

UTVIKLING I ROLLEN SOM REGIONAL SAMFUNNSUTVIKLER

Utvikling av det regionale folkevalgte nivået som samfunnsutvikler er, etter departementets syn, i mindre grad knyttet til spørsmålene om oppgavefordeling og budsjettansvar. Utvikling av samfunnsutviklerrollen vil i større grad åpne for vurdering av hvilke virkemidler og samhandlingsformer som muliggjør innvirkning på offentlig innsats i regionene og samordning mellom ulike aktører og forvaltningsnivåers innsats i et samfunnsutviklingsperspektiv.

Fylkeskommunene har i dag en sentral rolle med hensyn til regional utvikling, gjennom blant annet

ansvaret for regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Dette innebærer et samordningsansvar.

Sektorsamordning er en utfordrende oppgave som følge av en økende sektorisert og segmentert statlig forvaltning. Ved å vektlegge samfunnsutviklingsperspektivet kan man styrke regionene i rollen som samfunnsutviklere, gjennom å utvikle mulighetene til å koordinere ulike sektors innsats innenfor regionen. Dette innebærer muligheter til å innvirke på statlige prioriteringer og innretning av sektorinnsats innenfor regionen. Samspillet mellom de folkevalgte nivåene vektlegges i dette perspektivet.

Forutsetningene for å innta en strategisk samfunnsutviklerrolle er tett knyttet til regional struktur. Regionenes muligheter til å utøve helhetssyn og unngå utilsiktede konsekvenser av sektorvedtak og prioriteringer, er viktig for utviklingen av denne rollen. Tidligere utredninger vektlegger også regionenes funksjonalitet og homogenitet spesielt med hensyn til bo- og arbeidsmarkeder og næringsstrukturer. En annen forutsetning er befolkningens felles identitet som igjen knyttes til legitimitet til beslutninger.

Det vises i meldingen til at regional struktur derfor vil påvirke regionenes legitimitet og effektivitet som samfunnsutvikler. Større regioner vil blant annet gjennom regional planlegging kunne øve innflytelse over og se større helhet i løsning av oppgaver som strekker seg over større geografiske områder, som for eksempel arealbruk, kommunikasjon og hvordan møte kompetansebehovene i arbeidslivet. Større regioner vil kunne styrke samhandlingen mellom stat og region og slik kunne bidra til en bedre sektorsamordning. Færre regioner gir færre enheter for staten å forholde seg til, samtidig som det kan gi enheter med sterkere fagmiljøer som kan se større områder og prosesser i sammenheng.

VIDERE ARBEID MED OPPGAVER OG ROLLER FOR DET REGIONALE FOLKEVALGTE NIVÅET

Departementet mener at videreutvikling av det regionale folkevalgte nivået som samfunnsutvikler kan gi en mer målrettet og virkningsfull innsats enn en videreutvikling av regionene som tjenesteprodusent. I dette arbeidet bør vekten legges på muligheten til bedre regional tilpasning av offentlige virkemidler og å finne langsiktige og helhetlige løsninger for sentrale samfunnsutfordringer. Større regioner, som i større grad samsvarer med endrede transportmønstre og næringsstrukturer, vil i sterkere grad kunne påvirke samfunnsutviklingen innenfor sektorer av stor betydning for innbyggere og næringsliv.

Departementet ser derfor utvikling av samfunnsutviklerrollen som den mest aktuelle rammen for det videre arbeidet med konkretisering av det regionale folkevalgte nivåets oppgaver og funksjon. Departementet vil vurdere hvilke konkrete oppgaver og hvil-

ket ansvar det regionale folkevalgte nivået bør ha, med hovedvekt på områdene kompetanse, kommunikasjon og næringsrettet innsats. Muligheten for å se de ulike aktørenes innsats innenfor disse områdene i sammenheng, er sentralt for å kunne utløse vekstpotensialet og styrke vekstkraften i den enkelte regionen.

Arbeidet vil ta utgangspunkt i utfordringer ved dagens system, og vurdere hvordan en mer helhetlig og strategisk planlegging og forvaltning kan oppnås. Departementet mener at statlig innsats innenfor noen sektorer i økt grad bør tilpasses regionale forutsetninger og behov, og derigjennom gi bedre grunnlag for oppnåelse av nasjonale politiske mål. Arbeidet med å videreutvikle det regionale folkevalgte nivået vil blant annet bygge videre på den rollen fylkeskommunene i dag har innenfor transportsektoren, erfaringer med bymiljøavtaler og liknende utviklingsavtaler. Det vil vurderes hvordan regionalt folkevalgt nivå kan gis større medvirkning i store offentlige prioriteringer. Det vil være naturlig å se nærmere på den prinsipielle grensedragningen mot Fylkesmannen.

6.1.6 Videre prosess

FRAMDRIFT OG MILEPÅLER

Det er regjeringens mål å gjennomføre kommunereformen og endringer i regionalt folkevalgt nivå samtidig, slik at både nye kommuner og ny regional inndeling kan iverksettes fra 1. januar 2020.

Det tas sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruktur og nytt regionalt folkevalgt nivå. Sommeren 2015 vil fylkeskommunene inviteres til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer, med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Prosessen legger opp til at fylkeskommunene fatter vedtak høsten 2016.

ØKONOMISKE VIRKEMIDLER

Rammene for økonomisk kompensasjon ved sammenslåing er slått fast i inndelingslova § 15:

«Ved samanslåing av kommunar eller fylke og deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, gir staten delvis kompensasjon for eingongskostnader som er direkte knytte til desse prosessane. I ein overgangsperiode gir staten også kompensasjon for bortfall av rammetilskot.»

Ved de siste kommunesammenslåingene har staten dekket nødvendige kostnader fra vedtak om sammenslåing til sammenslåingen trer i kraft. Staten vil også for fylkeskommuner dekke engangskostnader som følge av sammenslåingen. Rammetilskuddet til fylkeskommunene inneholder ingen elementer som berøres direkte av en sammenslåing. Alle overførin-

gene til fylkeskommunene gis i utgangspunktet per innbygger i fylket, og det vil derfor ikke være aktuelt med et inndelingstilskudd for fylkeskommunene slik det er for kommunene.

KONSEKVENSER FOR VALGDISTRIKTENE

Endringer i regionale strukturer vil kunne medføre behov for vurderinger av valgkretser til stortingsvalg. Det vil også kunne bli behov for å se på fordelingen av mandater mellom valgkretser og andre forhold knyttet til valgordningen.

Mandatfordeling mellom valgdistriktene følger av Grunnloven § 57.

Endring av antall fylker eller fylkesgrenser har betydning for valgordningen. Utredning av behov og eventuell tilpasning av valgordningen i tråd med reformarbeidet er noe det må være stor oppmerksomhet på.

Neste mandatfordeling vil skje før stortingsvalget i 2021.

Det må vurderes om regionene også etter en eventuell reform skal være valgdistrikter til stortingsvalg. Det kan finnes forhold som taler for at framtidige valgdistrikt ved stortingsvalg ikke følger regionsgrensene, men at man permanent eller som en overgangsordning opprettholder 19 valgdistrikt.

Tidspunktet for når nye regioner skal være etablert, bør ses i sammenheng med disse problemstillingene. Dersom det er snakk om mindre endringer, eller enkeltfylker som slår seg sammen, vil det være mulig å utrede og legge til rette for gode overgangsordninger. Reglene for valg til stortingsvalg kan tidligst endres slik at de får gyldighet fra 2021. Fordeling av mandatene mellom distrikter kan heller ikke endres før dette tidspunktet.

6.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at fylkeskommunene nå inviteres inn i kommunereformen, og at regjeringen tar sikte på å legge frem forslag til et nytt folkevalgt nivå våren 2017. Flertallet mener at hovedprinsippene som må ligge til grunn for oppgavefordelingen mellom statlig, regional og kommunal sektor, er at oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå, at staten bør ta seg av oppgaver som skal gjennomføres likeartet over hele landet, og at oppgaver som forutsetter lokalt kjennskap og initiativ bør delegeres til region- eller kommunenivå.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, slår fast at det skal være tre folkevalgte nivå. Utgangspunktet er at opp-

gaver og ansvar som legges til regionnivået i hovedsak er relatert til rollen som regional aktør for samfunnsutvikling. Dette vil også omfatte innbyggerrettet tjenesteproduksjon.

Dette flertallet er positive til at fylkeskommunene nå inviteres inn i kommunereformen, og at regjeringen vil legge fram proposisjoner om kommunereformen inkludert mellomnivået våren 2017.

Nye oppgaver til regionalt nivå forutsetter at prosessen fører til færre fylkeskommuner/regioner av en viss størrelse. Inntektssystemet til fylkene må vurderes i lys av en ny regionstruktur.

Oppgavene til et nytt regionalt folkevalgt nivå skal gjennomgås og forslag legges frem for Stortinget i en stortingsmelding våren 2016.

Dette flertallet mener at den regionale stat/Fylkesmannen i utgangspunktet skal ha ansvar knyttet til tilsyn, kontroll og beredskap og noen veiledningsoppgaver. Oppgaver som legger til rette for bruk av politisk skjønn kan som hovedregel vurderes med sikte på overføring til regionalt folkevalgt nivå. Det bør vurderes å begrense fylkesmennenes oppgaver innenfor næringsutvikling og veiledning av kommunene som samfunnsutviklere.

Dette flertallet er enige om å vurdere om følgende oppgaver kan overføres til det regionale folkevalgte nivå:

- a) vurdering av fylkesvegene etter forvaltningsreformen fra 2010. Større veier med sterke næringsinteresser kan vurderes overført til staten som en del av denne vurderingen
- b) landbruksoppgaver som ikke er naturlig å legge til kommunene
- c) klima- og miljøoppgaver som ikke er naturlig å legge til kommunene
- d) styrking av de regionale forskningsfondene
- e) fordeling av relevante prosjektmidler
- f) oppgaver på integreringsområdet som i dag ligger hos IMDI og som bør flyttes nærmere innbyggerne
- g) ny ansvarsfordeling og finansiering mellom stat, regioner og kommuner på kultur- og kulturminneområdet, herunder en vurdering av riksantikvarens rolle og ansvar
- h) vurdere å avvikle sentral godkjenning av regional planstrategi og overlate bestemmelsen til det regionale selvstyret.

Dette flertallet er videre enige om å be regjeringen i meldingen om det nye regionnivået drøfte tiltak for å sikre at flere statlige arbeidsplasser lokaliseres i hele landet. Dette for å styrke vekstkraft i alle regioner og bygge opp under eksisterende kompetansemiljø.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil videre understreke at fylkeskommunenes rolle som demokratisk arena, tjenesteproducent, myndighetsutøver og samfunnsutvikler må videreføres i et nytt regionalt folkevalgt nivå.

Disse medlemmer mener det er behov for å tilføre det regionale folkevalgte nivået nye funksjoner og oppgaver. Oppgavene til et nytt regionalt folkevalgt nivå skal gjennomgås parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene, og forslag til oppgaver må legges frem for Stortinget i en stortingsmelding våren 2016.

Disse medlemmer mener det er behov for utredning av følgende oppgaver med sikte på overføring til et nytt regionalt folkevalgt nivå:

- Overføring av Statens vegvesens regionkontor og en gjennomgang av hvilke av dagens riksveier som kan gjøres regionale.
- Overføring av oppgaver hos Fylkesmannen som ikke knytter seg til tilsyns- og kontrollfunksjonen, herunder oppgaver knyttet til beredskapsfunksjonen som ikke svekker det nasjonale beredskapsansvaret.
- Overføring av oppgaver som er lagt til direktorat og tilsyn, men som ikke direkte knytter seg til direktorat- eller tilsynsfunksjonen.
- Overføring av oppgaver på integreringsområdet som i dag ligger hos Imdi og UDI og som bør flyttes nærmere innbyggerne.
- Overføring av regionale landbruksoppgaver
- Overføring av regionale klima- og miljøoppgaver.
- Styrking av de regionale forskningsfondene.
- Videreføre Innovasjon Norge med regionale styrer og regionalt medeierskap som i dag.
- Ny ansvarsfordeling og finansiering mellom stat, regioner og kommuner på kulturområdet
- Fordeling av andre relevante prosjektmidler til kommunene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener det i tillegg gjelder:

- Fordeling av skjønnsmidler til kommunene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at komiteens flertall, Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, uttalte følgende i innstillingen til Kommuneproposisjonen for 2015:

«Flertallet mener det er behov for folkevalgt styring på regionalt nivå i Norge og at dette må være et

grunnleggende prinsipp for arbeidet med endringer i kommunestrukturen».

På denne bakgrunn ba det samme flertallet regjeringen om å gjennomgå oppgavene til fylkeskommunene parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene. Disse medlemmer er kritisk til at dette arbeidet ikke er fulgt opp i henhold til Stortingets anmodning. Regjeringen varsler i oppgavemeldingen at det tas sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våre 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruktur og nytt folkevalgt regionalt nivå. I meldingen foreslår regjeringen at fylkeskommunene tappes for oppgaver ved at de største kommunene kan overta ansvaret for videregående opplæring, kollektivtrafikk og tannhelse.

Disse medlemmer viser til at regjeringen mener det regionale folkevalgte nivåets rolle som tjenesteproducent vil bli en konsekvens av foreslått oppgavedifferensiering mellom store og små kommuner gjennom at videregående opplæring og kollektivtrafikk kan overføres til store kommuner. Fylkeskommunenes ansvar på disse områdene vil da bli begrenset til restkommunene innen fylket. Disse medlemmer deler KS sin avvisning av denne modellen og er enig i at det blir vanskeligere å opprettholde kvalitet og valgfrihet for elevene og trafikanter samlet sett, og at en slik oppgavedeling vil gi økt byråkrati og kostnader gjennom et uklart ansvarsmønster og en fragmentert organisering.

Disse medlemmer viser til at regjeringen foreslår at det fylkeskommunale ansvaret for tannhelsetjenesten overføres til større kommuner. I begrunnelsen heter det at tannhelsetjenesten har grenseflater mot kommunale tjenesteområder. Grenseflatene mot spesialisthelsetjenesten drøftes ikke, sjøl om grenseflatene antagelig vil være større mot sykehusene. Regjeringen gir ikke svar på hvordan tilbudet fra den offentlige tannhelsetjenesten skal løses i mindre kommuner.

Disse medlemmer viser til at regjeringen varsler at den vil fremme en proposisjon om endringer i regionalt folkevalgt nivå i 2017 og at ny regional inndeling kan iverksettes fra 1. januar 2020. I Innst. 300 S (2013–2014) om kommuneproposisjonen 2015, sier et flertall fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti følgende om behandlingen av ny regional inndeling:

«Eventuelle endringer i fylkesstrukturen må på samme måte som ved endringer i kommunestrukturen bygge på lokale ønsker.»

Disse medlemmer forutsetter at dette legges til grunn fra regjeringen i dens videre arbeid med regionnivåets plass i forvaltningen.

Disse medlemmer fremmer ut fra ovenstående følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge til grunn at videregående opplæring, kollektivtrafikk og tannhelse skal videreføres som fylkeskommunale oppgaver, og ikke kan delegeres til enkelte kommuner.»

«Stortinget ber regjeringen legge til grunn at endringer i fylkesstrukturen skal bygge på lokale ønsker og skje gjennom frivillighet.»

Disse medlemmer viser til at regional stat ikke er organisert på en måte som harmonerer med etablerte fylkesgrenser. Dette er uheldig fordi det skaper store utfordringer i samordningen av statlig virksomhet. En oversikt utarbeidet av KS viser at statlig regional virksomhet er oppdelt i ca. 50 ulike regioninndelinger. Fylkesmannen skal samordne statlig regional virksomhet, men er fratatt denne muligheten for store deler av aktivitetene.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge fram en utredning som viser den faktiske organiseringen av statlig regional virksomhet, som vurderer denne organiseringen opp mot behovet for å kunne samordne statens regionale aktivitet og som fremmer forslag til løsninger som gir virksomhetene regionale grenser som følger fylkesinndelingen.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det er særskilte utfordringer i hovedstadsområdet. Dagens administrative inndeling vanskeliggjør en helhetlig areal- og transportplanlegging. Disse medlemmer mener det derfor er behov for en særskilt vurdering av inndelingen i hovedstadsområdet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede særskilt etablering av et regionalt folkevalgt nivå i hovedstadsområdet. Målet er å slå sammen minimum Oslo og Akershus fylkeskommune, eventuelt også større deler av hovedstadsområdet. Kommunal- og moderniseringsministeren skal sammen med fylkesmannen i Oslo og Akershus ha et særskilt ansvar for denne prosessen.»

Det vises til at det også pågår andre prosesser på Østlandet, noe disse medlemmer stiller seg positive til. Hele eller deler av Vestlandet bør inngå i en større folkevalgt region. Også i Trøndelag er det i

gang prosesser hvor man jobber med en felles, styrket region.

Disse medlemmer er positive til dette.

Komiteens medlem fra Venstre mener stortingsmeldingen om nye oppgaver til et nytt regionalt folkevalgt nivå bør inkludere en utredning av overføring av ansvaret for helseforetakene og spesialisthelsetjenesten, unntatt universitetssykehusene, til nye folkevalgte regioner.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti kan ikke se at fjerning av statens godkjenning av regional planstrategi nødvendigvis er en fordel. Ved statlig godkjenning vil staten være mer forpliktet til å følge opp. Regionale planers stilling bør styrkes og bli mer førende også for statens politikk på områder planen omfatter.

7. Forholdet mellom staten og kommunesektoren

7.1 Sammendrag

7.1.1 Innledning

Regjeringen har satt i gang et arbeid med en generell gjennomgang av den statlige styringen av kommunene, med sikte på redusert detaljstyring av større kommuner. Ett av siktemålene er bedre koordinering og effektivisering av statlig tilsyn overfor kommunene. Regjeringen legger også til grunn at større kommuner vil gi grunnlag for redusert omfang av landsomfattende tilsyn. Resultatet av gjennomgangen av statlig styring vil bli presentert for Stortinget våren 2017.

Regjeringen ønsker et samfunn bygget på tillit og som er mindre byråkratisk enn dagens samfunn. Det er et viktig mål å skape en enklere hverdag for folk flest. Detaljstyring og byråkrati skal reduseres. For å gjøre forvaltningen mer resultatorientert, få mer gjennomføringskraft og bli bedre i stand til å løse sine primæroppgaver har regjeringen satt i gang flere tiltak, blant annet et program for bedre styring og ledelse i staten. Det antas at det systematiske arbeidet innenfor programmets områder også kan bidra til å påvirke kommunenes rammebetingelser i en positiv retning. Blant annet bør regjeringens initiativ om tydeligere mål og prioriteringer i departementenes styring av underliggende virksomheter, på sikt kunne bidra til mindre detaljert styring fra direktorater og andre ytre statlige etater overfor kommunene.

7.1.2 Juridisk og økonomisk rammestyring

Ekspertutvalget for kommunereformen pekte i sin delrapport fra mars 2014 på at statlig rammestyring er et sentralt kriterium for at kommunene skal

kunne ivareta sin rolle som demokratisk arena. Utvalget viste til at den statlige styringen har tiltatt i takt med kommunenes styrkede rolle som velferdsstatens tjenesteleverandør de siste 10–20 årene.

Departementet deler utvalgets syn på at staten bør legge rammestyring til grunn, og at detaljert styring gjennom lovverk eller øremerking bare bør benyttes når det er nødvendig for å sikre nasjonale hensyn.

Juridisk rammestyring innebærer at Stortinget fastsetter i lov hvilke oppgaver kommunene skal ivareta, men uten å innta bestemmelser i loven om hvordan oppgavene skal løses. Legalitetsprinsippet gjelder overfor kommunene. Departementet har fastsatt retningslinjer for utforming av statlig regelverk rettet mot kommunene.

Økonomisk rammestyring innebærer at kommunene får overført såkalte frie midler gjennom inntektssystemet, og ikke gjennom øremerking eller refusjoner.

I enkelte tilfeller kan det være hensiktsmessig å øremerke overføringer til kommunene. De viktigste argumentene for øremerking er et sterkt nasjonalt ønske om utbygging av en tjeneste som står svakt, at den aktuelle tjenesten utføres i kun et fåtall kommuner, eller at tilskuddet skal dekke kostnader ved utprøving og forsøk. Øremerking av midler gir staten en sterk grad av kontroll med kommunenes ressursbruk, og kan isolert sett bidra til raskere måloppnåelse.

I et mer helhetlig perspektiv er det knyttet ulemper til øremerkede tilskudd. Blant annet kan utstrakt bruk av øremerking føre til en uoversiktlig finansiering av kommunene og en passiv og avventende holdning i kommunene i påvente av nye statlige handlingsplaner med tilhørende øremerkede midler. Slike midler kan også føre til uønsket vridning i ressursbruken i kommunene. Videre vil øremerking medføre økte administrative kostnader sammenlignet med rammeoverføringer, ved at det knyttes søknads- og rapporteringsordninger til tilskuddene.

Departementet har nylig innhentet en utredning om øremerkede tilskudd, gjennomført av Oxford Research AS. Se nærmere omtale i meldingen.

Departementet vil i samråd med aktuelle departementer framover vurdere eventuelle tiltak for å forenkle og effektivisere tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren.

For de enkelte tjenesteområdene er det arbeidsgrupper i KOSTRA. Arbeidsgruppene skal ta hensyn til kommunenes oppgavebyrde, ved å sikre at rapporteringsomfanget begrenses og at dobbelrapportering unngås. I 2015 skal arbeidsgruppene gjennomgå data som samles inn og publiseres i KOSTRA med sikte på å redusere rapporteringsbyrden og antallet indikatorer.

7.1.3 Måltrettet og effektivt statlig tilsyn med kommunene

GENERELT OM STATLIG TILSYN MED KOMMUNENE

Statlig tilsyn med kommunene er et sentralt, men også inngripende styringsvirkemiddel for statsforvaltningen. Ved vurderingen av om statlig tilsyn med kommunesektoren er nødvendig og tjenlig, er utgangspunktet at kommunene er et eget selvstendig forvaltningsnivå, med et selvstendig ansvar for de oppgavene de har fått tildelt. Samtidig har staten gjennom sitt overordnede ansvar for alle offentlige tjenester og oppgaver, en legitim interesse i å sikre at kommunene oppfyller de kravene som er fastsatt i lov.

Hensynet til den enkelte borgers rettssikkerhet kan begrunne statlig tilsyn med kommunesektoren.

Stortinget har lagt til grunn at innføring av hjemmel for statlig tilsyn skal bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse, og at valg av tilsyn som virkemiddel skal kunne forsvares gjennom en kost- og nytteanalyse.

Etter departementets vurdering bør statlig tilsyn med kommunesektoren benyttes på de områdene der særlig hensynet til den enkelte borgers rettssikkerhet ikke i tilstrekkelig grad blir sikret gjennom andre kontroll- og påvirkningsmåter.

Kommuneloven ble i 2007 utvidet med kapittel 10 A om statlig tilsyn med kommunene. Bestemmelsene inneholder et rammeverk for statlig tilsyn med blant annet regler om innsyn, Fylkesmannens samordning av tilsyn og kommunal klagerett over pålegg etter tilsyn. Kommuneloven kapittel 10 A fastslår blant annet at statens tilsyn med de såkalte kommunepliktene skal være avgrenset til et lovlighestitilsyn.

Kommuneloven kapittel 12 inneholder bestemmelser om kontrollutvalg, regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Administrasjonssjefens ansvar for internkontroll er regulert i § 23. Disse bestemmelsene regulerer kommunenes egenkontroll. På en rekke særlovsområder er det innført supplerende nasjonale regler om internkontroll, som i stor grad er grunnlaget for statlig tilsyn som gjennomføres som såkalt systemrevisjon.

UTFORDRINGER KNYTTET TIL GJENNOMFØRING AV STATLIG TILSYN

Både kommunesektoren og fylkesmennene gir gjennom rapporter og utredninger tilbakemeldinger til departementet om at tilsynstrykket er stort, særlig fra såkalte landsomfattende tilsyn, se NIBR rapport 2013:20 Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret? På de fleste sektorer gjennomføres det landsomfattende tilsyn med kommunene, og da ofte med systemrevisjon som metode. Systemrevisjon som tilsynsmetode gir sammen med

kravene om internkontroll kommunen store dokumentasjonsbyrder.

Rapporten viser videre at kommunene har liten eller ingen innflytelse på valg av tema for tilsyn, hvilke spesifikke bestemmelser det føres tilsyn med, eller hvilke kommuner eller tjenestesteder det føres tilsyn med.

Systemrevisjon innebærer at tilsynet retter seg mot at virksomheten kan dokumentere at de har bygd opp et internkontrollsystem, og at dette fungerer i praksis. Avvikene i tilsynsrapportene kan i mange tilfeller være avvik på prosessuelle bestemmelser uten at kommunen nødvendigvis leverer uforsvarlige tjenester eller tjenester av dårlig kvalitet. Det kan være en utfordring dersom kommunenes ressurser i uforholdsmessig grad blir bundet opp mot det å rette opp rutinebeskrivelser i stedet for å fokusere på å gjøre tjenesten bedre. Departementet vil likevel understreke at brudd på prosessuelle bestemmelser og svikten i internkontroll i kommunene kan få konsekvenser for individer.

Statlig tilsyn med kommunale plikter skal avgrenses til lovlighestitilsyn. Ved utarbeidelse av statlige veiledere og retningslinjer bør en tydeliggjøre skillet mellom lov- og forskriftsplikter og normer som går videre enn lovens krav.

MÅLSETTING OM ET MER KOORDINERT OG EFFEKTIVT STATLIG TILSYN MED KOMMUNENE

Statlig tilsyn er et inngripende styringsvirkemiddel overfor kommunene. Regjeringen legger derfor til grunn at staten ikke skal kontrollere kommunene i større grad enn nødvendig. Regjeringen ønsker et mer koordinert og effektivt statlig tilsyn med kommunene. For regjeringen er det sentralt at større kommuner vil gi grunnlag for redusert omfang av landsomfattende statlig tilsyn. I den videre framstillingen vil departementet løfte fram mulige tiltak som kan bidra til å oppnå disse målene.

Departementet mener at det er behov for andre tiltak og virkemidler enn endringer i kommuneloven, for å få et mer koordinert og effektivt statlig tilsyn. Mens kommuneloven kapittel 10 A setter visse rammer for hvordan statlig tilsyn skal gjennomføres, er det særlovene som angir hvilke kommunale plikter og områder av kommunens virksomhet det skal føres tilsyn med. Omfang og innretning av det statlige tilsynet ligger dermed innunder det enkelte departementets og Statens helsetilsyns forvaltningsansvar.

For å effektivisere og koordinere tilsynet med kommunene kan det være behov for endring i hvordan statlig tilsyn planlegges og gjennomføres, for eksempel gjennom endringer i praksisen med å gi sentralt fastsatte krav til omfang, antall, valg av tilsynsobjekter og tilsynsmetode. Et videre handlingsrom for fylkesmannen til selv å planlegge og gjennomføre

sin tilsynsaktivitet på bakgrunn av egne ROS-analyser, kan gjøre tilsynet mer treffsikkert, effektivt og koordinert. Departementet vil våren 2017 komme tilbake til Stortinget med oversikt over aktuelle tiltak for å nå dette målet.

Å føre kontroll med lovligheten av kommunal virksomhet er kjernen i statlig tilsyn med kommuneplikter. Like fullt må det å medvirke til bedre tjenester for innbyggerne være et sentralt moment.

Kommunene må ikke påføres unødig store dokumentasjonsbyrder. Et tiltak for å redusere dokumentasjonsbyrden er at tilsynsmyndighetene i større grad gjør bruk av dokumentasjon som kommunene selv har framskaffet gjennom sin egenkontroll.

Departementet gjør oppmerksom på at det i styringsdialogen med Fylkesmannen formidles forventninger om at praktiske forhold rundt tilsyn og tilsynenes bruk av reaksjoner skal samordnes, at Fylkesmannens tilsyn skal samordnes med andre statlige tilsynsorganer og at omfattende statlige tilsyn ikke bør kolliderer i tid. Det er viktig at det blir lagt vekt på å videreutvikle gode metoder for statlig tilsyn og prosedyrer for samarbeid mellom staten og kommunene i forkant, under og etter gjennomføring av et statlig tilsyn. En styrket samordning av de sentrale tilsynsetatene og departementene, kan vurderes som et instrument for utviklingen av statlig tilsyn med kommunene.

REDUKSJON AV OMFANGET AV LANDSOMFATTENDE STATLIG TILSYN PÅ SIKT

For å kunne måle og ta stilling til om det statlige tilsynet med kommunene faktisk blir mer koordinert og effektivt og at større kommuner vil gi grunnlag for redusert omfang av landsomfattende statlig tilsyn, bør Stortinget få oversikt over det totale omfanget av landsomfattende tilsyn. Departementet vil derfor innhente en kartlegging av blant annet det faktiske, totale omfanget av landsomfattende tilsyn på alle sektorer. Forskningsprosjektet skal også ta sikte på å skaffe et kunnskapsgrunnlag om effekten og hensiktsmessigheten av statlig tilsyn som styringsmiddel overfor kommunene. Prosedyrer for læring i regi av Fylkesmannen og kommunene selv vil det også være aktuelt å se på.

Departementet vil i etterkant av kartleggingen vurdere å undersøke det totale omfanget av landsomfattende tilsyn regelmessig. Det vil gi mulighet til å følge med på om større kommuner faktisk fører til et redusert omfang av det landsomfattende tilsynet, og dermed også til redusert tilsynstrykk for kommunene.

KS har tatt til orde for styrket samordning nasjonalt i planleggingen av landsomfattende tilsyn. KS' tilnærming er at statlig tilsyn har best effekt om tema

og kriterier oppleves relevant for kommunene. Konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS kan være en plattform for å involvere representanter for kommunesektoren i arbeidet med å velge ut og formulere temaer for tilsyn.

ET STATLIG TILSYN SOM GIR GRUNNLAG FOR LÆRING

Et godt innrettet statlig tilsyn kan medvirke til mer langsiktig læring og kvalitetsforbedring i den kommunale tjenesteproduksjonen.

I hvilken grad en oppnår en læringseffekt av tilsynet, avhenger blant annet av hvordan tilsynet innrettes og av at ledelsen i hver enkelt kommune viser evne og vilje til å lære og gjennomføre nødvendige endringer.

Et eksempel på en metode for statlig tilsyn som kan medvirke til læring og kvalitetsforbedring, er at tilsynsorganene gjennomfører tilsyn i én kommune og i tillegg inviterer nabokommuner til å delta som observatører.

En konsekvens av bestemmelsen om lovlighets-tilsyn i kommuneloven § 60 b, er at tilsynet skal skilles fra veiledning. Det skal ikke være tvil om Fylkesmannens rolle. Skillet innebærer at veiledning ikke skal gis som ledd i gjennomføringen av selve tilsynet. Veiledning bør være basert på kommunens etterspørsel. I rapporten Tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester til eldre – deskriptiv undersøkelse av flerårig tilsynssatsing sett fra kommunenes ståsted (2012) av AGENDA Kaupang, gir kommunene uttrykk for et ønske om mer veiledning. Departementet er opptatt av at statsforvaltningen i sterkere grad enn i dag gjør bruk av pedagogiske virkemidler som et alternativ til statlig tilsyn.

MER AKTIV EGENKONTROLL LEGGER GRUNNLAG FOR REDUSERT STATLIG TILSYN

Ifølge embetsoppdraget skal Fylkesmannen i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn ta hensyn til kommunenes egen interne kontrollvirksomhet. Når kommunene har en aktiv egenkontroll, vil behovet for statlig tilsyn være mindre. Større kommuner med mer robuste fagmiljøer vil ha gode forutsetninger for å ha en god egenkontroll, noe som på sikt kan føre til bedre etterlevelse av lovverket og dermed redusere behovet for statlig tilsyn.

Departementet mener at statlige tilsynsvirksomheter i større grad må arbeide videre med sammenhengen mellom aktiv egenkontroll og omfanget av det statlige tilsynet, for å kunne oppnå en bedre ressursutnyttelse og forbedring i kommunene.

Departementet støtter et tre-årig pilotprosjekt om koordinert tilsyn og kontroll på utdanningsområdet i kommuner som inngår i Kristiansand Revisjonsdistrikt. Prosjektet avsluttes i 2016.

7.1.4 *Bruk av pedagogiske virkemidler*

Kategorien pedagogiske virkemidler dekker et bredt spekter av ulike tiltak og virkemidler. Statlig veiledning av kommunene – både skriftlig og muntlig – er et kjerneområde innenfor pedagogiske virkemidler. Statlige tilskudd og annen tilrettelegging for kompetanseutvikling og etterutdanning på enkelte områder, samhandling mellom staten og kommunene om utviklingsprogrammer, bilaterale samarbeidsavtaler og ulike arenaer for dialog- og samhandling mellom staten og kommunene er andre eksempler på bruk av pedagogiske virkemidler.

Omfanget av skriftlige veiledere fra direktorater til kommunene har økt betydelig de siste 10–15 årene. På regionalt nivå er det Fylkesmannen som er den viktigste instansen for muntlig rådgivning og formidling av statlige styringssignaler overfor kommunene.

Spørsmål om nytte og bruk av skriftlige veiledere var blant temaene som ble analysert av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i Difi-rapport 2013:14 Direktoratets rolle i statens styring av kommunene. Rapporten viser at det er ulike oppfatninger av hvor styrende direktoratets skriftlige veiledere oppfattes å være. Ordførere og rådmenn anser i større grad enn fagansvarlige i kommunene at veilederne er mer styrende enn ønskelig. Generelt oppfattes likevel ikke veilederne å komme med bestemte løsninger som må følges i kommunene.

Ekspertutvalget for kommunereformen har i sin sluttrapport pekt på at det foreligger lite systematisk kunnskap om på hvilke områder kommunene etterspør og ønsker veiledning, og i hvilken form. Ordbruken i statlige veiledere bør få større oppmerksomhet.

Departementet vil peke på at målrettet samarbeid mellom kommunene og staten om utviklingsprogrammer, kompetansetiltak mv. vil utgjøre noe av fundamentet for god oppgaveløsning i kommunene. Behovet for veiledning på enkeltområder må forventes å bli mindre når kommunenes fagkompetanse styrkes som følge av endret kommunestruktur. Større grad av medvirkning fra kommunesektoren i utvikling av veiledningsmaterieill vil medføre at veiledningen kommer på områder der mer kunnskap etterspørres av kommunene, og at veilederne dermed oppleves som nyttige i den kommunale oppgaveløsningen. Veiledningsmaterieill bør utformes slik at det kommunale handlingsrommet synliggjøres, blant annet ved at det angis tydelige skiller mellom det som er pålagt i formelt regelverk og det som veilederen anbefaler som god praksis. Departementet er dermed enig i ekspertutvalgets vurderinger av dette.

7.1.5 *Fylkesmannen og regional stat*

Departementet skal foreta en utredning av Fylkesmannens framtidige struktur og størrelse. Med

struktur menes geografisk inndeling og oppgavefordeling mellom embetene. Færre og større kommuner åpner for å vurdere hvor stort geografisk område og antall kommuner et fylkesmannsembete bør kunne håndtere. Dette må ses i sammenheng med oppgaveoverføring til kommunene og regjeringens mål om reduksjon i behovet for statlig detaljstyring som følge av større kommuner. Arbeidet må også ses i sammenheng med endringer av det regionale folkevalgte nivået.

Norge er en enhetsstat, og følgelig må det lokale selvstyret fungere innenfor rammene av nasjonale mål, jf. Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel. Fylkesmannen har en viktig rolle i å ta initiativ og formidle nasjonal politikk til kommunene. Dette skal være tilpasset regionale og lokale forhold og støtte opp under prinsippet om regionalt og lokalt folkestyre. Fylkesmannen skal også holde sentrale myndigheter orientert om viktige spørsmål i fylket. I rollen som statens representant i fylket skal fylkesmannen fremme likhet og likebehandling og ivareta innbyggernes rettssikkerhet gjennom tilsyns- og klageordninger. Et overordnet mål for Fylkesmannen er å være et godt verktøy for regjeringen i iverksetting av nasjonal sektorpolitikk på ulike områder. Fylkesmannens struktur må legge til rette for dette også i framtiden. Samtidig vil departementet vurdere hvordan man ved hjelp av ny struktur og eventuelle nye virkemidler kan bidra til at Fylkesmannen i større grad kan utøve den samordningsrollen embetet er gitt i forhold til øvrig regional stat overfor kommunene. Erfaringer fra forsøket med samordning av innsigelser vil være interessante i en slik sammenheng. Dette må også ses i sammenheng med aktuelle tiltak for et koordinert og effektivt statlig tilsyn med kommunene som planlegges lagt fram for Stortinget våren 2017.

Fylkesmannen er også en sentral deltaker i ulike regionale partnerskap, også når det gjelder forvaltningen av fylkeskommunens regionale utviklingsmidler.

Organisering av det statlige forvaltningsapparatet hører i utgangspunktet til regjeringens prerogativer og fastsettes som regel ved kongelig resolusjon. Samtidig med at ny kommune- og regionstruktur foreligger, vil regjeringen kunne fastsette ny geografisk inndeling av fylkesmannsembetene hvor også en helhetlig vurdering av Fylkesmannens framtidige rolle og oppgaveportefølje inngår.

Kommunal sektor har over tid vært opptatt av de betydelige forskjellene i organiseringen av regional stat. I dag er det kun Nav og fylkesmennene som følger fylkesgrensene. I Meld. St. 12 (2011–2012) framkommer det at den regionale inndelingen av statsforvaltningen i hovedsak er fastsatt etter det som er mest rasjonelt for sektoren, for den enkelte virk-

somhet og de oppgavene den skal ta seg av. Den geografiske inndelingen av regional stat medfører en del utfordringer med hensyn til samordning. En helhetlig undersøkelse av struktur og organisering av regional stat vil imidlertid bli svært omfattende og ressurskrevende. Ifølge regjeringens nye retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon, skal departementet varsles om prosesser som kan medføre endring i lokalisering av statlige arbeidsplasser og holde oversikt over utviklingen i de statlige strukturene. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å foreta en helhetlig gjennomgang av de statlige regionale strukturene nå. Statlig samordning blir tema i utredningen med utgangspunkt i Fylkesmannens samordningsrolle regionalt, og hvordan samordningsrollen overfor kommunene kan bli påvirket av ny kommunestruktur og eventuelt nye utfordringer som oppstår gjennom pågående parallelle sektorreformer.

Utredningsarbeidet igangsettes i begynnelsen av 2015, og rapport vil foreligge i løpet av første kvartal 2016. Det vises i meldingen til at et godt grunnlag for å kunne fastsette ny geografisk inndeling av fylkesmannsembetene vil være klart våren 2017.

7.1.6 Eksempler på tiltak for redusert statlig styring

Departementet har startet et arbeid med å gjennomgå den statlige styringen på ulike ansvarsområder for kommunene. Regjeringen ønsker å varsle enkelte tiltak for redusert statlig styring allerede nå.

Kunnskapsdepartementet vil foreslå at kravet i opplæringsloven § 13-1 om plikten til å ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået, og føringen i opplæringsloven § 9-5 knyttet til skolestørrelse i grunnskolen (maksimalt 450 elever) oppheves.

I tillegg vil Kunnskapsdepartementet framover også vurdere andre sider av lovverket, blant annet følgende områder: reguleringen av tidlig innsats, reguleringen av sakkyndighetskravet i tilknytning til vedtak om spesialundervisning, reguleringen av leksehjelpordningen, reguleringen av retten til fysisk aktivitet samt reguleringen av elevvurderingen.

Kunnskapsdepartementet og KS har gjennom 2014 samarbeidet om prosjektet «Dokumentasjons- og rapporteringskrav i skolesektoren».

Se nærmere omtale av prosjektet i meldingens kapittel 7.6.

Helse- og omsorgsdepartementet har satt i gang et arbeid med å utrede finansierings- og egenbetalingsordningene for ulike boformer, for å få et rettferdig og forutsigbart finansierings- og brukerbetalingsystem som er enkelt å forstå for både brukere, pårørende og kommunene.

Det vises til omtale i meldingens kapittel 4 av arbeidet med endringer i oppgave- og finansieringsansvaret innenfor barnevernet. Det vises i meldingen til at med større faglig og økonomisk ansvar vil kommunene stå friere til å prioritere ressurser, vurdere alternative tiltak, og tilpasse tjenestetilbudet til lokale behov. Større økonomisk ansvar vil også sette kommunene i stand til å bygge opp egne tiltak, enten det dreier seg om tiltak for å forebygge omsorgssvikt eller tiltak for barn som må plasseres utenfor hjemmet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vurderer det som hensiktsmessig at det fortsatt skal finnes en andrelinjetjeneste i barnevernet. Andrelinjetjenesten kan gis ansvar for områder der god oppgaveløsning krever nasjonale tiltak, det vil si områder hvor det er lite hensiktsmessig eller lite realistisk at hver enkelt kommune bygger opp egen administrasjon og kompetanse. Målet om redusert statlig styring kan ivaretas ved at andrelinjetjenesten i større grad enn i dag må basere sin virksomhet på etterspørsel fra kommunene.

På Landbruks- og matdepartementets område er det igangsatt ulike prosesser som gjelder oppfølging av Sundvolden-erklæringen og jordbruksavtalen fra 2014. En arbeidsgruppe skal foreslå et virkemiddel-system med færre og enklere ordninger, som er mer målrettet mot økt effektiv matproduksjon på små og store bruk over hele landet. Det skal legges vekt på forenklinger for de næringsdrivende og en enklere forvaltning. Gruppen skal arbeide ut 2015.

Klima- og miljødepartementet arbeider med en melding til Stortinget om friluftsliv, og det vil bli vurdert å gjøre endringer i friluftsloven, herunder å oppheve hjemmelen for fylkesmannen til å stadfeste adferdsregler som kommunene utarbeider.

Sundvolden-erklæringen slår fast at regjeringen vil opprette et tvisteløsningsorgan som håndterer konflikter mellom stat og kommune. Det heter videre at fylkesmannens adgang til å overprøve folkevalgtes skjønn reduseres ved at muligheten til å overprøve kommunale vedtak begrenses til legalitetskontroll og klagebehandling. Kommunal- og moderniseringsdepartementet samarbeider med flere departementer om å utrede hvordan rettslige konflikter mellom stat og kommune kan håndteres, blant annet kommunenes søksmålskompetanse overfor staten. Det utredes også hvordan statlige klageinstansers myndighet til å overprøve kommunens frie skjønnsutøvelse kan begrenses.

På Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett vil kap. 581 post 74 «Tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling» bli foreslått overført til storbytilskuddet. Formålet med tilskuddet er å bidra til forbedring av de fysiske omgivelsene, stimulere til økt deltakelse i nærmiljøet, og motvirke negativ utvikling i et område. Utvikling av områder og rammebe-

tingelser for gode levekår er et kommunalt ansvar. Det vil fortsatt være behov for samarbeid mellom staten og de store byene om tiltak for å bedre levekårene.

Innenfor det boligsosiale området foreslår departementet at kap. 581 post 75 «Tilskudd til etablering i egen bolig» og den personrettede delen av kap. 581 post 79 «Tilskudd til tilpasning av bolig», innlemmes i rammetilskuddet. Dette vil bidra til at kommunene får et mer helhetlig boligsosialt ansvar og får mulighet til i større grad å se lokale boligsosiale utfordringer i sammenheng med øvrige velferdsområder. Det vil også gi kommunene et større kommunalt handlingsrom og fleksibilitet i utnyttelsen av midlene.

I tillegg vil det bli foreslått noen endringer i plan- og bygningsloven med sikte på redusert statlig styring. Dette gjelder bestemmelser om departementets ansvar og rolle i regionale planprosesser, og statens ansvar og rolle i arbeidet med regionale planstrategier.

I tillegg skal det foretas en gjennomgang av dispensasjonsbestemmelsene i plan- og bygningsloven.

Departementet vil foreslå å oppheve bestemmelsen i loven § 3-5 tredje ledd om tilsyn med at fylkeskommunene overholder sin plikt til å gjennomføre regional planlegging.

Departementet vil også foreslå en avvikling av bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 7-2 annet ledd, om at Kongen skal godkjenne regional planstrategi, og i denne sammenheng kunne gjøre endringer i strategien ut fra hensynet til nasjonale interesser.

Departementet vil gjennomgå dispensasjonsbestemmelsene med sikte på forenkling, det vil si kapittel 19 i loven. Bestemmelsene er krevende å praktisere og skiller ikke behandlingsmessig mellom store og små, viktige og uviktige, sakstyper. Det vises i meldingen til at bestemmelsen om at regionale og statlige myndigheter og andre berørte skal gis mulighet for å uttale seg, medfører mye ressursbruk. Det er også mye klagebehandling knyttet til dispensasjonsvedtak. Kommunenes ressurser bør i større grad brukes på å oppdatere planer, noe som vil styrke kommunenes styring og gi mindre bit-for-bit-utbygging. Det vil derfor også bli vurdert tiltak som skal sikre bedre oppdatert planverk i kommunene.

Kommunene har ansvaret for kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven, og skal gjennom det også ivareta nasjonale og viktige regionale interesser. Statlige eller regionale myndigheter kan fremme innsigelse hvis planene kommer i konflikt med viktige hensyn. Andre kommuner og Sametinget kan også fremme innsigelse. Det er et mål at uenighet om arealbruk skal avklares tidligst mulig i planprosessene, slik at innsigelser og lange planprosesser unngås.

Regjeringen har derfor som målsetting å redusere antall innsigelser, redusere tidsbruken i planprosessene, og at det skal legges større vekt på lokaldemokratiet. Departementet har understreket overfor de statlige innsigelsesinstansene at kommunalt selvstyre skal tillegges økt vekt når bruk av innsigelse vurderes. Ved behandling av innsigelsessaker i departementet har kommunene fått gjennomslag i flere saker etter regjeringsskiftet enn i årene før.

Siden høsten 2013 har det pågått et treårig forsøk der seks fylkesmenn fikk ansvar for å samordne innsigelser fra statlige etater. Erfaringene er gode, og forsøket er fra 2015 utvidet til å omfatte ytterligere seks fylkesmannsembeter.

Plan- og bygningsloven fikk fra og med 2015 et krav om tidsfrister for oversending av innsigelsessaker fra et forvaltningsnivå til et annet. Kompetanseheving i departementer, direktorater og kommunene er et prioritert tiltak for å bedre forståelsen og praktiseringen av innsigelsesinstituttet.

Regjeringen vil legge fram Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging før sommeren 2015. Formålet med disse er å peke på viktige utfordringer for en bærekraftig areal- og samfunnsplanlegging, og å legge til rette for at slik planlegging er effektiv og forutsigbar. Samtidig forventes det at økt kvalitet i den lokale planleggingen skal åpne for større lokalt handlingsrom.

7.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at regjeringen varsler en gjennomgang av styringen av den statlige styringen av kommunene, med sikte på å redusere detaljstyringen av kommuner.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener at den regionale stat/fylkesmannen i utgangspunktet skal ha ansvar knyttet til tilsyn, kontroll og beredskap og noen veiledningsoppgaver. Oppgaver som legger til rette for bruk av politisk skjønn kan som hovedregel vurderes med sikte på overføring til regionalt folkevalgt nivå. Det bør vurderes å begrense fylkesmennenes oppgaver innenfor næringsutvikling og veiledning av kommunene som samfunnsutviklere.

Flertallet viser til at Ekspertutvalget peker på at et styrket lokaldemokrati vil avhenge av at nasjonale myndigheter reduserer det totale omfanget og detaljeringen i utforming av statlige styringsvirkemidler, og at behovet for rådgivning, veiledning og statlige tilsyn antas å bli mindre når kommunene blir større. Flertallet deler Ekspertutvalgets vurdering, og mener dette må følges konkret i forbindelse med regjeringens gjennomgang av den statlige styringen av kommunene.

Flertallet viser ellers til sine merknader i kapittel 4.2, 5.2 og 6.2.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at det er behov for en gjennomgang av statlige oppgaver som ligger til fylkesmennene, statlige tilsyn og direktorat, med sikte på overføring av oppgaver til kommunene og folkevalgte regioner. Fylkesmannens kontroll- og tilsynsmyndighet bør rendyrkes. Andre oppgaver bør overføres til kommuner og folkevalgte regioner, herunder oppgaver knyttet til beredskapsfunksjonen som ikke svekker det nasjonale beredskapsansvaret. Videre må oppgaveporteføljen til statlige tilsyn og direktorat gjennomgås med sikte på å overføre flere oppgaver og mer ansvar til kommuner og folkevalgte regioner. Overføring av oppgaver forutsetter statlig fullfinansiering og oppbygging av faglig kompetanse lokalt.

Disse medlemmer framholder at lokalisering av statlige arbeidsplasser må bygge opp under livskraftige regioner og lokalsamfunn. Derfor må arbeidsplasser og funksjoner etableres og videreutvikles også utenom de største byene i hver region.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 Sammendrag

8.1.1 Innledning

Det vises i meldingen til at endringer i oppgavefordelingen vil ha økonomiske og administrative konsekvenser på kort og lang sikt. De kortsiktige effektene vil være knyttet til selve gjennomføringen av reformen, mens de langsiktige konsekvensene kommer som følge av selve oppgaveoverføringen. Reformen vil ha konsekvenser for både statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning, men også for privat næringsliv, frivillige organisasjoner og enkeltpersoner. Konsekvensene vil avhenge av hvilke oppgaver som samlet overføres til kommunene.

8.1.2 Kortsiktige økonomiske og administrative konsekvenser

Omstillinger i tråd med departementets forslag vil kreve ressurser til gjennomføringen av endringene. Utgiftene vil være knyttet både til overføring av oppgaver og ansvar mellom forvaltningsnivåene.

OVERGANGSKOSTNADER KNYTTET TIL ENDRINGENE

Omstilling i tråd med departementets forslag antas å medføre overgangskostnader til forberedelse og

gjennomføring av endringene, herunder personaltiltak og systemkostnader. Systemkostnader omfatter kostnader tilknyttet vurdering av oppgaveporteføljen, samordning av IKT- og arkivfunksjoner, samt opplærings- og kompetansebehov. Omstillingene vil videre kunne innebære flyttekostnader, samt endringer i husleiekostnader.

PERSONALMESSIGE FORHOLD

Det vil bli lagt opp til at endringene og omstillingene skal gjennomføres så smidig som mulig. Oppgaveoverføring mellom sektorene forutsetter god håndtering av de ansatte og dialog med de tillitsvalgte. Det vil bli lagt til rette for samarbeid med de tillitsvalgte, slik det er forutsatt i hovedavtalene for kommunene og for staten.

OPPGAVEDIFFERENSIERING

Et system med omfattende oppgavedifferensiering vil kunne gi et mer komplekst og mindre helhetlig inntektssystem.

Kostnadseffektiviteten i administrasjonen av tjenestene som omfattes, kan isolert sett gå ned som følge av reduserte stordriftsfordeler i avgivende forvaltningsnivå. I store kommuner som mottar nye oppgaver kan samtidig den økte oppgaveporteføljen gi grunnlag for mer kostnadseffektiv oppgaveløsning, ved at flere tjenester prioriteres og dimensjoneres ut fra lokale forhold.

Oppgavedifferensiering vil innebære et avvik fra den gjeldende lovregulerte oppgavefordelingen, og vil kreve lovendringer.

BEREGNINGER AV DE ØKONOMISKE KONSEKVENSENE

Det vises i meldingen til at det foreløpig ikke er foretatt konkrete beregninger av de økonomiske konsekvensene av gjennomføringen av de foreslåtte endringene i oppgavefordelingen. Dette vil bli gjort i forbindelse med at departementet kommer tilbake til Stortinget med de proposisjoner som er nødvendig for å få gjennomført forslagene i denne meldingen.

Departementet legger til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser. Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling må håndteres i den ordinære budsjettprosessen.

8.1.3 *Langsiktige økonomiske og administrative konsekvenser*

MER EFFEKTIV RESSURSBRUK

En bredere og mer oversiktlig oppgaveportefølje vil gi kommunene større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov enn det de har i dag. Det legges til grunn at overføring av nye oppgaver til kommunene bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet.

REDUSERT STATLIG STYRING

Større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, og behovet for statlig detaljstyring vil reduseres. Blant annet er det behov for bedre koordinering og effektivisering av det statlige tilsynet med kommunene. Større kommuner gir også grunnlag for redusert omfang av landsomfattende statlige tilsyn.

8.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til sine respektive partiers merknader om at oppgavene skal være fullfinansiert.

9. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Skatteinnskrevningen skal fortsatt ligge i kommunene, og Stortinget ber derfor regjeringen stoppe prosessen med å statliggjøre den lokale skatteinnskrevningen.

Forslag 2

Kommunene skal ha rett til å stoppe opprettelse av nye privatskoler som ikke er religiøse eller pedagogiske alternativer, eller på annen måte hjemlet i dagens privatskolelov.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen legge til grunn at generalistkommuneprinsippet videreføres ved at alle kommuner og fylkeskommuner har et likeverdig ansvar og sjøl har ansvaret for å bestemme om en oppgave skal løses av kommunen sjøl, eller gjennom samarbeid med andre kommuner/fylkeskommuner.

Forslag 4

Det gjøres ikke endringer i ansvarsforholdene når det gjelder hjelpemidler, arbeids- og utdanningsreiser, varig tilrettelagt arbeid (VTA og VTO) og TT-ordningen.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen legge til grunn at vide-regående opplæring, kollektivtrafikk og tannhelse skal videreføres som fylkeskommunale oppgaver, og ikke kan delegeres til enkelte kommuner.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen legge til grunn at endringer i fylkesstrukturen skal bygge på lokale ønsker og skje gjennom frivillighet.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen legge fram en utredning som viser den faktiske organiseringen av statlig regional virksomhet, som vurderer denne organiseringen opp mot behovet for å kunne samordne statens regionale aktivitet og som fremmer forslag til løsninger som gir virksomhetene regionale grenser som følger fylkesinndelingen.

Forslag fra Arbeiderpartiet:

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen utrede særskilt etablering av et regionalt folkevalgt nivå i hovedstadsområdet. Målet er å slå sammen minimum Oslo og Akershus fylkeskommune, eventuelt også større deler av hovedstadsområdet. Kommunal- og moderniseringsministeren skal sammen med fylkesmannen i Oslo og Akershus ha et særskilt ansvar for denne prosessen.

10. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Meld. St. 14 (2014–2015) – om kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner – vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 2. juni 2015

Helge André Njåstad
leder

André N. Skjelstad
ordfører