



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Meld. St. 12

(2011–2012)

Melding til Stortinget

Stat og kommune – styring og samspel



Innhald

1	Demokratisk forankra velferd	5	6	Om verkemiddel for styring og dialog med kommunesektoren	46
1.1	Om innhaldet i dei einskilde kapitla	9	6.1	Innleiing	46
2	Kommunalt sjølvstyre og mål for statleg styring	12	6.2	Styring gjennom lov og forskrift ..	47
2.1	Innleiing	12	6.2.1	Ulike former for regelstyring	47
2.2	Dei kommunale sjølvstyreverdiane	12	6.2.2	Klagesystemet og statleg kontroll og tilsyn med kommunar og fylkeskommunar	50
2.3	Mål for statleg styring	13	6.2.3	Nasjonale verkemiddel i plansystemet	52
2.4	Spendingar og utfordringar i samspelet mellom det lokale og det sentrale	15	6.2.4	Retningslinjer for utarbeiding av statleg regelverk retta mot kommunesektoren	54
3	Kommunesystemet	17	6.2.5	Utviklingstrekk i statleg regelstyring	55
3.1	Innleiing	17	6.2.6	Departementets vurdering av utviklinga innan regelstyring	56
3.2	Velferdskommunar og velferdsstat	17	6.3	Økonomiske verkemiddel	58
3.3	Oppgåver og ressursar i dag	19	6.3.1	Finansiering av kommunesektoren	58
3.4	Kommunesystemet	22	6.3.2	Rammefinansiering og frie inntekter	59
3.5	Dei fire rollene til kommunen	25	6.3.3	Øyremerkte tilskot	61
3.6	Strukturspørsmål	28	6.3.4	Departementets vurdering av rammefinansiering og øyremerkte tilskot	62
3.7	Departementets vurdering	30	6.4	Pedagogiske verkemiddel	65
4	Lokal og regional samfunnsutvikling	32	6.4.1	Statleg rettleiing av kommunane ..	65
4.1	Kommunar og fylkeskommunar som samfunnsutviklarar	32	6.4.2	Kompetanseutvikling og etterutdanning	65
4.2	Initiativ frå staten for å støtte opp om kommunane som samfunnsutviklarar	35	6.4.3	Samhandling mellom staten og kommunesektoren om utviklingstiltak	66
5	Rettslege rammer for kommunar og fylkeskommunar	39	6.5	Dialog mellom staten og kommunesektoren	67
5.1	Omgrepet «kommunalt sjølvstyre»	39	6.5.1	Styringsdialog og samhandling mellom forvaltningsnivåa	67
5.2	Rettslege rammer for kommunar og fylkeskommunar og kommunalt sjølvstyre	39	6.5.2	Samhandling og dialog i eit system med fleirnivåstyring	67
5.3	Kommunalt sjølvstyre i norsk rett	40	6.5.3	Konsultasjonar mellom staten og kommunesektoren	68
5.3.1	Konstitusjonelle reglar	40	6.5.4	Andre dialog- og samhandlingsarenaer mellom staten og kommunane	70
5.3.2	Rekkjevidda av konstitusjonell sedvanerett	41	6.6	Forsøk som utviklingsverktøy	71
5.3.3	Folkerettslege forpliktingar	42	6.6.1	Forsøkslova og andre heimlar for å gjennomføre forsøk	71
5.3.4	Alminneleg lov	43	6.6.2	Forvaltningsutvikling gjennom forsøk	72
5.4	Departementets vurdering av rekkjevidda av det kommunale sjølvstyret i norsk rett	43			
5.5	Rekkjevidda av statsrådene sitt ansvar for oppgåveløysinga i kommunane	44			
5.6	Tvisteløysing mellom stat og kommune	45			

6.7	Samla vurdering av bruken av statlege styringsverkemiddel og dialog mellom staten og kommunane	72	8	Direktorat og regionale statsetatar	93
6.7.1	Om verkemiddelbruk	72	8.1	Innleiing	93
6.7.2	Fullmaktslovgjeving for fastsetjing av kommunale oppgåver	74	8.2	Direktorat	93
6.7.3	Om utgreiing av statlege tiltak retta mot kommunesektoren	75	8.3	Regional stat	94
			8.3.1	Fylkesmannen	95
7	Rapportering, dokumentasjon og tilsyn	77	9	Eigenkontrollen i kommunane og fylkeskommunane	99
7.1	Innleiing	77	9.1	Styring og kontroll internt i kommunane	99
7.2	Rapportering	78	9.2	Kommunestyret og kontrollutvalet	102
7.3	Statleg tilsyn med kommunar – rettslege rammer	82	9.3	Rekneskapsrevisjon	103
7.3.1	Regulering av kommuneretta tilsyn	82	9.4	Forvaltningsrevisjon	104
7.3.2	Eit inngripande styringsverkemiddel	83	9.5	Selskapskontroll	105
7.4	Utøving av kommuneretta tilsyn ..	84	9.6	Eigenkontrollen er viktig for staten	106
7.4.1	Tilsynsetatar og styringslinjer	84	10	Administrativ styring og kontroll i kommunane	107
7.4.2	Gjennomføring av tilsyn – særleg om landsomfattande tilsyn	85	10.1	Einskapleg administrativ leiing i kommunane	107
7.5	Departementets vurdering	87	10.2	Krava om internkontroll på sektorområda	108
7.5.1	Eit statleg tilsyn som gjev grunnlag for læring og forbetring av tenestene	88	10.3	Det er behov for meir kunnskap ...	109
7.5.2	Meir forskingsbasert kunnskap ...	88	11	Økonomiske og administrative konsekvensar	111
7.5.3	Samanheng mellom statleg tilsyn og eigenkontroll – differensiering av statleg tilsyn	90	Vedlegg		
			1	Litteratur	112



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Meld. St. 12

(2011–2012)

Melding til Stortinget

Stat og kommune – styring og samspel

*Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet 10. februar 2012,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Demokratisk forankra velferd

Utgangspunktet for forholdet mellom staten og kommunane er at Noreg er ein einskapsstat, og følgjeleg må det lokale sjølvstyret fungere innanfor rammene av nasjonale mål. Regjering og Storting slo i St.meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunane og i Innst. S. nr. 156 (1992-93)* fast at den statlege styringa av kommunane og fylkeskommunane skal baserast på rammestyling, rettleiing og dialog. Regjeringa legg til grunn at rammestyling framleis skal vere hovudprinsippet for styringa av kommunesektoren. Rammestyling som hovudprinsipp for statleg styring er ein føresetnad for at kommunar og fylkeskommunar har eit handlingsrom, slik at dei kan fungere som lokale demokrati som kan gjere lokale og individuelle tilpassingar av tenestene og foreta egne vegval.

Regjeringa meiner at det over tid må vere samsvar mellom prinsipp og praksis i den statlege styringa av kommunane. Ulike kunnskapskjelder viser at det over tid har skjedd ein auke både i omfanget og i detaljeringsgraden i den statlege styringa av kommunesektoren. Dette gjeld særleg regelstyring. Når det gjeld bruken av øyremerkte tilskot, er biletet meir nyansert. For stram og

detaljert styring vil gje ei gradvis innsnevring av det kommunale handlingsrommet og dermed svekkje dei føremonene eit kommunalt handlingsrom gjev.

Regjeringa vil med denne meldinga leggje grunnlaget for vidareføring av eit sterkt lokalt folkestyre. Regjeringa sin politikk for styring og samhandling med kommunane skal baserast på gjensidig tillit. Dette vil vere med å skape eit godt omdøme for ein samla kommunesektor. Dei overordna prinsippa for statleg styring av kommunane skal vidareførast og liggje fast. Meldinga skal tydeleggjere korleis prinsippet om rammestyling kan etterlevast frå staten si side, og legg fram forslag som skal leggje føringar for den framtidige bruken av styringsverkemiddel.

Regjeringa vil understreke prinsippet om rammestyling. Ved lovgjevingsprosessar som gjeld nye plikter for fylkeskommunane og kommunane, og som rører ved føresetnader for det lokale sjølvstyret, skal det gjerast ei avveging mellom nasjonale omsyn og omsynet til lokaldemokratiet. Effektane og kostnadene knytte til val av ulike styringsgrep må i kvart tilfelle utgreiast og vurderast. Det er viktig at det blir større medvit og

fokus på kva effektar val av styringsverkemiddel har, både for den sektorvise og samla måloppnåinga og for det lokale sjølvstyret. Meldinga varslar innhenting av meir kunnskap på fleire område. Bakgrunnen for det er å skaffe eit betre grunnlag for utforminga av ein politikk som vil sikre lokal handlefridom og eit styrka folkestyre i kommunar og fylkeskommunar.

Staten har eit legitimt behov for å styre også på ein måte som avgrensar handlefridomen til kommunar og fylkeskommunar. Det er akseptert at når kommunane løyer viktige velferdsoppgåver på vegner av staten, må staten setje premissar for den kommunale verksemda. Nasjonale mål om rettstryggleik, likskap og likeverd, liv og helse, makroøkonomisk styring, effektiv og samordna bruk av offentlege ressursar, samfunnstryggleik, ei berekraftig utvikling og omsynet til urfolk og nasjonale minoritetar kan gje grunnlag for sterkare statleg styring etter ei særskilt vurdering. Særleg har målet om likeverdige tenester og rettstryggleik gjeve argument for at staten kan ta i bruk sterkare styringsverkemiddel. I vurderingar om bruk av statlege styringsverkemiddel må det balanserast mot omsynet til kommunal handlefridom.

Det er tre grunnar til at regjeringa meiner at rammestyling skal liggje til grunn for den statlege styringa. Den første grunnen er at det kommunale sjølvstyret og det lokale demokratiet har ein eigenverdi. Den andre er at det å bruke kommunane som velferdsprodusentar har mange fortrinn framfor å bruke andre iverksetjingsorgan. Vidare treng vi kommunane til å utvikle gode og trygge lokalsamfunn for innbyggjarane.

Den klassiske grunngevinga for kommunen som institusjon og for desentralisert ansvar er verdiane demokrati, fridom og effektivitet. Eit overordna argument for lokalt folkestyre, kviler på ideen om at lokale løysingar bør forankrast i eit lokalt politisk engasjement. I tillegg er det instrumentelle og økonomiske grunnar for å gje kommunane som politiske institusjonar eit stor ansvar i velferdspolitikken og velferdsutviklinga.

Vi har i dag eit kommunesystem, det såkalla generalistkommunesystemet, som inneber at alle kommunar, med svært få unntak, har dei same oppgåvene. Kommunane er generalistkommunar og skal vareta demokratiske funksjonar, produsere tenester til innbyggjarane og ta på seg planleggings- og utviklingsoppgåver i lokalsamfunnet. På mange saksområde er kommunane òg myndighetsutøvarar. Sjølv om generalistrolla er mest typisk for kommunane, er også fylkeskommunens rolle og dei verdiane som knyter seg til det regio-

nale forvaltningsnivået, forankra i desse grunnprinsippa med likearta oppgåver og ansvar.

Dette einskaplege kommunesystemet har gjeve gode vilkår for desentralisering og desentralisert velferd. At det er i kommunane den statlege velferdspolitikken i stor grad er blitt tilpassa og sett i verk, har gjeve innbyggjarane i alle delar av landet godt tilgjenge til eit offentleg tenestetilbod. Det har også gjeve innbyggjarane høve til å påverke avgjerder som er viktige i kvardagen deira.

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

Gjennom kommunane har staten nådd mål om utjamning av velferda både geografisk og mellom grupper. Det einskaplege kommunesystemet har vore ein berebjelke i oppbygginga av velferdsstaten. Dei lokale politiske prosessane har gjeve god tilpassing av statleg velferdspolitikk til lokale føresetnader. Eit alternativ til at kommunane har eit så stort ansvar for velferda, er at staten overtek dette ansvaret. Ein vil då miste dei fortrinna kommunane som politiske institusjonar har ved at dei er tettare på innbyggjarane enn det staten er. Kommunalt ansvar legg til rette for effektive og fleksible tenester som kan tilpassast behova til innbyggjarane. Å skredarsy tenester krev nærleik og kunnskap om lokale variasjonar og individuelle behov. Ein viktig føremøn ved å ha kommunar som gjennomfører av statleg velferdspolitikk, er at lokale politikarar kan gje legitimitet til vanskelege prioriteringar innanfor ressursrammer som aldri vil kunne gje plass til alle ønske og behov. Lokale politikarar har òg ein viktig funksjon i det å avklåre og justere stadig aukande forventningar til kva det offentlege skal ta seg av. Lokale løysingar og lokale prioriteringar kan slik sett vere grunnleggjande for å ha berekraftige velferdsordningar også i framtida. Regjeringa meiner at lokalt ansvar i velferdspolitikken gjev effektivt- eller velferdsgevinstar samanlikna med om staten skulle gjennomført desse oppgåvene.

Rammestyring inneber at det må vere aksept for ein viss variasjon i tenestetilbodet mellom kommunar. Det er store variasjonar i lokale forhold og behov, og difor vil rammestyring og lokal handlefridom vere ein føresetnad for å kunne gjere tilpassingar til desse lokale variasjonane.

Regjeringa vil bygge vidare på dagens kommunesystem der kommunane har eit breitt ansvar for sentrale velferdstenester og ansvar for ei heilskapleg utvikling av lokalsamfunnet sitt.

Regjeringa vil at endringar i kommunestrukturen skal vere frivillig. Interkommunalt samarbeid kan vere eit bidrag til å løyse oppgåver i fellesskap mellom fleire kommunar, der det bidrar til å sikre tilgang til kompetanse eller er føremålstenleg for å få ein rasjonell organisering av tenestene. Kommunane har i dag samarbeidsmodellar å velje mellom på alle fagområde, og kan slik velje kva for oppgåver dei vil løyse i eigen regi, og kva for nokre dei ser som tenleg å samarbeide med andre om. Dei demokratiske innvendingane mot interkommunalt samarbeid, framfor at avgjerder blir tekne av kommunestyra direkte, vil kunne ha noko større vekt jo fleire område kommunane vel å overlata til interkommunale einingar.

Regjeringa meiner at den samla statlege styringa må bygge opp under dagens kommunesystem, og ikkje svekkje kommunane sine fortrinn som arenaer for demokrati, prioriteringar og tilpassing og som drivkraft i fornyinga av offentleg verksemd. For stram og detaljert styring kan føre til mangel på fleksibilitet til å sjå ulike tenester i samanheng, og gjere det vanskeleg med individuell tilpassing og effektiv bruk av ressursar. Økonomisk og juridisk rammestyring skal difor vere hovudprinsippet for den statlege styringa av kommunesektoren. Rammestyring vil gje rom for lokale prioriteringar og lokal tilpassing av tenestetilbodet. Med rammefinansiering har kommunane eit sjølvstendig ansvar for eigen ressursbruk og for å tilpasse aktiviteten til inntektene. Dette legg grunnlag for god nasjonaløkonomisk styring. Når nye oppgåver blir lagt til kommunane skal desse som prinsipp fullfinansierast. Tilsvarende skal inntektsrammene til kommunane reduserast dersom dei blir avlasta for oppgåver.

Eit system basert på rammestyring og dialog legg òg eit stort ansvar på kommunane. Kommunane og fylkeskommunane må synleggjere både for innbyggjarane og offentlegheita generelt at dei gjev ein meirverdi til løysinga av offentlege oppgåver, både i effektivitet og i kvalitet, samstundes som dei tek vare på rettstryggleiken for den einskilde.

Spørsmålet om statleg styring vil ikkje dreie seg om staten skal styre, men om *korleis* han skal

styre. Dersom den statlege styringa blir for sterk og/eller for omfattande, slik at handlefridomen til kommunane blir sterkt innskrenka, blir fortrinna ved dagens kommunesystem svekte. Sterk statleg detaljstyring fører i slike tilfelle ikkje til meir likeverdige tenester, men kan heller vere med å skape større skilnader.

Regjeringa legg til grunn at regelstyringa av kommunar og fylkeskommunar skal vere rammeprega, slik at ein oppnår reell handlefridom ved gjennomføringa av lovpålagde oppgåver. Nasjonale omsyn til likeverdige tenester og rettstryggleik kan gje behov for særskild styring av kommunesektoren, men må balanserast mot omsynet til kommunal handlefridom. Dei mest sentrale og grunnleggjande rettane for innbyggjarane er nedfelt i nasjonalt regelverk som gjeld i heile landet. Dette er naudsynt for å sikre eit likeverdig tilbod uavhengig av kvar ein bur, og av omsyn til rettstryggleiken for alle innbyggjarar. Regjeringa sine retningslinjer for utarbeiding av statleg regelverk retta mot kommunane legg til rette for dette. Desse retningslinjene krev mellom anna særskild grunngeving ved innføring av sterk lovstyring av kommunesektoren. Departementet vil revidere desse retningslinjene mellom anna slik at det blir krav om prosessar i departementa som sikrar dette.

Det er påvist ein auke i statleg regelverk på dei største sektorane i kommunal verksemd i tiåret 1999–2009. Dette gjeld både føresegner om individuelle rettar til tenester, om rett til individuelle planar på ei rekkje lovområde og om ulike typar prosedyrekrav med meir. Individuelle rettar som er knytte til objektive tilhøve, til dømes alder, gjev lite rom for lokal tilpassing. Det må difor liggje føre nasjonale omsyn til rettstryggleik eller likskap når denne typen rettar blir innførte. Ved innføring av andre typar individuelle rettar bør det vere rom for lokal tilpassing ved oppfyljing av rettane i den einskilde kommunen. Departementa skal også i slike samanhengar ha ein omtale og vurdering av om det kan vere like målretta at kommunane får ei plikt til å sørge for å tilby den aktuelle tenesta som å innføre ein individuell rett.

Det er viktig at det ligg føre grundige utgreingar ved innføring av statlege reformer som skal setjast i verk av kommunane. Regjeringa understrekar at det i lovgjeingsprosessar er viktig å sikre og synleggjere gode avvegingar mellom omsyn som tilseier nasjonal regulering og omsynet til lokaldemokratiet. Det skal i slike samanhengar leggast opp til reell medverknad frå kommunesektoren gjennom høyring og konsultasjonar. Effektane og kostnadene knytte til ulike sty-

ringsgrep som staten vel å ta, skal i kvart tilfelle utgreiast og vurderast.

Det skal vere eit overordna prinsipp at Stortinget gjennom lovvedtak bør fastsetje den konkrete tildelinga av oppgåver til kommunar og fylkeskommunar. Forskrifter kan likevel nyttast til å definere kommunale oppgåver og plikter når det blir vurdert som naudsynt.

Lovføresegner om individuell plan skal leggje til rette for samordna tenester for den einskilde, men bind mykje administrative ressursar i kommunane. Ut frå omsynet til dei som treng fleire og ulike tenester kan det vere behov for slik samordning. Det er viktig å få fram meir kunnskap om følgjene av slike plankrav. Det skal difor gjennomførast ei samla evaluering av dei ulike lovføresegnene om individuell plan. Fram til Stortinget har fått lagt fram for seg resultatet av ei slik evaluering, vil regjeringa ikkje gjere framlegg om nye lovføresegner om individuell plan.

Regjeringa legg til grunn at rammefinansiering framleis skal vere hovudmodellen for finansiering av kommunesektoren. Dette gjev rom for lokalt tilpassa løysingar og slik sett den mest treffsikre ressursbruken

Det er godt kjent at øyremerkte tilskot forsterkar inntektsskilnader og med det også skilnader i tenestetilbodet mellom kommunane. Dersom staten likevel vel å nytte øyremerkte tilskot, skal det skje ut frå klåre retningslinjer og med ei vurdering av når tilskotet skal avviklast eller inngå som ein del av inntektssystemet. Retningslinjene seier mellom anna at øyremerkte tilskot som hovudregel skal avgrensast til viktige nasjonale prioriteringsområde i ein oppstartsfase. I tillegg kan øyremerking nyttast til finansiering av oppgåver som få kommunar har ansvaret for, og der variasjonar vanskeleg kan fangast opp av objektive kriterium i inntektssystemet.

Departementet vil setje i gang eit arbeid for å sjå nærare på korleis ulike øyremerkte ordningar er utforma. Siktemålet med arbeidet er å leggje eit grunnlag for forenkling og effektivisering ved at øyremerkte tilskot får ei føremålstenleg utforming som krev minst muleg bruk av administrative ressursar både i kommunane og i staten. Det må sikrast samsvar mellom nytta ved tilskota og kostnaden ved å søkje og rapportere på dei.

Det er mange døme på samhandling mellom staten og kommunesektoren gjennom ulike utviklingstiltak. Målet er mellom anna å få betre kompetanse og oppgåveløysing i kommunane. Regjeringa meiner at slike tiltak i mange høve er meir føremålstenlege og målretta enn andre og sterkare styringsverkemiddel, som detaljert regelsty-

ring, øyremerking og sterk fagstyring. Skal ein sikre likeverdige levekår og syte for at ressursane i heile landet blir tekne i bruk, må ein i større grad byggje opp under lokale initiativ. Den statlege innsatsen skaper ikkje vekstkrafta, den må kome nedanfrå. Det er difor særst viktig at kommunane har handlingsrom til å prioritere arbeidet med å utvikle kommunen til eit godt og trygt lokalsamfunn å bu i. Staten støttar difor opp om kommunane og fylkeskommunane sitt arbeid med samfunnsutviklinga. Dette kan gjerast gjennom ulike verkemiddel og på basis av samhandling mellom forvaltningsnivåa. Det lokale handlingsrommet må vere stort i aktivitetar knytt til samfunns- og næringsutvikling.

Direktorata og fylkesmannsembeta står for det meste av den direkte dialogen med kommunane og har ei viktig rolle i rettleiinga av kommunane for at dei skal kunne løyse kompliserte oppgåver på ein god måte og til det beste for innbyggjarane. For at rettleiinga skal bli meir målretta, meiner regjeringa at staten ved utforminga av rettleiinga bør prioritere område som er etterspurde av kommunane. Representantar for kommunesektoren bør også i større grad få medverke ved utarbeiding av rettleiarar og andre informasjonstiltak som skal rettast mot kommunane. Skriftlege rettleiarar kan gje viktige bidrag til kommunanes gjennomføring av ulike oppgåver. Regjeringa vil samstundes understreke at ein rettleiar i seg sjølv ikkje er eit pålegg. Ein rettleiar skal rettleie innanfor ramma av regelverket på området. Departementa bør følgje opp dette i sin styringsdialog med direktorata.

Regjeringa meiner det er behov for meir kunnskap om korleis endringar i direktorata sitt ansvar og arbeidsoppgåver verker inn på den kommunale handlefridomen og på måloppnåinga for den statlege styringa. Det vil difor bli sett i gang tiltak for å skaffe forskingsbasert kunnskap om dette.

I denne gjennomgangen vil det vere viktig å sjå nærmare på utviklinga i direktorata sine ulike roller og vurdere korleis utviklinga i retning meir delegering og utvida handlingsfridom for direktorata påverkar kommunane og dei bindingane staten legg på kommunal verksemd. Kunnskapsinnhentinga skal vere grunnlaget for ei vurdering av korleis samhandlinga mellom statleg og kommunalt nivå kan bli betre.

Ulike arenaer for dialog mellom staten og kommunesektoren har vakse fram gjennom dei siste tiåra. Den viktigaste og mest formaliserte dialogarenaen er konsultasjonsordninga mellom regjeringa og kommunesektoren v/KS (arbeids-gjevar- og interesseorganisasjonen for kommune-

sektoren) om mellom anna statlege rammer og måloppnåing. Innanfor denne ordninga er det inngått fleire bilaterale avtalar mellom einsskilte departement og KS. Avtalane kan nyttast på prioriterte kommunale politikkområde som alternativ til sterkare styringsverkemiddel som lovfesting og øyremerking. Departementet vil skaffe fram kunnskap om effektane av avtalar som del av statens styring av og samhandling med kommunesektoren for mellom anna å kunne vurdere om bruken er i tråd med målet.

Staten har behov for informasjon om utviklinga i tenestene og kva resultat som blir oppnådde. Staten har òg eit legitimt behov for å kontrollere at kommunane oppfyller dei lovpålagde pliktene sine overfor innbyggjarane.

Det er likevel eit klårt mål at staten ikkje skal påleggje kommunesektoren rapporteringar som ikkje blir brukte. Rapporteringa skal gje naudsynt styringsinformasjon som kan vere viktig for politikktutforminga, eller som er naudsynt for kontrollføremål. Innrapporterte data skal som hovudprinsipp ha nytteverdi både for staten og for kommunesektoren, og for å sikre dette bør rapporteringskrava utformast i eit samarbeid mellom dei to partane. Dette er også med på å sikre kvaliteten på dei data som blir innrapporterte. Kommunalt rapporteringsregister, KOSTRA, og andre informasjonssystem og databasar har gode verktøy for å følgje med på utviklinga og sikre effektiv rapportering frå kommune til stat. I internasjonal målestokk ligg Noreg langt framme på dette feltet. For å sikre at KOSTRA også i framtida skal vere eit godt hovudsystem for rapporteringa mellom stat og kommune, skal departementet vurdere nærare effektiviteten i informasjonsinnhentinga og kva nytte innrapporterte data har for både kommunane og staten.

Ei statleg styring som byggjer på at kommunane har ansvar for å kontrollere si eiga verksemd, gjev god effektivitet og det beste grunnlaget for eit levande lokaldemokrati og lokalt tilpassa oppgaveløysing. Kommunelova markerte ei sterkare vektlegging av eigenkontrollen då ho tok til å gjelde i 1993. Det er framleis eit mål å styrke kommunanes eigenkontroll og å ha ein god balanse mellom eigenkontrollen og den statlege kontrollen.

Statleg tilsyn bør innrettast slik at det i tillegg til å kontrollere og korrigere avvik frå lovkrav også medverkar til meir langsiktig læring og kvalitetsforbetring i den kommunale tenesteproduksjonen. Departementet har innhenta meir kunnskap om tilsyn, mellom anna om tilsikta og utilsikta konsekvensar av ulike tilsynsformer og -metodar. I denne

kunnskapsinnhentinga inngår også ei evaluering av fylkesmannens samordning med all statleg tilsyn med kommunesektoren. Det bør arbeidast for å betre samanhengen mellom den kommunale eigenkontrollen og statens tilsyn, mellom anna ved at statlege tilsynsmyndigheiter i større grad gjenbrukar dokumentasjon som kommunane sjølve har fått fram i samband med eiga kontrollverksemd.

Staten har eit ansvar for at reglane som dei ulike departementa pålegg kommunane å følgje, legg til rette for ein heilskapleg internkontroll lokalt. Den administrative internkontrollen er avgjerande for den samla eigenkontrollen. I tillegg har han mykje å seie for mulegheitene for folkevald styring, og påverkar i kva grad nasjonale mål blir nådde på sektorområda. Departementet vil innhente meir kunnskap som grunnlag for å vurdere i kva grad regelverket er tenleg. Eit eventuelt vidare arbeid etter kunnskapsinnhentinga vil ha som siktemål å få eit meir samordna og forenkla regelverk om internkontroll i kommunar og fylkeskommunar. Målet må vere at regelverket blir enkelt og fleksibelt for bruken i den einsskilte kommune.

Regjeringa legg til grunn at ein aktiv bruk av folkevald eigenkontroll og administrativ internkontroll i kommunane på sikt bør kunne redusere behovet for statleg tilsyn og kontroll. Departementet har ei klår forventning til kommunane om at dei blir meir aktive både for å setje i gang, bruke og følgje opp forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

I meldinga vil fellesnemninga kommune eller kommunesektor bli brukt om både kommunar og fylkeskommunar.

1.1 Om innhaldet i dei einsskilte kapitla

Nedanfor følgjer ein kort omtale av innhaldet i dei einsskilte kapitla i meldinga.

I *kapittel 2* blir det gjort greie for dei klassiske verdiane som grunnlegg det lokale sjølvstyret, fri-dom, demokrati og effektivitet. Det blir òg gjort greie for mål for den statlege styringa som avgrensar det lokale sjølvstyret. Nasjonale mål om rettstryggleik, likskap og likeverd, makroøkonomisk styring, effektiv og samordna bruk av offentlege ressursar, samfunnstryggleik, ei berekraftig utvikling og urfolk og nasjonale minoritetar kan gje grunnlag for sterkare statleg styring etter ein særskild vurdering. I kapitlet er det ei drøfting av kva drivkrefter som kan liggje bak stram statleg styring. Særleg har målet om likeverdige tenester og rettstryggleik gjeve argument for at staten kan ta i bruk sterkare styringsverkemiddel, og det vil bli

gått nærmare inn på kva som kan liggje i omgrepa fridom og likskap.

I *kapittel 3* gjev departementet eit kort riss av historiske utviklingslinjer i kommunane sin rolle og posisjon i det nasjonale styringsverket, frå formannskapslovene blei vedtekne i 1837 og fram til i dag. Deretter kjem det ein omtale av oppgåver og ressursar i dag og ei vurdering av forholdet mellom desse.

I kapitlet blir det også gjeve ein omtale av dagens kommunesystem, det såkalla generalistkommunesystemet, og dette systemet blir stilt opp mot alternative måtar å organisere velferdstenevne på. Ein generalistkommune skal, uavhengig av folketal, geografisk plassering og andre forhold, vareta det same breie spekteret av funksjonar knytte til tenesteproduksjon, demokrati, myndighetsutøving og samfunnsutvikling.

Vidare går kapitlet nærmare inn på kommunane si evne til å fylle dei fire rollene som generalistkommune, og interkommunalt samarbeid som svar på kapasitets- og kompetanseutfordringar blir drøfta. I kapitlet blir det òg gjort ei vurdering av kva effekt inntektssystemet har for små kommunar og om dette kan ha konsekvensar for frivillige kommunesamanslåingar.

Som *kapittel 4* viser, har både kommunar og fylkeskommunar viktige roller når det gjeld å leggje til rette for samfunnsutvikling. Denne rolla skil seg frå dei andre oppgåvene, som er knytte til tenesteyting og forvaltning. Det er viktig at statens styringsinstrument innan lokal og regional samfunnsutvikling gjev stort rom for ulike prioriteringar og tiltak. Utanom dei grunnleggjande føresegnene i plan- og bygningslova om medverknad og openheit i planprosessar, er det lite tenleg med statleg regulering på dette området. *Kapittel 4* inneheld omtale av ulike sider ved arbeidet med samfunnsutvikling og viser at dette arbeidet spenner vidt.

I *kapittel 5* gjer departementet greie for kva som er det rettslege grunnlaget for kommunar og fylkeskommunar i Noreg. Kommunane er organ med makt i styringssystemet vårt. Denne posisjonen har dei i kraft av at vi har tradisjon for eit visst kommunalt sjølvstyre, og fordi dei faktisk fungerer som lokale forvaltningsorgan med ansvar for å setje i verk heilt sentrale politikkområde.

Kapitlet inneheld også ein omtale av grensene for det konstitusjonelle ansvaret ein statsråd har for ei oppgåve som er lagd til kommunen. Departementet legg til grunn at når ansvaret for ei oppgåve ved lov er lagd til kommunen eller fylkeskommunen, er ikkje fagstatsråden ansvarleg for korleis kommunen konkret løyser oppgåva. Statsrådens

ansvar vil då vere avgrensa til å følgje med og føreslå reformer og lovendringar, jf. sektoransvaret.

I *kapittel 6* gjev departementet ei samla oversikt over ulike verkemiddel som staten nyttar for styring av kommunar og fylkeskommunar. Omtalen tek utgangspunkt i den vanlege inndelinga i juridiske, økonomiske og pedagogiske verkemiddel. Kapitlet inneheld både ein kortfatta omtale av det einskilde styringsverkemidlet og vurderingar knytte til utvikling og bruk av nokre av verkemidla.

Kapitlet inneheld eit oversyn over juridiske verkemiddel som regulerer kommunar og fylkeskommunar. Departementet gjer mellom anna greie for innhaldet i dei særskilde retningslinjene som gjeld for utarbeiding av statleg regelverk retta mot kommunesektoren, og for utviklingstrekk i statleg regelstyring gjennom dei siste 10–12 åra.

Kapittel 6 omtalar også finansieringa av kommunesektoren og dei ulike økonomiske verkemidla staten nyttar i styringa av kommunesektoren.

Ulike typar pedagogiske verkemiddel, som rettleiing og utviklingstiltak, blir gjennomgått. Kapitlet inneheld også ein omtale av konsultasjonsordninga mellom regjeringa og kommunesektoren v/KS og andre arenaer for dialog og samhandling mellom stat og kommune.

Kapittel 7 handlar om rapportering, dokumentasjon og tilsyn, som er sentrale verkemiddel for den statlege kontrollen med kommunal verksemd.

Kapitlet tek for seg det samla omfanget av dei kommunale rapporteringspliktene, dei ulike systema som er utvikla for å få til ei effektiv rapportering frå sektoren til staten, og kostnader og nytte ved den pålagde rapporteringa.

Kapitlet handlar også om statleg tilsyn med kommunane. Kommunelova inneheld dei generelle føresegnene om gjennomføring av statleg tilsyn og slår mellom anna fast at statleg tilsyn dreier seg om i kva grad kommunane etterlever dei nasjonale lovføresegnene på det einskilde lovområdet. Det er ulike særlover som inneheld heimelsgrunnlaget for at staten eventuelt kan føre tilsyn.

Kapittel 8 handlar om direktorat og regionale statsetatar. Kapitlet tek for seg nokre sentrale utviklingstrekk knytte til direktorata som forvaltningsorgan, og ser på direktorata si rolle i den statlege styringa av kommunesektoren.

Regional statsforvaltning er sentral i gjennomføringa av nasjonal politikk regionalt og lokalt, og er eit viktig ledd i statens styring av kommunane. Kapitlet gjer greie for kva oppgåver og roller fyl-

kesmannen har, og ser mellom anna nærare på ei undersøking om samhandlinga mellom kommunane og fylkesmannen.

Kapittel 9 gjer greie for kontrollen som kommunane driv med eiga verksemd, og ser denne eigenkontrollen i samheng med lokaldemokratiet, statleg styring og tilsyn.

Kontrollutvalet, revisoren og administrasjonssjefen driv ulike former for kontrollverksemd for å sikre effektiv og riktig bruk av ressursane og at tenestene følgjer lover og lokale krav. Kapitlet gjer greie for kunnskapen vi i dag har om rekneskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i kommunane.

I *kapittel 10* peikar departementet på at den administrative internkontrollen er avgjerande for den samla eigenkontrollen. Internkontrollen har mykje å seie for mulegheitene for folkevald styring og påverkar i kva grad nasjonale mål blir nådde på sektorområda. For å nå eit mål om styrkt internkontroll er det først og fremst naudsynt med innsats lokalt. Kva for verkemiddel staten vel for å styrkje internkontrollen i kommunane, må sjåast i samheng med prinsippa for statleg styring og tilsyn med kommunane. Det blir peika på at staten har eit ansvar som regelgjevar for å leggje til rette for ein heilskapleg internkontroll i kommunane.

2 Kommunalt sjølvstyre og mål for statleg styring

2.1 Innleiing

Det kommunale sjølvstyret har tradisjonelt hatt ein sterk posisjon i Noreg, sjølv om dette ikkje er nedfelt i overordna lovverk. I dette kapitlet blir det gjort greie for verdiane som grunnjev det lokale sjølvstyret, fridom, demokrati og effektivitet. Utgangspunktet for forholdet mellom stat og kommune er at Noreg er ein einskapsstat, og følgeleg må det lokale sjølvstyret fungere innanfor rammene av nasjonale mål. Det blir òg gjort greie for mål for den statlege styringa som set rammer for det lokale sjølvstyret. Den tette koplinga mellom stat og kommune legg grunnlaget for ein stadig tilbakevendande debatt om kva som er og kva som bør vere den rette balansen mellom statleg styring og kommunal fridom. Kapitlet har ei drøfting av kva som kan vere drivkrefter bak stram statleg styring. Til slutt i kapitlet kjem det ein nærare omtale av fridoms- og likskapsomgrepa og ei drøfting av kva ulike grupper konkret legg i desse to omgrepa, som i utgangspunktet strir mot kvarandre.

2.2 Dei kommunale sjølvstyreverdiane

Det klassiske verdigrunnlaget for det lokale sjølvstyret er tredelt: fridom (autonomi), demokrati og effektivitet. Fridom blir sett på som ein føresetnad for å kunne realisere dei to andre verdiane. To sider ved fridomsidealet blir vurdert som vesentlege: 1) at lokalpolitikarane kan gjere eigne prioriteringar, og at dei i iverksetjinga statleg politikk kan tilpasse denne til lokale forhold, og 2) at kommunane sin kompetanse er negativt avgrensa.

Fridom

Verdien fridom er knytt til både fridom *frå* og fridom *til*. På mange måtar kan ein knyte tydinga til ein historisk utviklingsprosess der fridom *frå* var ei viktig drivkraft bak opprettinga av lokale institusjonar og vedtaket om formannskapslovene i 1837. Dette blei sett på som ei frigjering *frå* statsmakt og embetsmannsvelde. Seinare blei verdien meir knytt til fridom *til* å ta initiativ til å bygge ut

tenester lokalt og til å verkeleggjere interessene til det lokale fellesskapet. Eit reelt sjølvstyre føreset at dei lokale folkevalde skal kunne ha fridom til å gjere eigne prioriteringar og drive lokal tilpassing av den nasjonale politikken. Men det har likevel aldri vore slik at fridomen har vore uinnskrenka, verken ideologisk eller i praksis. Kommunane har alltid vore underlagde statleg styring og kontroll, og dette kjem òg til uttrykk i at kommunane har negativt avgrensa kompetanse. Det inneber at kommunane berre kan ta på seg oppgåver som ikkje er lagde til andre forvaltningsnivå eller til private aktørar.

Framveksten av velferdsstaten har etter kvart avgrensa fridomen i det lokale sjølvstyret. Etterkrigstida er prega av at staten i aukande grad har pålagt kommunane nye oppgåver og krav. Over tid har det difor verka som den kommunale fridomen til å ta initiativ til nye oppgåver er blitt innsnevra, og fridom *frå* statlege inngrep og statleg detaljstyring er igjen blitt ein større realitet. Fridomsverdien reflekterer slik den tosidige rolla som kommunane har. Kommunar og fylkeskommunar er politiske institusjonar med legitimitet i representative folkevalde organ, samstundes som dei er iverksetjingsorgan for nasjonal politikk.

Demokrati og deltaking

Kommunalt sjølvstyre inneber nærleik mellom innbyggjarane og folkevalde. Det er ein grunnleggande verdi at innbyggjarane kan påverke og delta i løysinga av felles oppgåver i lokalsamfunnet. Dette styrkar den einskilde sin innverknad på eigen kvardag. Nærleiken mellom innbyggjarane og dei folkevalde gjev politikarane innsikt i kva innbyggjarane ønskjer når politikken skal utformast og setjast i verk. Politisk deltaking, både i og mellom val, gjev òg systemet legitimitet.

Eit anna perspektiv på deltaking er at det kan vere ein verdi i seg sjølv å delta. Det har òg vore vanleg å sjå på lokaldemokratiet som ein skule i demokrati og ein viktig rekrutteringskanal til rikspolitikken. Vidare gjev det lokale demokratiet rom for demokratisk variasjon ved at det her kan vere fleire politiske konstallasjonar.

Effektivitet

Effektivitetsverdien, som er ei hovudgrunnleggving for å leggje oppgåver til kommunesektoren, blir vanlegvis delt inn i to former: prioriteringseffektivitet, eller tilpassingseffektivitet, og kostnadseffektivitet. Den første forma for effektivitet er knytt til responsivitet. Kommunen som lokal politisk organisasjon kan best svare på krav som kjem frå innbyggjarane. På grunn av nærleik og kunnskap om lokale tilhøve kan kommunane tilpasse tenestene og samfunnsutviklinga til behov, ønske og lokale tilhøve i lokalsamfunnet. Nærleik og kunnskap gjev òg føresetnader for skreddarsaum for den einskilde. Tilpassinga handlar om å kunne samordne tiltak mellom sektorar og gjere heilska-pelege avvegingar innanfor sin kommune. Dette lét seg gjere fordi kommunane har eit breitt oppgåveansvar underlagt politisk ansvar. Vedtaka blir forankra i kommunestyre og fylkesting, og dette sikrar legitimitet blant innbyggjarane.

Den andre forma for effektivitet gjeld kostnadseffektivitet. Når det er teke avgjerd om kva som skal produserast av tenester, må det leggjast vekt på å få mest muleg ut av kvar krone på alle tenesteområda. Kostnadseffektivitet dreier seg om at det er eit legitimt krav å hindre unødig sløsing med offentlege ressursar og å halde veksten i offentlege utgifter nede (NOU 2005:6). I eit rammefinansiert system har kommunane ansvar for eigen ressursbruk og eit insentiv til å halde kostnadene nede. Ein kommune som greier å effektivisere verksemda, vil sjølv kunne ta den økonomiske gevinsten av dette.

2.3 Mål for statleg styring

Staten vil ha eit breitt spekter av mål, og nokre av dei statlege måla vil gje behov for statleg styring som avgrensar fridomen til kommunar og fylkeskommunar.

Likskap og likeverd

Utjamning og likeverdige tenester mellom innbyggjarar og geografiske område har vore eit sentralt mål i oppbygginga av velferdsstaten. Sidan velferds-tenestene i stor grad blir leverte av kommunar og fylkeskommunar, har likskapsverdien vore viktig i argumentasjonen for at staten skal styre kommunar gjennom bruk av verkemiddel av ulik styrke.

Omgrepet likskap har fleire tydingar, og i velferdssamanheng har likskapsidealet i stor grad vorte knytt til likeverd. I omgrepet likeverd ligg det

at det ikkje treng å dreie seg om like tenester med same form, innhald og omfang i alle kommunar, men om mulegheiter til å kunne gje helsetenester, undervisningstenester og anna som best muleg kan tilpassast behova til den einskilde. I omgrepet likeverd ligg det òg at alle skal få det innhaldet i tenestene dei som eit minimum har krav på, same kvar dei bur i landet. For å kunne nå eit mål om likeverdige tenester, må kommunesektoren setjast i stand til dette gjennom tilstrekkeleg med økonomiske ressursar. Også ulikskap i kostnadsforhold, og til ein viss grad inntektsskilnader, mellom kommunar og fylkeskommunar må jamnast ut.

Rettstryggleik

Rettstryggleik er ein viktig verdi i offentleg forvaltning. Rettstryggleik skal sikre at den einskilde innbyggjaren ikkje blir vilkårleg handsama av forvaltninga, og at ein får det ein har krav på i følge lovverket. Den einskilde skal kunne gjere seg kjend med rettsstillinga si og kunne forsvare dei rettslege interessene sine. Avgjerder skal vere føreseielege, det skal vere klagerett på einskildvedtak, og alle samanliknbare saker skal handsamast likt.

Det blir ofte skilt mellom ei prosessuell og ei materiell side når det gjeld rettstryggleik. Den prosessuelle sida rettar seg mot sakshandsaminga, der det blir stilt krav om korleis vedtak blir til, og korleis saka skal handsamast. Den materielle rettstryggleiken rettar seg mot innhaldet i den offentlege utøvinga av myndigheit. Det kan dels dreie seg om avgrensingar i offentleg utøving av myndigheit, til dømes yringsfridom, men det kan òg omfatte krav som sikrar innbyggjarane rettar til visse velferdsgode.

Sidan kommunane har ansvaret for ein stor del av velferds-tenestene til innbyggjarane, vil det kome svært mange rettskrav til kommunane. For den einskilde innbyggjaren vil reglane om klage vere viktige. Dei vil gje den einskilde høve til å få etterprøvd einskildvedtak i eit anna organ enn det som fatta avgjerda i første instans. Stortinget har eit overordna ansvar for at statlege organ, kommunar og fylkeskommunar utformar verksemda si og gjer vedtak på ein slik måte at rettstryggleiken til innbyggjarane blir vareteken. Statleg tilsyn er eit viktig verkemiddel for å ta vare på dette ansvaret.

Omsynet til nasjonaløkonomien

Den nasjonaløkonomiske styringa tek mellom anna sikte på full sysselsetjing, stabil økonomisk

vekst og berekraftige offentlege velferdsordningar. Som viktigaste velferdsleverandør disponerer kommunesektoren ein stor del av dei offentlege ressursane, og kommuneøkonomien vil slik vere ein viktig del av den statlege økonomiske politikken.

Omsynet til liv og helse

Det å vareta liv og helse er eit grunnleggjande omsyn som kan gje grunn til nasjonal styring av kommunesektoren, både som eit nasjonalt omsyn, men òg i høve til retten den einskilde har til helse og tryggleik. Det omfattar m.a. smittevern, epidemiar, miljøtilhøve med helsekonsekvensar. For å sikre folks liv og helse er det m.a. i smittevernsituasjonar naudsynt med nasjonal samordning av oppgåver, krav til iverksetting av konkrete førebbyggjande og avgrensande tiltak.

Effektiv og samordna bruk av ressursar

Staten har eit overordna ansvar for at ressursane i samfunnet blir brukte på ein mest muleg effektiv og rasjonell måte, slik at oppgåveløysinga kjem fellesskapet til gode. Dette inneber òg å organisere offentleg forvaltning på ein måte som totalt sett fremjar heilskaplege og effektive løysingar. Administrative eller politiske organ som er sette til å styre eit saksområde, må ha føresetnader for å utøve effektiv styring. Staten vil slik ha eit ansvar for å leggje til rette for at kommunane har tilstrekkeleg handlefridom til å gjere naudsynte tilpassingar av offentleg tenesteproduksjon til lokale tilhøve og behov, slik at desentraliseringsgevinsten kan bli realisert.

Omsynet til urfolk og nasjonale minoritetar

Det er eit ansvar for statlege myndigheiter å sikre omsynet til samar som urfolk og nasjonale minoritetar. Staten skal verne om eksistensen og identiteten til ulike etniske, religiøse og språklege grupper med langvarig tilknytning til Noreg og leggje tiløva til rette for at deira kultur, identitet og eigenart kan vidareutviklast. Det særlege statlege ansvaret for å vareta omsynet til samar og nasjonale minoritetar er ein konsekvens av internasjonale avtalar og nasjonale rettsreglar.

Samstundes legg staten til grunn at kommunane og fylkeskommunane på eige initiativ også vil følgje opp nasjonale rettsreglar og dei internasjonale menneskerettskonvensjonane som Noreg har forplikta seg til å følgje opp overfor samane som urfolk og overfor dei nasjonale minoritetane.

Sametinget er det fremste organet til å vurdere verknaden offentleg politikk har overfor samane, og det har gjennom konsultasjonsretten sin også eit ansvar for å vurdere desse saksfelte. Av økonomiske verkemidlar, forvaltar Sametinget tilskotet til tospråklegheit til kommunar og fylkeskommunar innan forvaltningsområdet for samiske språk.

Omsynet til miljøet og ei berekraftig utvikling

Som del av det internasjonale samfunnet og i solidaritet med komande generasjonar har Noreg som nasjon ansvar for å medverke til ei berekraftig utvikling der produksjon og forbruk skjer innanfor naturens tolegrense. Dette omsynet er grunnlovsfesta i Grunnlova § 110 b og nedfelt i formålsparagrafane i kommunelova og plan- og bygningslova. Staten må ha eit overordna ansvar for vern og forvaltning av naturressursar og for klima- og forureiningsspørsmål, og det er staten som må fastsetje rammer og mål på desse områda, sjølv om kommunar og fylkeskommunar kan spele ei sentral rolle når måla skal realiserast i miljøpolitikken.

Ei hovudutfordring når det gjeld berekraftig utvikling, er å motverke klimaendringar. Styrken i og omfanget av klimaendringane er avhengig av kor mykje Noreg og det internasjonale samfunnet klarer å avgrense klimagassutsleppa. Det viktigaste i klimaarbeidet er difor utsleppsreduksjonar. Varetaking av naturmangfaldet og motverking av og tilpassing til klimaendringar er to sider av same sak. Tilstanden for naturmangfaldet og utviklinga på dette området har synt at det i tida som kjem, er behov for klåre rammer for og prioriteringar ved bruk og vern av naturmangfaldet. Den nye naturmangfaldlova er saman med plan- og bygningslova sentrale verkemiddel for å kunne gjere dei prioriteringane som er naudsynte.

Samfunnstryggleik

Samfunnstryggleik omfattar evna samfunnet har til å halde oppe viktige samfunnsfunksjonar og vareta liv, helse og grunnleggjande behov for innbyggjarane under ulike former for påkjenningar. Omgrepet samfunnstryggleik blir breitt brukt og dekkjer tryggleik mot heile spekteret av utfordringar, frå avgrensa, naturskapte hendingar, via større krisesituasjonar som representerer omfattande fare for liv, helse, miljø og materielle verdiar, til tryggleiksutfordringar som truar nasjonens sjølvstende eller eksistens.

Arbeidet med samfunnstryggleik har eit førebbyggjande element ved å redusere faren for uønskte hendingar. Vidare skal arbeidet med sam-

funnstryggleik sikre at konsekvensane blir så små som muleg dersom det skjer ei uønskt hending.

Kommunane har eit grunnleggjande ansvar for å vareta tryggleiken til befolkninga. Dei utgjer det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen og er såleis viktige berebjelkar i det norske beredskapsarbeidet. Kommunane har ei særleg rolle innan førebygging, beredskapsplanlegging og krisehandtering.

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

Ettersom kommunane skal leve opp til eit mandat frå innbyggjarane lokalt og samstundes vere eit iverksetjingsorgan for nasjonal velferdspolitik, vil dei alltid vere i eit spenningsfelt mellom det lokale og det nasjonale demokratiet. Slik har kommunane sin status i styringsverket vore sidan formannskapslovene blei vedtekne i 1837. Kommunane skal ta hand om både ein sjølvstyrefunksjon og ein iverksetjingsfunksjon for staten.

Spenningar og drivkrefter

Med ein velferdsstat der hovuddelen av velferda blir realisert gjennom kommunane, kan ein ikkje lenger snakke om kommunal autonomi i klassisk forstand. Stat og kommune er tett vovne saman, og stat-kommune-forholdet blir karakterisert som ein integrert modell. Integrasjonsmodellen gjev likevel berre meining når begge partane har eit sjølvstendig maktgrunnlag, og når dei går saman om å løyse felles oppgåver (Offerdal 2005).

Sjølve grunngevinga for sjølvstyret ligg i å ha ein viss fridom til lokal variasjon. Den tette integrasjonen mellom stat og kommune på det velferdspolitiske området har medført at rommet for variasjon mellom kommunane på ulike velferdsområde over tid er blitt mindre, jf. kapittel 3. Statens ambisjonar i etterkrigstida har vore nasjonal likskap på stadig fleire velferdsområde, og det kan verke som toleransen for ulikskap mellom innbyggjarar og geografiske område på mange måtar er blitt mindre. I det nasjonale ordsiftet blir gjerne individuelle rettar og øyremerking av statlege overføringar framstilt som betre løysingar enn dei som følgjer av lokale prioriteringar, fordi det isolert sett gjev ei betring av akkurat den konkrete tenesta. I debattar, mellom anna i media, om problem knytte til tenestetilbodet i einskildkommunar blir ofte nasjonale myndigheiter stilte til ansvar. Frå statleg side kan det lett oppfattast slik

at ein blir stilt til ansvar for resultat som ein berre i avgrensa grad kan påverke. Det er eit grunnleggjande prinsipp for statens arbeid med kommuneretta saker at fagdepartementa er ansvarlege for sine sektorspesifikke faglege og politiske mål og verkemiddel. Men samstundes er kommunane sjølvstendige rettssubjekt, og instruksjonsretten og det konstitusjonelle ansvaret til kvar einskild statsråd blir såleis avskore når ei oppgåve ved lov er lagd til kommunen. Statsrådets konstitusjonelle ansvar er då avgrensa til å følgje med, gripe inn med lovmessige verkemiddel når noko går gale (tilsyn, lovlegkontroll m.m.), eller foreslå reformer i tråd med sektoransvaret. Ein kan likevel sjå døme på at når fagstatsrådene viser til at kommunane har ansvaret for den praktiske gjennomføringa av ei teneste, blir det karakterisert som «ansvarsfråskrivning» i media.

Den viktigaste forklaringa på skilnader i tenestetilbodet mellom kommunar, er skilnader i inntekter. Kommunane har ulike økonomiske føresetnader for å kunne gje eit likeverdig tenestetilbod. Gjennom inntektssystemet blir kostnadsskilnader mellom kommunar i prinsippet utjamna fullt ut. Inntektene frå skatt utgjer ein stor del av kommunane si samla inntekt og meir enn halvparten av dei frie inntektene. Variasjon i skatteinngang forklarar difor ein stor del av inntektsskilnadane mellom kommunar. Skatteinntektene blir berre delvis utjamna, og dette var også bakgrunnen for at regjeringa reduserte skattens del av dei samla inntektene frå 45 til 40 pst. og auka graden av skatteutjamning, gjeldande frå 2011 noko som gjev ei jamnare fordeling av inntektene mellom kommunane. Dette vil gje større grad av inntektsutjamning og dermed også leggje til rette for eit meir likeverdig tenestetilbod. Sterkare statleg styring med meir øyremerking og regelstyring vil ikkje vere svaret på denne utfordringa.

Statens sektororganisering kan òg vere ei drivkraft for stram statleg styring og vere ei utfordring i møte med kommunane, som har som si viktigaste rolle å samordne oppgåver og tiltak slik at det blir ein heilskap for innbyggjarane i kommunen. Forskarar har peika på at den organisasjonsfridomen som kommunane fekk med kommunelova i 1992, har staten kompensert med andre styringsverkemiddel. Tidlegare var også kommunane organiserte etter sektorprinsippet, dei hadde sektorsjefar og lovpålagde sektororgan, og organiseringa kunne på mange område sjåast på som eit spegelbilde av den statlege organiseringa (Fimreite 2002). Etter at kommunane fekk fridom til å organisere seg som dei ønskte, blei sektorsambandet mellom stat og kommune svekt.

I tillegg til at krav om sterke statlege verke-middel kan kome frå tenestemottakarar og bru-karorganisasjonar, kan krava òg kome innanfrå kommunane sjølve, i første rekkje frå tilsette og deira organisasjonar (Terje Hagen 2000, Yngve Carlsson 2010). Tilsette og profesjonane lokalt kan ønskje sterkare bindingar på bruken av kom-munale midlar, ofte også ut frå eit ønske om å skjerme tenesteområdet sitt frå dei lokale poli-tiske prioriteringane. Her vil ofte lokale og stat-lege sektorinteresser finne saman i eit interesse-fellesskap. Fleire har peika på at det lett kan bli ein eigendynamikk i sterk statleg styring. Når sta-dig fleire når fram og får individuelle rettar eller øyremerking som gjev prioritet til deira interes-ser, vil det medføre at også andre sektorar ønskjer å ta i bruk sterke styringsverkemiddel for å sikre seg prioritet i dei kommunale budsjetta. Den eins-kilde sektoren har ikkje ansvar for å sjå heilskap-en og eventuelt ta stilling til den fortrengingsef-fekten ei slik prioritering kan ha for andre teneste-tilbod. For kommunane vil denne detaljstyringa leggje bindingar på ressursbruken og føre til man-gel på fleksibilitet til å sjå ulike tenester i saman-heng, og dessutan vil det fortrengje andre behov som kan vere like store i lokalsamfunnet. Sum-men av einskildinteresser vil ikkje alltid gje det beste resultatet for samfunnet som heilskap. Innan gjevne ressursrammer vil kommunane på grunn av nærleik til lokale behov og føresetnader kunne gjere dei beste avvegingane mellom sektor-interessene.

Fridoms- og likskapsverdiane – ein motsetnad?

Verken omgrepet fridom eller omgrepet likskap er eintydige storleikar. Telemarksforskning har (på oppdrag frå KS) gjort ein nærare studie av desse omgrepa og kva dei konkret inneber for innbyg-gjarar med ulike ståstader (TF-rapport nr. 281, 2010). Gjennom intervju (fokusgrupper sette saman av representantar frå frivillige organisasjo-nar, næringslivet, lokale folkevalde og leiarar og tilsette i kommunar) har ein prøvd å fange opp korleis innbyggjarar bruker verdiane fridom og likskap i ulike samanhengar.

Studien viser at likeverd blir opplevd som ein meir grunnleggjande verdi enn likskap, og inne-ber ei større vektlegging av resultatlikskap fram-for formallikskap. Det er resultatata av tenestene, at dei oppfyller dei konkrete og individuelle behova, som er det sentrale, ikkje at alle treng å bli hand-sama likt. Likeverd blir slik knytt til bruk av lokal kunnskap og det å kunne gjere lokale tilpassingar.

Forståinga av likskap knyter seg òg til at dette er kompensasjon for ulikskap og/eller manglande ressursar, slik at det blir gjeve like mulegheiter eller like sjansar. Dette gjeld både når det er snakk om einskildindivid, og når det er snakk om kommunar. Likskap som kompensasjon for ulik-skap blant barn i skulealderen kan sjå ut til å vere den verdien som blir sterkast understreka og delt av flest av intervjuobjekta.

Likskap som rettferd og rettferdig fordeling ser òg ut til å vere ei sentral side ved likskapsver-dien. Utfordringa med å sørge for rettferd mellom ulike grupper i kommunen handlar ifølgje studien om at ressursane ikkje er store nok til å tilfreds-stille alle som har legitime behov. Særleg dei fol-kevalde som blei intervjuja, såg det som ei oppgå-ve å verne om dei som ikkje har ei tydeleg røyst i det offentlege ordskiftet, og å stå imot sterke pressgrupper.

Rapporten konkluderer ut frå intervjuja i fokus-gruppene med at den viktigaste tydinga av omgre-pet likskap i kommunal velferdssamanheng ser ut til å vere likeverd. Og ein vesentleg føresetnad for å kunne gje likeverdige tenester er at det skjer ei tilpassing lokalt, og at det er tilstrekkeleg statleg finansiering.

Studien viser at fokusgruppene ikkje knyter så mange tydingar til fridomsomgrepet. Men fridom *frå* (statleg overstyring) ser ut til å vere det som rører ved den djupaste forståinga for kva lokalde-mokrati inneber. Fridom til-verdien meiner forska-rane er mest knytt til fridomen til å kunne priori-tere i tråd med lokalpolitiske ønske og gjere lokale tilpassingar av tenestene. Den verdien som ligg i å kunne prioritere og tilpasse lokalt, ser hel-ler ikkje ut til å bli svekt av opplevinga av å mangle ressursar. Forskarane meiner dette understrekar den viktige funksjonen kommunane har med å avklare sentralt skapte forventningar og prioritere bruken av ressursane til lokale behov. Dette vitnar ifølgje forskarane om kommunane si evne til å til-føre politisk meirverdi.

Forskarane konkluderer med at intervjuob-jekta sjeldan opplever fridom og likskap som mot-setnader. Årsaka til dette er ein sterk politisk opti-misme, meiner forskarane. Det rådande synet er ein harmonimodell der ein føreset at alle gode krefter dreg saman. Dei fleste intervjuobjekta ser ut til å forvente at ubalansen mellom statlege lov-nader og den kommunale kapasiteten til å hand-tere dette kan og vil bli retta opp. Folk har med andre ord tru på at det er muleg å finne ein god balanse mellom statleg styring og det lokale sjølv-styret.

3 Kommunesystemet

3.1 Innleiing

Dette kapitlet inneheld først eit kort historisk riss av utviklingslinjene i kommunane si rolle og posisjon i det nasjonale styringsverket. Den kommunale fridomen til å prioritere, gjere eigne vegval og tilpasse politikken til lokale behov og føresetnader har variert over tid. Det går ei utviklingslinje frå stor autonomi i kommunane kombinert med få inngrep frå staten si side, til ein sterkare integrasjon gjennom etterkrigstida fram mot 1970-åra, men framleis med kommunal fridom til å tilpasse politikken til lokale føresetnader. Frå midt i 1980-åra kom det fleire initiativ og reformer som hadde som siktemål å skulle auke den kommunale fridomen. I denne perioden blei også fylkeskommunen eit sjølvstendig politisk nivå. Seinare har utviklings-trekka i den statlege styringa gått i ei anna retning.

Kapitlet omtalar vidare oppgåveporteføljen i kommunesektoren og kva plass sektoren har i den norske økonomien, og tek også opp forholdet mellom oppgåver og ressursar.

Seinare i kapitlet blir det gjort greie for dagens kommunesystem, det såkalla generalistkommunesystemet, og dette blir sett i forhold til andre alternative måtar å organisere velferdstenestene på. Statleg stykkprisfinansiering er nærare omtalt, og det blir gjort greie for mogelege følgjer av at staten overtek ansvaret for fleire velferdsoppgåver. Departementet gjer deretter ei vurdering av dei ulike alternative styringsmodellane.

I kapitlet er det også ei nærare drøfting av kommunane si evne til å fylle dei rollene som er knytte til det å vere ein generalistkommune. Dei norske kommunane er svært ulike med omsyn til mellom anna folketal, folketalsutvikling, avstandar og sentralitet og vil slik sett ha ulike føresetnader for å fylle desse rollene.

Vidare blir det i kapitlet gjort greie for ein del strukturspørsmål. Kommunane har i dag samarbeidsmodellar å velje mellom på alle fagområda og kan velje kva for oppgåver dei vil løyse i eigen regi, og kva for nokre dei ser det tenleg å samarbeide med andre om.

Departementet meiner det er viktig å byggje vidare på dagens kommunesystem og halde fast

på rammestyring som prinsipp for den statlege styringa, slik at føremonene med systemet blir varetekne.

3.2 Velferdskommunar og velferdsstat

Formannskapslovene av 1837 må først og fremst sjåast på som ei forfatningslov for kommunane. Kommunalforfatninga avgrensa kommunane geografisk, instituerte styringsorgan og fastla reglar for sakshandsaminga i dei kommunale styringsorganane. Vidare trekte lova opp grensene for kommunane sin sjølvstendige kompetanse og regulerte forholdet mellom kommune og stat. Lova sa derimot lite konkret om kva for arbeidsoppgåver kommunane skulle ha (Hovland 1987). Utviklinga utover på 1800-talet har vore karakterisert som kommunalisme og assosiasjonsband (Seip 1991). Kommunisme viser til desentraliseringa frå stat til kommune og det at kommunane kunne ta på seg nye oppgåver. Assosiasjonsband viser til at kommunane saman med frivillige organisasjonar tok på seg nye oppgåver. Innbyggjarar slo seg saman for å løyse oppgåver som dei meinte var viktige i lokalsamfunnet, og foreiningar voks opp i hopetal (Seip 1991). Sjølvstyre var det rådande synet, men på nokre område sette staten visse krav til den kommunale tenesteytinga, særleg innan fattigstell og skule. For å understøtte aktivitet på desse felte nytta staten også økonomiske insentiv. Men det var kommunane sjølve som avgjorde korleis oppgåvene skulle løysast.

Velferdspionerar og velferdskommunar

Historisk kan perioden frå 1890 til inngangen til 1970-åra sjåast på som velferdskommunens «klassiske» fase. Gjennom heile denne perioden var det kommunar som gjekk føre i utviklinga av velferds-samfunnet. Historikarar karakteriserer perioden frå 1890-åra til omkring 1920 som pionertida til velferdskommunen (Grønlie, Seip). Perioden var prega av stor autonomi for kommunane, og dei greip fatt i velferdsoppgåver som dukka opp, ut frå vurderingar av lokale behov. Velferdskommunen

voks fram samstundes med innføringa av allmenn røysterett og framveksten av partia. I perioden fram til 1920-åra skjedde det ein sterk kommunal ekspansjon innan frivillige oppgåver, som til dømes kommunale middelskular, gymnas, fagskular, kommunale sjukehus og aldersheimar, og ein såg starten på ei kommunal primærhelseteneste. Andre tiltak som stod fram som kommunale pionertiltak var folkebiblioteka, arbeidsformidling, ei omfattande kommunal bustadbygging og kommunale stønadsordningar. Også fellesgode som kommunikasjon, kloakk og renovasjon blei prioriterte, særleg i byane. Under og like etter den første verdskrigen voks det fram ulike kommunale trygde- og pensjonsordningar i ei rekkje kommunar, også i mindre landkommunar. Alders- og uførepensjonar blei finansierte over kommunale budsjett gjennom ordinær skattlegging (Hovland 1987). Situasjonen heilt fram mot omkring 1960 var at ei rekkje velferdskommunar, først og fremst bykommunar, i stor grad hadde trygdeordningar til innbyggjarane sine langt ut over dei nasjonale fellesordningane.

Tidleg i 1920-åra blei det klart at mange kommunar hadde lånefinansiert investeringar ut over det dei greidde å betale tilbake, og sektoren kom etter kvart i økonomisk krise. På den tida var det òg stor variasjon i inntektsgrunnlaget til kommunane, noko som etter kvart blei sett på som eit problem. Dette førte til ei tverrpolitisk erkjenning om at staten måtte ta på seg eit større ansvar for kommuneøkonomien. Perioden med *laissez-faire*-haldning frå statens side var over, og utviklinga mot større integrasjon mellom stat og kommune tok til.

Dei første to–tre tiåra etter 1945 kom det ein sterk ekspansjon i den kommunale velferda, og tida har vore karakterisert som velferdskommunens glanstid. Kommunane disponerte ein stadig større del av samfunnets fellesmidlar og blei viktigare for folk flest. Rolla som iverksetjar av nasjonal velferdspolitikkk blei tillagd stor vekt, samstundes som det òg blei sett på som viktig at kommunane hadde eit relativt stort handlingsrom (Flo 2004, Grønlie 2004). Det blei vurdert som viktig at ein hadde eit kommunalt apparat som kunne setje i verk nasjonale velferdstiltak, og som kunne gjere politiske vurderingar av korleis tiltaka kunne tilpassast lokalt.

Omgrepet velferdskommune blei lansert for å rette merksemda mot forholdet mellom stat og kommune i utviklinga av velferdsstaten, særleg mot den pionerrolla kommunane hadde i velferdsutviklinga (Grønlie i Næss ofl. 1987). Samstundes blei også omgrepet utjamningsstat lansert for å karakterisere statens rolle i dette forholdet. Bak

dette ligg det mellom anna at staten i stadig sterkare grad regulerte og lovfesta velferdstiltaka, slik at dei blei gjorde universelle, og at staten sørge for økonomisk utjamning mellom ressurssterke og ressurssvake kommunar, slik at alle etter kvart kunne ta på seg store velferdsoppgåver. Det blir peika på at utjamningsstaten og velferdskommunen gjekk godt i spann i dei tidlege fasane medan velferdssamfunnet var under utvikling. Ofte var det òg slik at det var ein føresetnad for velferdskommunens vidare nybrottsarbeid på velferdsfeltet at staten overtok det finansielle ansvaret. Ressurssterke kommunar som hadde gått i front, blei avlasta og fekk dermed økonomisk spelerom til å ta initiativ på nye velferdsfelt ut frå kva dei folkevalde organa vurderte som viktige behov i lokalsamfunnet. Perioden kan sjåast på som dominert av kommunane sin fridom *til*, jf. kapittel 2.

Etterkrigstida blei gradvis prega av større og større innslag av statleg styring, og kommunane blei ein integrert del av eit heilskapleg nasjonalt styringssystem. Den kommunetypen som voks fram og etter kvart også avløyste velferdskommunen, har forskarar gjeve merkelappen forvaltningskommunen (Fimreite, Flo og Tranvik 2002, Flo 2004). Forvaltningskommunen skulle forvalte velferda på vegner av staten. Den kommunale handlefridomen hadde høg verdi, og fridom og likskap blei ikkje sett på som to motstridande verdiar, snarare tvert imot. Effektivitet og demokrati blei sett på som komplementære verdiar, og det demokratiske var det effektive. Kommune og stat hadde felles interesse i å auke den samla offentlege velferda. Det lokale demokratiet la grunnlaget for å tilpasse den nasjonale politikken til lokale føresetnader og slik sørge for effektiv bruk av velferdssamfunnets ressursar. Den folkestyrte kommunen gav avgjerdene den demokratiske legitimiteten dei trong.

I byrjinga av 1970-åra var det likevel stigande uro for at staten hadde bygd opp eit stadig meir komplekst system for å regulere og styre verksemda i kommunane. På økonomisida gav dette seg uttrykk i at det på statsbudsjettet i 1974 var 150 tilskots- og refusjonsordningar mellom stat og kommune. Debatten om den statlege styringa hadde blitt for omfattande resulterte i eit nytt inntektssystem for kommunane basert på rammestilskot. Det same året, i 1986, kom det òg ei lov om forsøk med frikommunar på ei rekkje område. Handlingsrommet for kommunane skulle aukast. I 1992 kom det ei ny kommunelov som framheva den kommunale fridomen til å velje organisasjonsløysingar sjølv. Året etter vedtok Stortinget mange endringar i særlovene for å tilpasse dei til prinsippa i den nye kommunelova.

I denne desentraliseringsperioden blei også mellomnivået omskapa, og i 1976 blei fylkeskommunen eit eige sjølvstendig nivå med direkte val, eigen skattleggingsrett og eigen administrasjon.

Forskarar har peika på at desse milepælane i den kommunalpolitiske historia ikkje medførte reell fridom på alle område, slik det var tenkt. Nye øyremerkte tilskot voks fram, og staten tok i bruk nye styringsverkemiddel for å kompensere for tapet av gamle verkemiddel (NOU 2005:6 *Samspill og tillit*). Perioden med organisatorisk fristilling kan ha lagt eit grunnlag for nye statlege styringsformer for å kompensere for tapet av gamle. I kommunane blei sektororganiseringa kritisert fordi den gjorde det vanskeleg å sjå samanhengar mellom dei ulike områda, og med den nye kommunelova valde mange kommunar andre organisasjonsformer. For den sektoriserste velferdsstaten førte dette til nye styringsutfordringar, og auka bruk av individuelle rettar er blitt tolka som utslag av dette (Fimreite 2003, NOU 2005:6).

Forskarane bruker ulike omgrep for å karakterisere ei utvikling som peikar mot ein framtidssituasjon der kommunesektoren har liten handlfri-dom både til å velje mål og til å velje verkemiddel. Nemninga «effektueringskommunen» viser til at kommunane skal «effektuere den nasjonale politikken ut frå dei styringssignala han får, ideelt sett utan å leggje til eller trekkje frå noko som helst» (Flo 2004). Den lokale politiske prosessen og den tilpassingseffektiviteten som ein oppnår gjennom det, blir i ein slik «effektueringskommune» ikkje lenger sett på som verdifull, slik som i forvaltningskommunen.

Andre nemningar som forskarar har lansert på ein kommunesektor underlagd stram statleg styring, er velferdsstat (Grønlie). Det er også sagt at kommunane går frå å ha ei stifinnarrolle til å bli statsberarar (Baldersheim 1987). Felles for omgrepa er at dei viser til kommunar som først og fremst gjennomfører statleg velferdspolitik, der dei vil kunne ha mange oppgåver, men fåe mulegheiter til å gjere eigne prioriteringar. I ein slik situasjon vil føremonene som ligg i å ha eit politisk nivå lokalt som kan prioritere og tilpasse til lokale forhold og gjere heilskaplege avvegingar innanfor eit geografisk område, vere tapte.

3.3 Oppgåver og ressursar i dag

Oppgåvene til kommunane og fylkeskommunane

Stortinget har gjennom lov gjeve kommunane ansvaret for grunnleggjande nasjonale velferdsoppgåver. Difor vil det òg frå tid til anna vere

behov for regjering og Storting å vurdere oppgåvefordelinga mellom dei ulike forvaltningsnivåa.

Det er eit etablert prinsipp at oppgåver bør leggjast på det lågast mulege effektive forvaltningsnivået. Kommunane har i dag ein brei og tung oppgåveportefølje, med ansvaret for sentrale velferdstenester som barnehagar, grunnskular, helse- og omsorgstenester og sosiale tenester. Vidare har dei ansvaret for bibliotek, ulike kulturtiltak, brannvern, hamner, kommunale vegar, lokalt miljøvern og renovasjon. Kommunane har også ansvaret for planlegging og tilrettelegging for bruk av areal i kommunane, som tilrettelegging for næringsstomter og bustadbygging. Dei har også store forvaltningsoppgåver knytt til mellom anna landbruk og handsaming av byggjesaker.

Fylkeskommunane har ansvaret for den vida-regåande opplæringa, offentleg tannhelseteneste og oppgåver innan folkehelse og fagskuleområdet. I tillegg har dei ansvaret for fylkesvegar med tilhøyrande ferjestrekningar og lokal kollektivtransport, visse regional- og distriktspolitiske verkemiddel, regional planlegging, kulturtiltak, miljøvern og forvaltningsoppgåver innan landbruk og akvakultur.

Kommunar og fylkeskommunar kan frivillig ta på seg oppgåver som ikkje er lagde til andre offentlege organ eller private. Det finst også døme på oppgåver som ikkje er lovpålagde, men der ulike tilskotsordningar legg til rette for at kommunane tek dei på seg. Eit anna døme på «oppgåvetildeling» er når kommunane får høve til å krevje inn avgifter for tilknytning til kommunale anlegg, slik som vassforsyning og avløp.

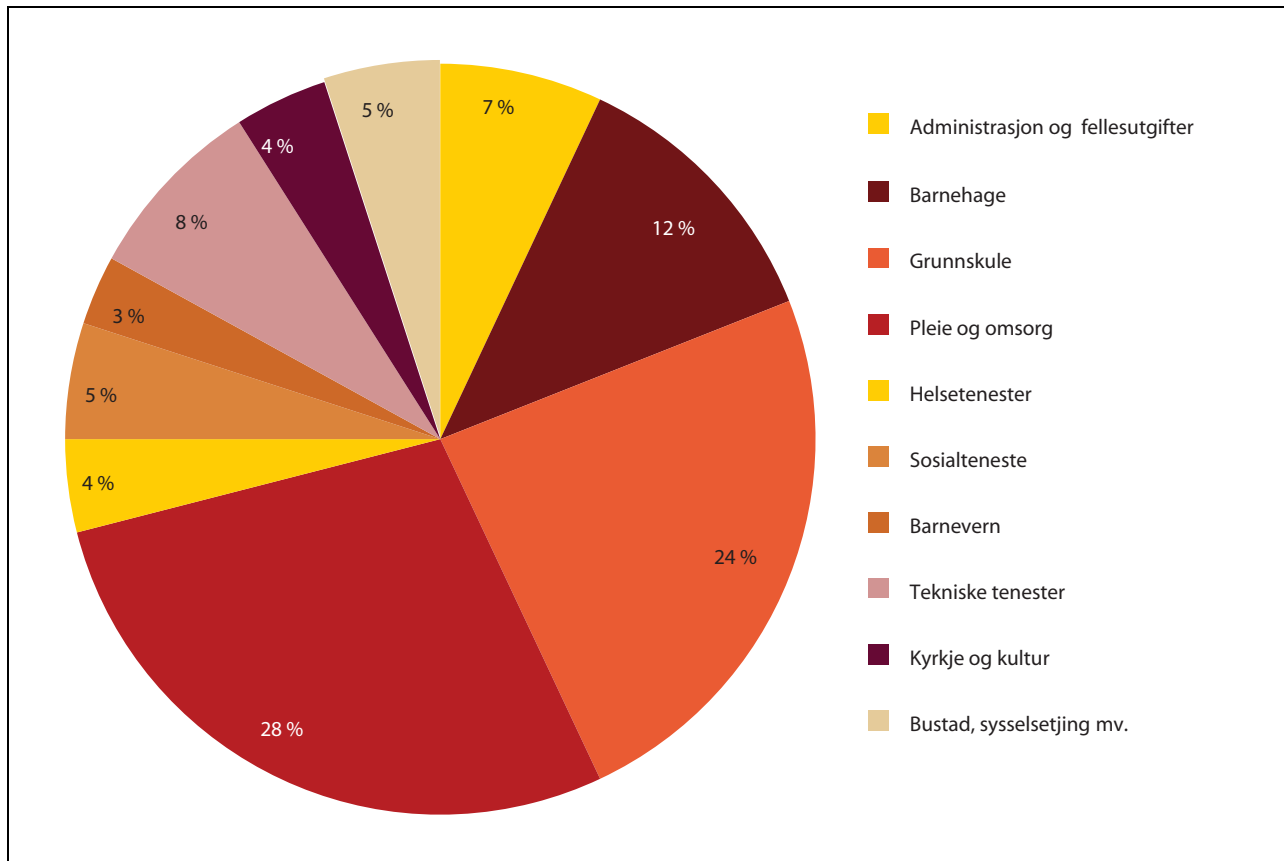
Figur 3.1 viser fordelinga av utgifter på sentrale kommunale tenesteområde i 2009.

Brutto driftsutgifter i kommunane (inkludert Oslo) utgjorde i 2009 om lag 284 milliardar kroner (KOSTRA, i TBU: 264). Mesteparten av utgiftene i kommunane går med til å dekkje tenesteproduksjon innan sentrale velferdsoppgåver, jf. figur 3.1.

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

Kommunesektoren sin plass i norsk økonomi

Kommunesektoren forvaltar ein stor del av dei økonomiske ressursane i norsk økonomi. Målt i forhold til BNP for Fastlands-Noreg utgjorde inntektene til kommunesektoren 18 prosent i 2010.



Figur 3.1 Brutto driftsutgifter i kommunane 2009 (utanom Oslo) fordelte på utgiftsområde. Tal frå KOSTRA

Prosentdelen steig noko i 2009 og 2010, etter å ha lege stabilt på om lag 16 prosent i perioden 2002–2008.

I 2010 var om lag 20 prosent av dei sysselsette i landet tilsette i kommunesektoren. Dette er noko høgare enn i perioden 2002–2008, då prosentdelen låg på om lag 18. Sidan ein relativt stor prosentdel av dei kommunetilsette jobbar deltid, er kommunesektorens prosentdel av totalsysselsetjinga større målt i personar enn målt i årsverk.

Auken i kommunane sin prosentdel av inntekter og sysselsetjing må sjåast i samanheng med finanskrisa og dei finanspolitiske tiltaka som då blei sette i verk. Finanskrisa førte til ein nedgang i produksjon og sysselsetjing. Regjeringa sette i verk mottiltak mellom anna gjennom å styrkje inntektene for kommunane monaleg, slik at sysselsetjinga kunne haldast oppe.

Inntekter, aktivitet og finansiell situasjon

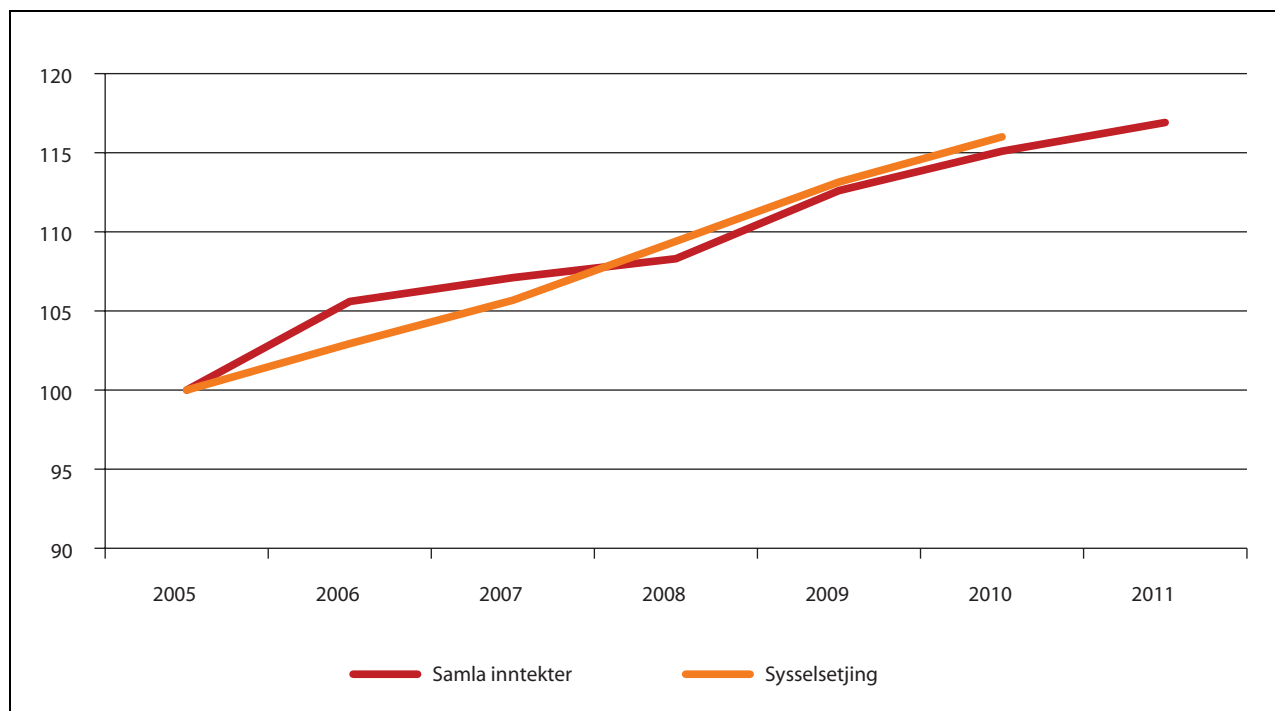
Kommunesektoren har hatt ein relativt sterk inntektsauke dei seinare åra. For perioden 2005–2011 er den samla realauken i inntekter rekna til 48 milliardar kroner, tilsvarande om lag 17 prosent.

Auken må mellom anna sjåast i samanheng med ei generell satsing på kommunesektoren frå regjeringa si side. Nye og utvida oppgåver for kommunesektoren og ein sterk auke i folketalet som inneber fleire tenestemottakarar, har vore ei viktig grunngeving for auken i inntekter.

Parallelt med inntektsauken har det vore ein sterk auke i sysselsetjing og investeringar i kommunesektoren. Frå 2005 til 2010 har sysselsetjinga auka med knapt 72 000 personar, tilsvarande 16 prosent. Investeringane steig reelt med 40 prosent frå 2005 til 2009.

Figur 3.2 viser utviklinga i samla inntekter og sysselsetjing i kommunesektoren sidan 2005.

Ein stabil finansiell situasjon er ein føresetnad for god kommunal tenesteyting over tid. Det tekniske berekningsutvalet for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) bruker netto driftsresultat som hovudindikator på økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser kor mykje kommunane sit att med etter at driftsutgifter, renter og avdrag er dekte. Det er brei fagleg semje om at netto driftsresultat over tid bør ligge på om lag 3 prosent av driftsinntektene for kom-



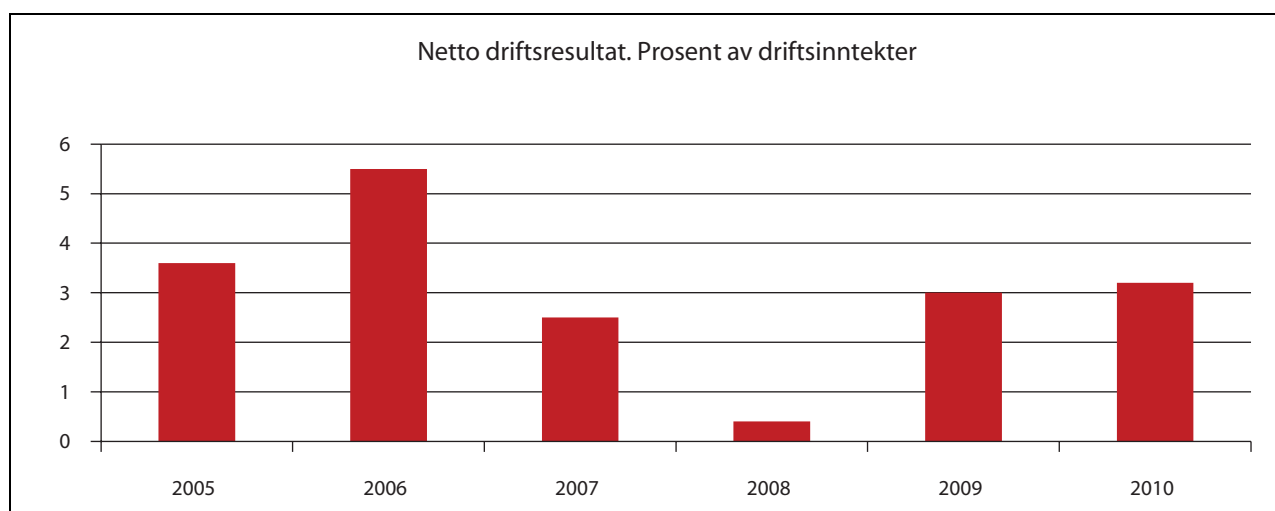
Figur 3.2 Utvikling i samla inntekter (realauke) og sysselsetjing i kommunesektoren. Indeks 2005 = 100

munesektoren samla sett. Figur 3.3 viser netto driftsresultat sidan 2005.

I gjennomsnitt ligg netto driftsresultat for kommunesektoren samla sett på om lag 3 prosent av driftsinntektene i perioden 2005–2010. Det må understrekast at dette hovudbiletet dekkjer over variasjonar. Mellom anna har fylkeskommunane jamt over betre netto driftsresultat enn kommunane. Nokre kommunar har ein krevjande økonomisk situasjon og har behov for å betre den økonomiske balansen.

Forholdet mellom oppgåver og ressursar

Som vist ovanfor har kommunane mange og omfattande oppgåver. KS (kommunesektorens interesse- og arbeidsgjevarorganisasjon) har i ulike samanhenger peika på ein stadig auke i forventningane til kva oppgåver kommunane skal løyse, også utover dei lovpålagde oppgåvene. Samstundes er det få problem som er løyste ein gong for alle, og som gjev avlastning i den andre enden (Carlsson 2010). KS har også uttrykt uro for at det lokale folkestyret er under press gjennom mellom anna manglande



Figur 3.3 Netto driftsresultat for kommunesektoren. Prosent av driftsinntekter.

samsvar mellom ansvar for oppgåveløysinga og finansiering av oppgåvene, og at det slik har oppstått eit gap mellom dei forventingane som blir stilte til kommunane, og kva som er muleg å innfri. Ei spørjeundersøking blant ordførarar og rådmenn, gjennomført på oppdrag frå KS, viser at tre av fire ordførarar meiner at gapet mellom forventingar og kva kommuneøkonomien gjev rom for, har auka dei siste åra (Perduco 2010).

Kommunane har relativt lite rom for å påverke storleiken på inntektene. Difor er det særskild viktig at det er samsvar mellom dei oppgåvene kommunane har ansvaret for, og dei ressursane som blir stilte til disposisjon. Det gjeldande finansieringsprinsippet er at kommunane skal kompensera seg fullt ut for meirutgiftene når dei får nye oppgåver, og ved endringar i regelverk eller andre endringar som inneber meirutgifter. Tilsvarende skal inntektsrammene til kommunane reduserast dersom dei blir avlasta for oppgåver (jf. kapittel 6.3).

Konsultasjonsordninga er ein viktig arena for dialog mellom staten og kommunesektoren v/KS, mellom anna om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og kva for oppgåver som kan løysast innanfor gjevne inntektsrammer. Gjennom ordninga er det høve til å involvere KS i kostnadsberekning av statleg initierte reformer. Konsultasjonsordninga er nærare omtalt i kapittel 6.

3.4 Kommunesystemet

Generalistkommunesystemet

Generalistkommunar har dei norske kommunane vore sidan 1837. Generalistkommunesystemet er av nyare etterkrigsdato og voks fram saman med oppbygginga av velferdsstaten (Flo 2002). Først då det blei semje om at kommunane skulle brukast som reiskapar i velferdsoppbygginga, blei det utvikla eit systemperspektiv på kommunane. Mellom anna måtte skilnadene mellom rike og fattige kommunar jamnast ut, og skiljet mellom by- og landkommunar i formannskapslovene måtte fjernast. I eit systemperspektiv ligg det at alle norske kommunar skal vere del av det nasjonale styringsverket, og at alle kommunar kvar for seg skal kunne fungere som generalistkommune. Generalistkommunesystemet inneber at alle kommunar er pålagde dei same oppgåvene gjennom lov, det same finansieringssystemet gjeld for alle, og lovgevinga gjev dei same rammene for organisering og styring av kommunane.

Det at kommunane er generalistkommunar, inneber at dei alle skal vareta demokratiske funk-

sjonar, yte tenester til innbyggjarane, vere myndighetsutøvarar og ta hand om planleggings- og utviklingsoppgåver i lokalsamfunnet uavhengig av innbyggjartal, busetjingsstruktur eller andre kjenneteikn. Generalistkommuneprinsippet er streka under i kommunelova ved at lovpålagd myndighet i regelen skal leggjast til kommunestyret og ikkje til kommunale organ og einingar. Slik vert det høgste organet i kommunen, kommunestyret, framheva som ansvarleg instans for å løyse dei lovpålagde oppgåvene. Demokrati gjennom direkte val gjev legitimitet til systemet. Dette gjeld òg for fylkeskommunane.

Eit breitt spekter av oppgåver og funksjonar som er samla i ein politisk institusjon, har vore rekna som særleg viktig for å kunne sjå samanhengar og prioritere og samordne politikken. Eit likearta oppgåveansvar gjev også eit likeverdig lokalt sjølvstyre i alle kommunar i landet. Det breie oppgåveansvaret legg til rette for effektivitetsgevinstar, fordi det er muleg å fordele ressursar på tvers av oppgåver og sektorar. Opp gjennom etterkrigstida har dette generalistkommunesystemet gjeve gode vilkår for desentralisering, med den konsekvensen at den norske kommunesektoren er ein stor og viktig samfunnsaktør. Systemet har òg lagt til rette for at innbyggjarane i alle delar av landet har godt tilgjenge til eit offentleg tenestetilbod, og at dei har likeverdig høve til å delta i og påverke avgjerder som vedkjem kvardagen deira.

For staten er dette kommunesystemet enkelt å administrere ved at det er muleg med eit einskapleg finansieringssystem, eit einskapleg lovgrunnlag og ein likearta bruk av styringsverkemiddel overfor alle kommunar/fylkeskommunar. Dette gjev også staten eit grunnlag for rettferdig og samordna styring.

Oppgåvedifferensiering – eit alternativ til generalistkommunesystemet?

Staten kan gjennom lovgevinga fastleggje ei differensiert ansvarsdeling mellom kommunar, fylkeskommunar eller statlege forvaltningsorgan.

I perioden 2004-2007 blei det gjennomført fleire forsøk med oppgåvedifferensiering, der fleire kommunar fekk ansvar for statlege eller fylkeskommunale oppgåver for ein avgrensa forsøksperiode. Forsøka omfatta ulike oppgåveområde, m.a. kommunalt ansvar for bygdeutviklingsmidlar, kulturminne, barnevern. Eit slikt system vil innebere at den statlege styringa gjennom økonomi og andre bindingar også må differensierast.

Statleg stykkprisfinansiering og statleg oppgåveansvar

Ein annan diskusjon vi frå tid til anna har, er om vi eigentleg treng kommunane, og om ikkje staten kan ta ansvaret for alle viktige velferdstenester. Krava om å ta i bruk nye styringsformer og verkemiddel kjem frå politiske parti, sektorstyresmakter, profesjonsorganisasjonar og andre interesseorganisasjonar som vil ha sterkare garantiar for at visse grupper blir sikra like og gode tenester. Dessutan vil mange av innbyggjarane truleg meine at dei vil få det beste tenestetilbodet dersom det er knytt sterke rettar til tenestene, eller dersom staten er ansvarleg for utforminga av dei.

Statleg stykkprisfinansiering, med tilhøyrande individuelle rettar, blir i det offentlege ordskiftet halde fram som eit alternativ til dagens styringssystem. Statleg stykkpris kan kombinerast med ulike «gradar» av statleg overtaking av kommunale tenester. Det kan innførast statleg stykkpris, med kommunalt ansvar for planlegging og tildeling av tilbodet til den einskilde og for produksjon av tenesta. Staten overtek med andre ord det finansielle ansvaret for tenesta. Ein annan modell er statleg stykkpris der staten i tillegg sørger for tildeling av tenesta. I ein slik modell har kommunane berre ansvar som produsent av tenesta. Ein siste variant er statleg stykkpris der staten har det overordna politiske ansvaret, sørger for tildeling, betaler kostnadene og er ansvarleg for at tilbodet eksisterer. I denne modellen blir kommunen fråteken alt ansvar for tenesta, og innbyggjarane får tenesta frå statlege og/eller kommersielle leverandørar.

Departementets vurdering av dei ulike kommunesystema

Argumenta mot eit differensiert system er gjerne knytte til demokrati, den samla effektiviteten for det offentlege, ei oversiktleg forvaltning og den statlege styringa. Det blir særleg oppfatta som demokratisk problematisk at røystene til innbyggjarane får ulik vekt, og at det lokale sjølvstyret får ulik tyngd i ulike kommunar. Systemet vil òg kunne føre til forsterka skilnader mellom store kommunar, som vil få eit større ansvarsområde, og små kommunar.

Differensiering med fleire oppgåver til dei større kommunane kan isolert sett vitalisere lokaldemokratiet i desse kommunane, og det kan bli større samanheng innan einskilde tenester for innbyggjarane.

Differensiering vil truleg krevje meir samordning mellom offentlege organ og føre til ei meir

oppstykkja forvaltning for innbyggjarane. Det kan oppstå fleire gråsoner. Den statlege styringa vil bli meir oppgåvespesifikk, og det kan bli vanskelegare for staten å styre på ein samordna, rettvís og kostnadseffektiv måte. Det er òg truleg at ei differensiert oppgåvefordeling vil innebere at ein får stadige diskusjonar og uro om oppgåvefordelinga.

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

Innføring av statleg stykkprisfinansiering av velferdstenestene har fleire utfordringar. Fleire av tenestene (som til dømes omsorgstenestene) er komplekse tenester der tilbodet må tilpassast individuelt, og behovet varierer over tid. Dette gjer det vanskeleg å fastsetje riktig pris og å utarbeide stykkprisar som er tilstrekkeleg finmaska til å fange opp dei individuelle forskjellane og behovsendingar hos den einskilde over tid. Det vil også vere vanskeleg å fastsetje prisar som i tilstrekkeleg grad fangar opp forskjellane i kommunane sitt kostnadsnivå, til dømes knytt til busettingsmønster. Dersom systemet på den andre sida blir for finmaska, blir det også meir komplekst og administrativt krevjande.

Utfordringa med å setje rett pris vil truleg føre til at prisen blir sett for lågt for nokre tenestemottakarar, medan han vil vere for høg for andre. For låg stykkpris kan medføre at tenesteprodusentane (anten det er kommune, stat eller kommersielle aktørar) ønskjer å redusere kvaliteten på tilbodet til dei innbyggjarane dette gjeld. Frå ulikt hald (interesseorganisasjonar, media m.m.) vil det bli eit press på styresmaktene om å heve stykkprisen. Innanfor eit stykkprissystem er det òg manglande insentiv til å produsere tenestene meir effektivt. Det vil heller ikkje vere eit tilsvarende press for å setje ned satsane når endringar i behov skulle tilseie det. På denne måten er det fare for at stykkprissystemet blir kostnadsdrivande.

Dersom ein legg til grunn at kommunane skal ha hovudansvaret for tenesteproduksjonen, vil eit stykkprissystem bryte med det finansielle ansvarsprinsippet. Systemet vil gje klare insentiv til

å auke kostnadene, ettersom desse over tid vil bli velta over på staten. Eit stykkprissystem kan medføre ei vridning av prioriteringane mot dei oppgåvene som gjev best «betaling», medan område som ikkje er stykkprisfinansierte, eller som er vanskelege å setje pris på, blir nedprioriterte. Det er ikkje gjeve at desse prioriteringane samsvarer korkje med innbyggjarane sine ønske eller med kommunane sine føresetnader i ulike delar av landet.

Full statleg overtaking av velferdstenestene vil ha ytterlegare konsekvensar. Det vil alltid vere behov for lokale tilpassingar og prioriteringar. Difor er det behov for eit desentralisert forvaltningssystem, om ikkje gjennom kommunar, så gjennom statlege lokalkontor. Den statlege forvaltninga er sterkt sektorisert også på lokalt nivå. Dette svekkjer mulegheitene til å gjere heilskaplege prioriteringar på tvers av sektorar. Resultatet av at staten tek over fleire oppgåver, kan difor bli meir sektorisering og mindre heilskap i det einskilde lokalsamfunnet. Lange styringslinjer frå lokale til sentrale statlege sektororgan, vil gjere det vanskeleg å få til lokal samordning og tilpassing.

Sjølv om ein bygde ned statlege sektorgrenser på lokalt nivå, ville denne løysinga vere problematisk. Sjølv om prioriteringar utførte av statlege tenestemenn vil vere demokratisk forankra i lovverk vedteke av Stortinget, vil avgjerdene bli tekne lenger unna innbyggjarane enn i ein situasjon der kommunane har ansvaret. I kommunane står dei lokale folkevalde direkte ansvarleg overfor innbyggjarane gjennom val. Statleggjering av velferdsoppgåver kan med andre ord gje meir byråkrati og mindre demokrati.

Det at staten overtek fleire av velferdsoppgåvene, gjev heller ikkje nokon garanti for likskap. Fleire av velferdstenestene er av ein slik karakter at det i alle høve vil vere behov for ei skjønsvurdering knytt til tildeling av tenester. Til dømes er omsorgstenestene så komplekse at det truleg vil vere umuleg å fastsetje absolutte krav for kven som skal ha rett til kva for type tenester. Spørsmålet er difor ikkje *om* det skal utøvast skjøn, men *kven* som skal utøve det. Statleggjering av slike velferdsoppgåver vil i praksis innebære at denne skjønnsutøvinga bli lagt til statlege tenestemenn.

Eit ønske om statleg oppgaveløysing kan mellom anna byggje på ei førestelling om at ein ved statleg ansvar vil «sleppe unna» kommunale prioriteringar innanfor avgrensa økonomiske rammer. Men også for staten vil det vere naudsynt å prioritere. Utan prioriteringar vil vi få ein svært sterk vekst i dei offentlege utgiftene. Dette vil ha konsekvensar for innbyggjarane i andre roller enn som mottakarar av einskildtenester, på kort sikt som

skattebetalarar, som låntakarar og som tilsette i konkurranseutsett næringsliv, og på lang sikt som pensjonistar. Prioriteringsdiskusjonen vil bli lyfta frå dei lokale folkevalde til sentralt nivå.

Kommunar med rammefinansiering som prinsipp må sjølv ta rekninga for prioriteringane og vala dei gjer. I eit rammefinansiert system får kommunane òg insentiv til å halde kostnadene nede. Ein kommune som greier å effektivisere tenesteytinga, vil sjølv kunne ta den økonomiske gevinsten av dette. Dette legg grunnlaget for god makroøkonomisk styring og for berekraftige velferdstenester.

Ei viktig føremon ved å ha kommunar som gjennomfører av statleg velferdspolitik er at lokale politikarar kan gje legitimitet til vanskelege prioriteringar innanfor økonomiske ressursrammer som aldri vil kunne gje plass til alle ønske og behov. Lokalt kan ein gå i dialog om kva som ligg til grunn for dei prioriteringane kommunestyret gjer. Med rammefinansiering har kommunane eit sjølvstendig ansvar for eigen ressursbruk og for å tilpasse aktiviteten til inntektene. Lokale politikarar vil slik ha ein viktig funksjon i det å avklare og justere stadig stigande forventingar til kva det offentlege skal ta seg av. Utan kommunar som tek heilskaplege omsyn og ser utfordringar i samanheng, vil sektorinteressene kunne bli for sterke og skape problem for den framtidige berekrafta til velferdstenestene.

Kommunane er tettare på innbyggjarane enn det staten er. Kommunane har nærleik og kjennskap til behova til innbyggjarane. Denne nærleiken gjev gode føresetnader for å leggje til rette for effektive og fleksible tenester tilpassa behova til innbyggjarane. Skreddarsaum av tenester krev kunnskap om og nærleik til lokale variasjonar og individuelle behov. Dette vil ein ikkje i same grad kunne få med statlege løysingar.

Statleggjering av viktige velferdsoppgåver vil kunne avgrense det lokale folkestyret og føre til auka byråkratisering. Det vil føre til ei sentralisering av avgjerdsrett og gje folk flest færre mulegheitene til å påverke kvardagen sin og lokalsamfunnet sitt. Dette vil truleg også svekkje motivasjonen for å engasjere seg i lokalpolitikken, både for innbyggjarane og for dei folkevalde. Det verkar negativt inn på oppslutning og deltaking og kan svekkje både tilliten og omdømmet på lengre sikt.

Dersom stykkprisfinansiering og statleggjering av kommunale velferdsoppgåver skulle vinne fram i stort omfang, vil vi på sikt kunne få kommunar med ansvar for først og fremst genuine lokale saker, til dømes lokal infrastruktur, kulturoppgåver og lokalisering av tenestetilbod. Desse vil i så

fall ha trekk som liknar kommunar vi kjenner frå ein del søreuropeiske land. Dersom dei tunge velferdsoppgåvene blir overførte til staten, må kommunane i større grad konsentrere seg om andre sentrale politikkområde, til dømes rolla som samfunnsutviklarar (jf. kapittel 4). Ei slik innsnevring av oppgåvene og ansvaret til kommunestyret vil ha uheldige konsekvensar både for utforminga av viktige velferdstenester til innbyggjarane og for korleis innbyggjarane kan påverke desse. Også rekrutteringa til kommunestyra vil truleg bli vanskelegare. Samla sett vil ei slik utvikling føre til eit svekt lokaldemokrati.

Departementet meiner at dagens kommunesystem under føresetnad av rammestyring gjev store gevinstar framfor dei andre alternativa. Som politiske institusjonar kan kommunane tilpasse velferdstenestene til innbyggjarane sine behov på ein kostnadseffektiv måte.

3.5 Dei fire rollene til kommunen

Generalistkommunesystemet føreset at kommunane tek hand om oppgåvene på ein forsvarleg måte uavhengig av innbyggjartal, busetjingsstruktur og andre kjenneteikn. Dei norske kommunane varierer i storleik, både i areal og i folketal. Halvparten av kommunane har under 5000 innbyggjarar, og den minste har vel 200. I areal har den største kommunen over 9000 kvadratkilometer til disposisjon, medan den minste har seks. Kommunane er òg ulike når det gjeld alderssamansetning, folketalsutvikling, sentralitet med meir. Desse variasjonane saman med eit stort oppgaveansvar, aukande kompleksitet i oppgåvene og auka forventningar til kvalitet frå innbyggjarane si side, har gjort at det blir stilt spørsmål ved om alle kommunar greier å fylle krava som ligg i rolla som generalistar. Nedanfor er det sett nærare på korleis små og store kommunar greier å ta hand om rolla som tenesteytar, demokratisk arena, myndighetsutøvar og samfunnsutviklar.

Kommunen som tenesteytar

Generelt kan det seiast at norske kommunar leverer gode tenester. Det er også den oppfatninga innbyggjarane har. I innbyggjarundersøkinga til Direktoratet for IKT og forvaltning kjem det fram at innbyggjarane er godt nøgde med dei kommunale tenestene (jf. (Difi-rapport 2010:01).

Når det gjeld omfanget på tenestene som blir ytte i kommunane, det vil seie når ein ser på mål som lærar per elev, dekningsgrad av einerom på

sjukeheim eller liknande, kjem små og mindre kommunar minst like godt ut som større kommunar. Generelt er det slik at dei mindre kommunane jamt over produserer eit større omfang av tenester enn store kommunar per innbyggjar. Små kommunar har gjennomgåande noko høgare dekningsgrad på visse sentrale nøkkeltal og bruker meir ressursar per innbyggjar på helse- og omsorgstenester, grunnskule og barnehagar (KOSTRA-tal). Dette heng ofte saman med at det er små kommunar med store areal, spreidd busetnad og store avstandar. Det gjer at det er behov for fleire mindre tenesteeiningar. Både små og store kommunar med høge utgiftskorrigerte inntekter har betre økonomiske føresetnader enn andre kommunar til å gje eit godt tenestetilbod.

Inntektsskilnader er den viktigaste forklaringa på skilnader i tenestetilbodet mellom kommunar. Kommunane har ulike økonomiske føresetnader for å kunne gje eit likeverdig tenestetilbod. Kostnadsskilnader mellom kommunar blir i prinsippet utjamna fullt ut i inntektssystemet. Skatteinntektene utgjer ein stor del av dei samla inntektene og meir enn halvparten av dei frie inntektene til kommunane, og variasjon i skatteinngang forklarar difor ein stor del av inntektsskilnadene mellom kommunar. Sidan skatteinntektene berre delvis blir utjamna, er det til dels store inntektsskilnader mellom kommunane. Skal kommunane ha like økonomiske føresetnader for å kunne gje likeverdige tenester, inneber det at inntektene i større grad må jamnast ut. Det å bruke sterke statlege styringsverkemiddel for å sikre større grad av likskap i tenestene når årsaka er ulikskap i inntekter, vil snarare føre til større ulikskap i tenestetilbodet. Dette er godt dokumentert i mange studiar av øyremerkte tilskot. Det er kommunar med best økonomi som best kan nyttiggjere seg slike tilskot, jf. 6.3.4.

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

Kvalitet i kommunal tenesteproduksjon er langt frå eit eintydig omgrep og vil i dei fleste tilfella vere vanskeleg å måle direkte. I KOSTRA nyttar ein indikator som lærarar per elev, dekningsgrad av einerom på sjukeheim eller liknande, fordi ein meiner dette har innverknad på standarden på tenesta.

Det å ha tilgang på kompetent arbeidskraft blir sett på som sentralt for kvaliteten i tenestene som blir ytte. Agenda kartla i 2006 kompetansesituasjo-

nen i kommunane (Agenda 2006). Kartlegginga viste at det er store skilnader mellom kommunane når det gjeld kor mange tilsette som har høgare utdanning, men Agenda fann ikkje at skilnadene varierte systematisk med kommunestorleiken. Like fullt var det ein tendens til at dei minste kommunane hadde ein noko lågare prosentdel sysselsette med høgare utdanning. Den geografiske plasseringa til kommunen har òg noko å seie, og prosentdelen sysselsette med høgare utdanning var lågare i dei minst sentrale kommunane. Generelt heng vanskaner med å rekruttere fagpersonell ofte meir saman med sentralitet og den geografiske plasseringa til kommunen enn med storleik. Kommunar med spreidd busetnad har høgast del med låg utdanning, og kommunane i storbyregionane har relativt flest med høg utdanning.

Det er blitt gjort nyare sektorvise kartleggingar av kompetanse og kompetansetilgang, men ikkje mange ser på dette i forhold til kommunestorleiken (Saga 2011). Saga har på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet kartlagt kva kunnskapsgrunnlag som finst når det gjeld kompetanse i forhold til kommunane sine roller, også ut frå visse eigenskapar ved kommunane, mellom anna storleik.

Kartlegginga til Saga viser at det fins utgreiingar som indikerer at små kommunar har kompetanse i forhold til den jamne drifta og verksemda, men dess større grad av spiss- eller spesialistkompetanse som blir kravd i oppgåveløysinga, dess større blir utfordringane. Det området som er best dekt gjennom fleire utgreiingar, er barnevernet, og funna i desse utgreiingane peikar i same retning: at det er små og sårbare fagmiljø på dette feltet. Ifølgje ei rapportering frå kommunane sjølve, er det 23 kommunar som per 1.1.2011 berre har ein barnevernstilsett og som ikkje har inngått i eit interkommunalt samarbeid.

Ein studie som Telemarksforskning har gjort om kostnadsutviklinga i det kommunale barnevernet (TF-rapport 270/2010), viser at det har vore ein stor vekst i omfanget av kommunale barnevernstenester i perioden 2002-2009. Denne veksten har vore størst i dei minste kommunane og særleg gjeld dette veksten i tal stillingar som også dreg med seg vekst i tal barn med tiltak. Inntektsnivået betyr mykje for kor mykje midlar kommunane set inn i barnevernet. Kommunar med best økonomi, har også det største tenesteomfanget.

Innan pleie- og omsorg er kompetansen i form av formell opplæring (fagutdanna) større i mindre kommunar enn i store.

NIBR (NIBR-rapport 2009:4) fann i evalueringa av opptrappingsplanen for psykisk helse

mellom anna at skilnadene mellom små og store kommunar blei jamna ut i evalueringsperioden innan visse delområde av tenesta. Etter opptrappingsplanen har likevel små kommunar større utfordringar i dette arbeidet enn store, og dette gjeld særleg storleiken på fagmiljøet innan psykisk helsearbeid. Småkommunane har færre institusjonaliserte samarbeids- og samordningstiltak, men det er større tilfredsheit med samarbeidet med andre tenester i det psykiske helsearbeidet i småkommunane.

Delen undervisningspersonale utan godkjend utdanning har auka markant i perioden 2005-2006 til 2009-2010, sjølv om dei framleis ikkje utgjer nokon stor del samla sett (KD, høyringsnotat om forslag til endringar i opplæringslova og privatskolelova av 03.10.2011). Det er store skilnader mellom kommunane i del lærarar utan godkjend utdanning. Nitti prosent av kommunane har ein låg del (0-5%) utan godkjend utdanning. I 2009-2010 gjekk 12 prosent av grunnskuleelevane på skular der meir enn 10 prosent av lærarane mangla godkjend utdanning. Totalt sett er det kommunane i Finnmark med til saman om lag 8 prosent, samt Oslo og kommunane i Akershus med til saman om lag 7 prosent, som har størst del årsverk til undervisning utan godkjend utdanning for det/dei årsstega dei underviser på. Kommunane i Telemark og i Aust-Agder har lågaste del med om lag 1 prosent. I mange fylker er det store skilnader mellom kommunane når det gjeld delen utan godkjend utdanning. I Finnmark varierer til dømes delen mellom om lag 25 prosent og 1 prosent.

I ein rapport om elevresultat finn Senter for økonomisk forskning (2010) at kommunestorleik ikkje har signifikant innverknad på elevprestasjonar i nasjonale prøver (kontrollert for inntekt og utdanning hos foreldra).

Som følgje av den sterke barnehageutbygginga har det vore ei utfordring for alle kommunegrupper å rekruttere førskulelærarar (NOVA 2009). Oslo og andre større kommunar har slitt med å rekruttere nok førskulelærarar. KOSTRA-tal viser at i dei minste kommunane har om lag 80 prosent av styrarane og leiarane i barnehagane godkjent førskulelærarutdanning, medan det tilsvarende talet i dei største er om lag 88 prosent. Når det gjeld assistentar med førskulelærarutdanning eller anna godkjend pedagogisk utdanning, er trenden motsett. Dei minste kommunane har i gjennomsnitt om lag 38 prosent assistentar med utdanning, medan dei største kommunane på si side har 23 prosent.

Kommunen som demokratisk arena

Forskning viser at det er sterke og svake sider ved demokratiet både i store og i små kommunar (NIBR 2001, Saglie 2009). Visse typar direkte demokrati har betre vilkår i små kommunar enn i store. På den andre sida gjennomfører større kommunar fleire demokratiltak enn små (Aars 2005). Nærleik og personkjennskap stimulerer til direkte kontakt med politikarar og administrasjon. For det representative demokratiet inneber dette kortare avstand mellom veljarar og representantar i små kommunar samanlikna med store kommunar. Ein hovudtendens i undersøkingar av røystegjeving, deltaking på nominasjonsmøte og andre aktivitetar knytte til lokalval, er at dette er aktivitetar som går ned med aukande kommunestorleik. I den siste lokaldemokratiundersøkinga (Saglie 2009) blir det vist til at små kommunar med relativt mange politikarar og tettare kontakt mellom veljarar og representantar kan gje ein demokratisk gevinst på to måtar: Ein større del av innbyggjarane blir trekte direkte inn i styre og stell i kommunen og mellom dei som sjølv ikkje er valde, er kontakten med det politiske systemet betre.

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

Generelt kan det seiast at lokalpolitikarane og dei lokalpolitiske institusjonane har stor tillit blant innbyggjarane (Rose og Pettersen i Saglie 2009). Det er òg eit gjennomgåande trekk at lokale institusjonar og aktørar i snitt får tillitskarakterar som er like høge eller høgare enn dei nasjonale. Dette mønsteret har halde seg over fleire valperiodar.

Kommunen som myndigheitsutøvar

Kommunen utøver offentleg myndigheit i ein rekkje samanhengar, og denne rolla er blitt stadig utvida på velferdsområda. Den kommunale rolla som utøvar av myndigheit gjer at omsynet til rettstryggleiken er viktig i forholdet mellom innbyggjarane og kommunane. Ein sentral del av rettstryggleiken til innbyggjarane ligg i retten til å klage på einskildvedtak som er tekne av kommunale organ.

Det er avgrensa med utgreiingar om korleis store og små kommunar varetar denne rolla. Bar-

nevernsfeltet er eit kommunalt fagområde der rettstryggleiken for den einskilde innbyggjaren er viktig, og det er gjort nokre studiar på dette området. Det synest som om ein del kommunar ofte har spesielle utfordringar når det gjeld kapasitet, kompetanse og habilitet på barnevernsområdet. Undersøkingar viser at mange kommunar har svake og sårbare fagmiljø, noko som også vil kunne ha konsekvensar for rettstryggleiken for den einskilde.

I fleire samanhengar kan det vere fordelar knytte til å vere ein liten og oversiktleg kommune, mellom anna kan små kommunar gjere det lettare for barnevernet å samarbeide med fleire kommunale tenesteområde, slik som sosiale tenester og helsetenester, og på den måten få til eit godt heilskapleg tilbod. Men i rolla som myndigheitsutøvar kan det også vere ulemper knytte til å vere liten, mellom anna ved at nærleik og personkjennskap kan gje opphav til habilitetsproblem, og ved at nærleik kan gjere det vanskelegare å ta kontakt med barnevernet.

På barnevernsområdet kan interkommunalt samarbeid vere med på å sikre at innbyggjarane sine rettar og krav blir varetekne. Nye oversikter viser at nærare 140 kommunar har inngått interkommunalt samarbeid om barnevern ved utgangen av 2010, jf. omtale av kommunesamarbeid nedanfor.

Kommunen som samfunnsutviklar

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

Ifølgje ei undersøking frå Norut om samfunnsutvikling (Ringholm ofl. 2009) oppfattar norske kommunar seg sjølve som generelt svært aktive når det gjeld å drive lokal samfunnsutvikling. Eit fleirtal (62 pst.) av dei undersøkte kommunane meinte at dei hadde sørgd for ein auke i administrativ kapasitet til å drive samfunnsutvikling dei siste 5 åra. Arealplanlegging blei framheva av kommunane som det viktigaste innsatsområdet, med næringsutvikling på andreplass. Deretter følgde samfunnsdelen av kommuneplanen, tiltak for samferdsel, omdømmebygging, tiltak for enga-

sjement/tilhørrelse og stadutvikling. Litt lenger ned på lista over viktige innsatsområde kom inkluderingsiltak for nye innbyggjarar, klimarettat tiltak, stimulering av demokratisk deltaking og nyskaping i tenestetilbodet. Arbeidsmåttane og innsatsområda til kommunane var om lag dei same over heile landet, og undersøkinga fann svært liten skilnad på små og større kommunar.

Også samfunnsutvikling kan for mange kommunar vere eit eigna område å samarbeide om.

Når det gjeld kommunane si rolle som myndigheitsutøvar og som lokal utviklingsaktør, er det ikkje så mange nyare utgreiingar som har undersøkt desse rollene i samanheng med kommunestorleik (Saga 2011). Kommunal- og regionaldepartementet meiner det er viktig å kunne følgje med på korleis både små og store kommunar tek hand om rollene sine, og vil innhente meir kunnskap om både rolla som myndigheitsutøvar og samfunnsutviklarrolla.

3.6 Strukturspørsmål

I takt med utviklinga av velferdsstaten og den stadig meir sentrale plassen kommunane får i den, blir spørsmålet om kommunesamanslutningar sett på dagsordenen med jamne mellomrom. I nokre av desse diskusjonane er temaet byar og tettstader som har vakse seg saman med nabokommunen og fått vekstutfordringar som følgje av knappe areal. I andre diskusjonar er temaet kapasiteten og kompetansen til kommunane. Eit spørsmål som har vore oppe i desse samanhengane, er om inntektssystemet for kommunane set barrierar for frivillige samanslåingar.

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

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

Gjennom utgiftsutjamninga i inntektssystemet skal kommunane bli kompenserte for utgifter ved tenesteytinga som dei ikkje kan påverke sjølv.

Som ein del av utgiftsutjamninga blir kommunane kompenserte for smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon. Borgeutvalet (NOU 2005:18) diskuterer om smådriftsulemper er ein ufrivillig kostnad, og peiker på at dette kan bli sett på som noko enkelte kommunar kan påverke sjølv ved å velje å slå seg saman med andre eller gjennom interkommunalt samarbeid. I følgje utvalet kan kompensasjon for smådriftsulemper svekkje insentiva til frivillige kommunesamanslutningar. Utvalet peiker òg på at ikkje alle kommunar har moglegheit til å eliminere alle smådriftsulempene, og at omsynet til utjamning tilseier at desse kommunane bør bli kompenserte for smådriftsulempene. Om kommunar skal kompensert fullt ut for smådriftsulemper blir dermed ei avveging av omsynet til utjamning og omsynet til insentiv. Regjeringa legg til grunn, slik òg Borgeutvalet gjorde, at omsynet til utjamning veg tyngst, og at kommunane blir kompenserte for smådriftsulemper gjennom utgiftsutjamninga i inntektssystemet.

I ulik grad kan veksttilskotet, storbytilskotet, andre kriterium i utgiftsutjamninga (som urbanitetskriteriet og busetnadskriteria) og skatteutjamninga bli påverka av endringar i kommunestrukturen. Dette er element som ikkje inngår i inndelingstilskotet. Veksttilskotet, som blir gjeve som eit beløp per innbyggjar ut over ei gjeven vekstgrense til kommunar med særleg høg befolkningsvekst, vil kunne bli påverka dersom kommunar med ulik befolkningsutvikling slår seg saman. Storbytilskotet blir fordelt med ein lik sats per innbyggjar til dei fire største byane, og storleiken på dette vil kunne bli påverka om ein stor kommune vel å slå seg saman med nabokommunar. Ved ei samanslåing vil befolkningsamansetninga i kommunen bli endra i forhold til tidlegare, noko som òg kan gje seg utslag i utgiftsutjamninga.

Det er òg nokre element i inntektssystemet som er innretta slik at tilskot blir tildelt med eit fast beløp per kommune, og som dermed blir påverka av endringar i kommunestrukturen. Dette gjeld basiskriteriet i utgiftsutjamninga, småkommunetilskotet og til dels distriktstilskotet Sør-Noreg. Gjennom basiskriteriet får alle kommunar tilført eit likt beløp per kommune. Basiskriteriet fangar opp at det er ein del tenester som alle kommunar må ha uavhengig av kommuneestorleik, og at det på ein del område er smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon. Småkommunetilskotet er eit likt beløp per kommune, og det går til kommunar med færre enn 3200 innbyggjarar. Distriktstilskotet Sør-Noreg blir gjeve dels med ein sats per kommune, dels med ein sats per innbyggjar.

Inndelingstilskotet kompensere for bortfall av basistilskot og eventuell reduksjon i samla regionalpolitiske tilskot, i tillegg til eventuelle meirkostnader som følgje av auka arbeidsgjevaravgift. På grunnlag av forslag frå Kommunal- og regionaldepartementet i Prop. 115 S (2010-11) (Kommuneproposisjonen 2012) vedtok Stortinget i juni 2011 å utvide perioden for fullt inndelingstilskot frå 10 til 15 år. Med dette ønskjer departementet å leggje til rette for gode og stabile rammevilkår for kommunar som på frivillig grunnlag ønskjer å slå seg saman. Dei kommunar som i dag mottok inndelingstilskot skal omfattast av utvidinga. Nedtrappinga av tilskotet skjer som i dag, med 1/5 kvart av dei påfølgjande 5 åra.

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

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

Interkommunalt samarbeid

Det vil alltid vere behov for interkommunalt samarbeid uavhengig av kva kommunestruktur ein har. Det lét seg ikkje gjere å finne ein kommunestruktur som vil vere optimal for alle typar oppgåver kommunane er pålagde å utføre. Grunngevingane for å inngå samarbeid over kommunegrensene er samansette, men ønske om meir effektiv ressursforvaltning og meir kompetente og robuste fagmiljø har ofte vore hovudgrunnane. Det kan også vere praktiske grunnar til at ein kommune vel å samarbeide med nabokommunen.

Kommunane kan i dag inngå samarbeid med andre kommunar om alle typar oppgåver, både forretningsmessig drift/næringsverksemd og lovpålagde kjerneoppgåver. Når det gjeld samarbeid om frivillige oppgåver, er det stor organisasjonsfri-dom. Dersom kommunane ønskjer å samarbeide om lovpålagde oppgåver som inneber myndigheitsutøving, er det strengare krav til organisatoriske løysingar. Grunngevinga for det er at når kommunane opptre som myndigheitsorgan, må omsynet til rettstryggleiken for innbyggjarane og den demokratiske kontrollen sikrast på ein heilt annan måte enn når kommunar driv forretningsdrift eller administrative støttefunksjonar. Det var først ved innføringa av vertskommunemodellen i

2007 at lovverket fekk generell opning for at kommunane kunne samarbeide om lovpålagde oppgåver og myndigheitsutøving.

Ved alt interkommunalt samarbeid er det generalistkommuneprinsippet som gjeld, det vil seie at det er kommunane ved kommunestyret som får tildelt oppgåver og plikter av Stortinget. Det understrekar kommunen som den folkevalde grunneininga i lokalforvaltninga. Om nokon vil løyse oppgåvene i eit interkommunalt samarbeid, er det opp til kvar einskild kommune å avgjere det.

Kommunane vil alltid stå i eit politisk ansvarsforhold overfor innbyggjarane, også for den delen av verksemda som blir utøvd i eit interkommunalt samarbeid. Folkevalde i kommunar som deltek i eit interkommunalt samarbeid, vil ha eit overordna ansvar for at innbyggjarane i kommunen får dei ytingane og tenestene som dei etter lova har krav på. Dette føreset at deltakarkommunane har tilstrekkeleg informasjon til å ta det politiske ansvaret det vil vere å vurdere om innbyggjarane får dei tenestene dei har krav på frå den interkommunale eininga.

Fleire av kartleggingane som er gjorde av interkommunalt samarbeid den seinare tida, konkluderer med at det finst svært mange kommunesamarbeid, utan at det kan talfestast nøyaktig kor mange det er (Jacobsen ofl. 2011). Både store og små kommunar har til dels omfattande samarbeid. Fleire større kommunar som t.d. Stavanger og nabokommunar på Nord-Jæren har lenge samarbeida om arealbruk og utbyggingsmønster.

Framleis er det slik at det finst flest samarbeid om administrative støttetjenester som revisjon, innkjøp, IT og rekneskap. Det er òg mange kommunesamarbeid om renovasjon, vatn og avløp (Hovik og Stigen 2008). Kommunesamarbeid om kjerneoppgåver har det tradisjonelt vore mindre av. Interkommunalt samarbeid utgjer difor ein relativt liten del av driftsbudsjetta i kommunane.

Fleire meiner at interkommunalt samarbeid lir av såkalla demokratisk underskot, i den forstand at det er utfordringar med den demokratiske styringa av og kontrollen med desse samarbeida. Ser ein på kor liten del av dei samla bruttoutgiftene til kommunane som går til interkommunalt samarbeid og at samarbeida mest dreier seg om administrative støttetjenester og tekniske tenester som det er lite politikk i, vil ikkje ein slik påstand ha særleg støtte. Det er svært få kommunar som samarbeider om dei tunge kjerneoppgåvene som pleie- og omsorg, barnehagar og grunnskule. Dei formelle rammeverka rundt interkommunalt samarbeid gjennom vertskommunemodellen er også

bygd opp slik at demokratiske aspekt skal bli ivaretekne.

Departementet hadde i 2010 ute på høyring eit forslag om lovfesting av ein ny muleg modell for interkommunalt samarbeid; samkommunemodellen. Denne opnar for generelt samarbeid gjennom eit samkommunestyre, der det skal utpeikast minst tre representantar frå kommunestyra i den einskilde samarbeidskommunen. Dette inneber at det øvste styringsorganet i ein samkommune får ei demokratisk forankring ved gjennomgåande representasjon frå dei direkte folkevalde i deltakarkommunane. Departementet fremja i desember 2011 ein lovproposisjon for Stortinget der det blir gjort framlegg om å lovfeste samkommunemodellen (Prop. 49 L (2011-2012)).

Kommunane har i dag gode samarbeidsmodellar å velje mellom på alle fagområde, noko som medfører at dei kan gjere medvetne val om kva oppgåver dei vil løyse i eigen regi, og kva dei ser som tenleg å samarbeide med andre om. Resultata frå den siste kartlegginga om interkommunalt samarbeid viser at kommunane i dei fleste samanhengar tonar ned forventningar om økonomiske gevinstar ved samarbeidet og legg meir vekt på kvalitet, fagmiljø og kontinuitet (Jacobsen ofl. 2011).

Kommunane kan inngå så mange interkommunale samarbeidsordningar som dei ønskjer og finn tenleg. Det vil likevel gå ei grense for kor mange det kan vere forsvarleg å ha for ein kommune, med tanke på både administrasjon og demokratisk kontroll, men denne grensa må kommunane sjølve trekkje.

3.7 Departementets vurdering

Dette kapitlet har vist at forholdet mellom staten og kommunane og den kommunale fridomen til å prioritere og tilpasse politikken til lokale forhold har variert over tid. Frå å vere velferdspionerar med stor autonomi har kommunane gjennom å få utvida ansvar i velferdspolitikken blitt ein stadig meir integrert del av eit heilskapleg nasjonalt styringssystem. Regjeringa meiner det er viktig å halde fast på rammestyling som prinsipp for den statlege styringa, både når det gjeld juridiske og økonomiske verkemiddel. Rammestyling er ein føresetnad for at kommunane gjennom politiske prosessar kan tilpasse den statlege velferdspolitikken til lokale føresetnader og ha reelle mulegheter til å gjere egne prioriteringar.

Generalistkommunesystemet baserer seg på at alle kommunar har det same breie oppgåvean-

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

Departementet meiner det er knytt store fordelar til dagens kommunesystem både for innbyggjarane, for kommunesektoren og for staten. Fordelane med dagens kommunesystem er knytte til effektiv tenesteproduksjon, likeverd i demokratisk innverknad blant innbyggjarane, godt tilgjenge til velferdstenester i heile landet og effektiv og likearta administrasjon av systemet frå statens side. Det er ei rådande oppfatning at lokalt ansvar i velferdspolitikken gjev effektivitets- eller velferdsgevinstar samanlikna med om staten skulle gjennomført desse oppgåvene (Hagen og Sørensen 2001).

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

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

element som kan vere barrierar for frivillig kommunesamanslutning.

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

sere samarbeida sine på ein måte som er gjev god demokratisk styring og kontroll.

Det vil også i framtida vere behov for kommunar som kan ta lokale initiativ og finne fram til nyskapande løysingar. Som vi har sett i dette kapitlet, har dette historisk vore ei viktig rolle for kommunane, og gjennom dette har dei òg tilført samfunnet ein velferdsgevinst. Også i dag ser vi at dei kan fungere slik, mellom anna i samhandlingsreforma. Her finn vi fleire døme på kommunar som saman med helseføretaka i fleire år har arbeidd for å finne gode, nyskapande modellar for samarbeid i området mellom primærhelsetenesta og sjukehusopphald. Slik nyskaping som her skjer lokalt, kan gje ein stor velferdsgevinst til lokalsamfunn og vere gode modellar som velferdssamfunnet kan byggje vidare på.

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

4 Lokal og regional samfunnsutvikling

4.1 Kommunar og fylkeskommunar som samfunnsutviklarar

Skilnader mellom kommunane i Noreg er store, ikkje berre i storleik og struktur, men også når det gjeld kva samfunnsutfordringar dei møter. Kommunar i mindre sentrale område kan til dømes ha særskilde utfordringar innan busetjing og næringsutvikling. Her er føresetnadene for næringsutvikling og etablering av nye arbeidsplassar som hovudregel vanskelegare enn i meir sentrale område i landet. Tilgangen til rike naturressursar kan likevel vere eit fortrinn for mange av desse områda, både når det gjeld næringsverksemd og som attraktive bu- og rekreasjonsområde.

Ein stor del av folketalsveksten i landet kjem av innvandring. Inkludering av nye innbyggjarar er ei viktig oppgåve for kommunar i heile landet. Innvandringa kan sikre naudsynt arbeidskraft, og i distriktskommunar medverkar innvandrarar til vekst i folketalet. Sterk folketalsvekst, til dømes i hovudstadsregionen og i andre storbyregionar, kan føre med seg særskilde utfordringar, mellom anna når det gjeld infrastruktur, bustadmarknader, levekår og tenestetilbod.

Dei særskilde utfordringane i ulike delar av landet er grunnlaget for ein regionalt differensiert statleg politikk. Denne innsatsen skal sikre likeverdige levekår og syte for at ressursane i heile landet blir tekne i bruk. Ein slik statleg innsats kan berre lukkast om han byggjer opp under lokale initiativ. Den statlege innsatsen skaper ikkje vekstkrafta, den må kome nedanfrå. Det er difor særskilt viktig at kommunane har handlingsrom til å prioritere arbeidet med å utvikle kommunen til eit godt og trygt lokalsamfunn å bu i. Det er lite tenleg med statleg regulering av kommunesektorens arbeid med samfunnsutvikling, utanom dei grunnleggjande reglane i plan- og bygningslova om medverknad, openheit i planprosessar og så bortetter.

Det er behov for å støtte opp under lokal skaparkraft og potensiale i heile landet gjennom eit nært samspel mellom næringsliv, verkemiddelapparat, offentlege styresmakter, rådgjevings- og kunnskapsmiljø og kapitalmarknader.

Arbeidet med å fremje entreprenørskap må sjåast i eit langsiktig perspektiv. Det er difor naudsynt å stimulere elevar og studentar til å skape verdiar og framtidens arbeidsplassar. Satsing på dei unge, gjennom entreprenørskap i utdanningssystemet, vil kunne styrkje generasjonane si haldning til og kunnskap om entreprenørskap.

Kommunar og fylkeskommunar har ei viktig oppgåve i å medverke til å utvikle lokalsamfunna i ei meir klimavennleg retning. Kommunar og fylkeskommunar har mange små og store verkemiddel på fleire sektorar som samla sett har mykje å seie for klimautsleppa, mellom anna bygningsforvaltning, arealplanlegging etter plan- og bygningslova, transport, som innkjøparar og som landbruksmyndigheit.

Folkehelsa speglar samfunnsutviklinga og oppvekst- og levekåra. Folkehelsa blir utvikla og vedlikehalden i kommunar og lokalsamfunn der folk lever og bur. Lokalt folkehelsearbeid er politikk og skal gje rom for politisk skjønn og vurderingar ut frå lokale utfordringar og føresetnader. Ei god utvikling av samfunnet er viktig for helsetilstanden og for ei rettferdig sosial fordeling av helse i befolkninga. Folkehelsa er difor ein viktig indikator på god samfunnsutvikling. Folkehelsearbeid krev sektor- og nivåovergripande samarbeid. Regional og kommunal planstrategi vil vere eit instrument for å samordne innsats for å fremje gode vilkår for folkehelsa på tvers av og mellom nivåa.

Planlegging som reiskap for samfunnsutvikling

Plan- og bygningslova er ein viktig reiskap for kommunane og fylkeskommunane i innsatsen for å styre utviklinga i ønskt retning. Kommunar og fylkeskommunar som skal styrkje lokal og regional samfunnsutvikling, må arbeide langsiktig og heilskapleg, på tvers av sektorar og politikkområde.

Fylkeskommunane skal minst éin gong i kvar valperiode, og seinast innan eitt år etter konstitueringa, utarbeide ein regional planstrategi i samarbeid med kommunar, statlege organ, organisasjonar og institusjonar som planarbeidet vedkjem. Planstrategien skal gjere greie for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringar, vurdere lang-

siktige mulegheiter for utvikling og ta stilling til kva spørsmål som skal takast opp gjennom vidare regional planlegging.

Når regional planstrategi er vedteken av fylkestinget, skal den leggast fram for Kongen til godkjenning. Statlege og regionale organ og kommunane skal leggje den regionale planstrategien til grunn for sine planar.

Kommunen skal minst éin gong i kvar valperiode, og seinast innan eitt år etter konstitueringa, utarbeide og vedta ein kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte ei drøfting av kommunens strategiske val knytte til mellom anna samfunnsutvikling, langsiktig arealbruk og miljøutfordringar og ei vurdering av kva planbehov kommunen har i valperioden.

Kommunen skal ha ein samla kommuneplan, som omfattar ein samfunnsdel med handlingsdel, økonomiplan og ein arealdel. Kommuneplanen skal vareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgåver og bør omfatte alle viktige fagområde og oppgåver i kommunen. Planen skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og leggje retningslinjer og pålegg frå statlege og regionale styresmakter til grunn. I plan- og bygningslova § 3-1 er det ei opprekning av mange ulike omsyn som skal varetakast i planlegginga etter lova. I arealplanar skal det mellom anna takast omsyn til bevaring av naturmangfaldet, jordressursane og vern av verdifulle landskap og kulturmiljø. Det er viktig at desse og andre omsyn kjem inn på eit tidleg stadium i planlegginga.

Regional planstrategi skal utarbeidast i samarbeid med kommunane, og innspel frå dei kommunale plangrunnlaga skal leggast til grunn. Samstundes er det viktig at kommunane legg til grunn dei regionale planstrategiane i planarbeidet sitt. På denne måten kan utfordringar og vegval i kvar kommune sjåast i samanheng med tilsvarande i andre kommunar og i fylkeskommunen.

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

Kommunen som samfunnsutviklar

Det som skil kommunens rolle som samfunnsutviklar frå til dømes innsatsen som tenesteprodu-

sent, er at samfunnsutviklarrolla er retta mot heile kommunesamfunnet. I rolla som samfunnsutviklar blir det viktig å stimulere til lokale initiativ og mobilisering til lokal innsats. Kommunane er ansvarlege for tenestetilbod, samfunnsplanlegging, næringsutvikling og tilrettelegging for arbeidet i frivillige organisasjonar. Det er nettopp denne kontakten med lokalsamfunnet som gjer at kommunane er den offentlege aktøren som er best skikka til å mobilisere til lokale krafttak og til å utløyse og stø opp om lokale initiativ. Gode, heilskaplege og samordna løysingar er avhengige av at kommunane tek ei leirolla lokalt og samarbeider aktivt med nabokommunar, næringslivet, organisasjonar og regionale aktørar.

God rettleiingskompetanse i kommunane skal gjere det enklare å finne fram i det offentlege støtteapparatet. Gjennom nærleik til innbyggjarar og næringsliv, har kommunane lokalkunnskap som gjev gode føresetnader for å vere ein viktig aktør i lokalt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid. Landbruk og landbruksbaserte verksemdar må inngå som ein integrert del av kommunane sitt arbeid innan nærings- og samfunnsutvikling. Innovasjon Noreg skal i samarbeid med den regionale partnerskapen arbeide vidare med å leggje til rette for at kommunane sin kompetanse som førstelinne innanfor næringsutvikling og entreprenørskap blir styrka.

I ei undersøking frå NORUT frå 2009 (*Kommunen som samfunnsutviklar*) kjem det fram at kommunane sjølve vurderer at arbeid med lokal samfunnsutvikling i stor grad pregar den kommunale verksemda. Grunnlaget for ei positiv lokal samfunnsutvikling ligg ofte i ei blanding av det å utvikle næringsliv, tettstader og bustadområde, kulturuttrykk og tenester, drive fram av lokale eldsjeler og entreprenørar og ein endringsorientert kommune.

Eit tett samarbeid med lokalt næringsliv og frivillige organisasjonar er sentralt for å lukkast i arbeidet med lokal samfunnsutvikling. Ei kartlegging gjennomført av Iris (2007) på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet viser at mange kommunar legg vekt på frivillig innsats innanfor kommunale aktivitetar, og det er eit omfattande og mangfaldig nettverk av samarbeid og økonomiske relasjonar mellom kommunar og frivillig sektor. Kartlegginga avdekte også at kultur er den verksemda som har nærast kontakt med frivillig sektor, men det er også hyppig kontakt innan pleie og omsorg og næring.

Ei undersøking om næringslivets erfaringar med førstelinjetenesta i Hedmark gjev nokre innspel på kva næringslivet forventar av kommunane

(Østlandsforskning 2009). Næringslivet ønsker seg mellom anna betre forståing for behova til næringslivet, betre kompetanse og serviceinnstilling, kortare sakshandsamingstid og forbetra førestelinjeteneste i form av eitt kontaktpunkt hos kommunane.

For kommunar med liten kapasitet og kompetanse innan eit område kan samarbeid med nabo-kommunane vere ein nøkkel til å styrkje den lokale samfunnsutviklinga. I arbeidet med lokal samfunnsutvikling bør ein også ta tak i utfordringane for samanhengande, funksjonelle område som ikkje alltid følgjer kommunegrensene. Dei fleste kommunane samarbeider i regionråd med fleire kommunar i ein felles bustad-, service- og arbeidsmarknadsregion. Regionråda har ofte eit omfattande og breitt perspektiv for arbeidet sitt. Interkommunalt samarbeid kan vere nyttig både innan arealforvaltning og næringsretta arbeid og for å utvikle infrastrukturen og betre tenestetilbodet i eit større område.

Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør

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

Samfunnet er prega av eit mangfald av verdiar og kryssande interesser, kommunikasjonsmønster og levemåtar. Det finst ei rekkje offentlege og private aktørar som har makt til å påverke samfunnsutviklinga. Dette stiller høge krav til å klargjere mål og interesser og til styrkt samarbeid mellom ulike offentlege og private aktørar for å fremje ei positiv utvikling i dei ulike fylka og landsdelane.

Regionalt utviklingsarbeid er med andre ord knytt til det å sjå samanhengar mellom ulike sektorar, skape samarbeid mellom ulike aktørar og utvikle strategiar for å fremje ønskt samfunnsutvikling i eige fylke/region. Ei sentral oppgåve er å

stimulere til og utvikle samarbeidet mellom ulike sektorar og forvaltningsnivå, mellom offentleg og frivillig organisasjonsliv og mellom det offentlege og næringslivet. Fylkeskommunane har hovudansvaret for dette, og departementet legg til grunn at dei tek ei leiarrolle i dette arbeidet. Som samfunnsutviklar må fylkeskommunen byggje bru mellom ulike aktørar og skape samhandlingsarenaer der også forskings- og utdanningsinstitusjonar deltek.

Utgangspunktet for å etablere regionale partnerskapar som den sentrale arbeidsforma, er å medverke til å sikre meir heilskaplege løysingar. I eit historisk perspektiv har utviklingsoppgåver vore ein sentral del av oppgåveporteføljen til fylkeskommunane. Gjennom forvaltningsreforma fekk fylkeskommunane nye oppgåver og verkemiddel for å styrkje leiarskapen deira i arbeidet med regional utvikling. Fleire oppgåver og ulike roller skal òg leggje til rette for meir heilskaplege og samordna prioriteringar mellom ulike sektorar i fylket og til dels på tvers av fylkesgrensene.

Statens styring av fylkeskommunen bør i størst muleg grad vere basert på rammestyring, samhandling og dialog der det regionale nivå så langt som muleg får fridom til å løyse oppgåvene i tråd med eigne prioriteringar, innanfor ramma av nasjonal politikk. Ut frå nasjonale omsyn har staten likevel på ein skilde område eit legitimt behov for styring som kan avgrense handlefridomen til fylkeskommunane.

Ved å leggje vekt på samhandling mellom staten og fylkeskommunane vil regjeringa medverke til at nasjonal og regional politikk i endå større grad byggjer opp under kvarandre. Denne samhandlinga gjev mulegheiter for å oppnå resultat som ein ikkje ville fått til utan samarbeid mellom fleire institusjonar. Det er difor naturleg at fylkeskommunen har den leiande rolla regionalt for å få til slik samhandling og dialog.

Departementet forventar at fylkeskommunane vidareutviklar arenaer der relevante aktørar kan samarbeide om regionale planar og strategiar for bruk av midlar til regional utvikling. Samarbeidet må vere basert på forståing av dei ulike rollene til dei ulike aktørane. Fylkeskommunane og kommunane er sjølvstendige forvaltningsnivå, medan regionale statlege aktørar arbeider etter retningslinjer frå overordna myndigheiter. Innanfor desse rammene er det viktig at fylkeskommunane, kommunane og dei statlege aktørane samarbeider godt på område med sams mål og overlappende innsats for å fremje regional utvikling. Det er i denne samanhengen viktig at dei statlege aktørane klargjer og utnyttar den eksisterande handlefri-

domen for regional tilpassing av innsatsen på sine område. I saker som skal avgjerast nasjonalt, men som har verknad for einskildregionar, er det eit mål at regionale og lokale folkevalde blir involverte i prosessane fram mot endeleg avgjerd. Opplegget for planarbeidet med Nasjonal transportplan 2014-2023 er eit døme på slike arbeidsmåtar.

På same måte som fylkeskommunane bør ha ein god dialog og samhandling med staten, er det naudsynt at fylkeskommunane har ein god dialog med kommunane i eige fylke. Dette vil først og fremst innebære at fylkeskommunane gjennom rettleiing og støtte kan gjere ein viktig innsats for å styrkje kommunane som samfunnsutviklarar. Eit døme på ei viktig satsing er programmet *Lokal samfunnsutvikling i kommunane* (LUK), som skal styrkje samarbeidet mellom regionalt og lokalt nivå innan planlegging, stadutvikling, næringsliv og kultur – eller andre område som kommunane og fylkeskommunane blir samde om å lyfte fram.

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

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

Kompetansesenter for distriktutvikling (Distriktssenteret) blei etablert i 2008 og skal støtte kommunar, regionar og andre som set i verk tiltak for å skape lokal samfunnsutvikling og bulyst. Distriktssenteret skal mellom anna gjere det lettare for aktørane å dele erfaringar og lære av kvarandre. Senteret skal særleg fokusere på strategiar og tiltak innanfor dei hovudmåla som går ut på å utvikle attraktive regionar og senter for folk og næringsliv.

Distriktssenteret arbeider hovudsakleg med å hente inn, systematisere og formidle kunnskap og erfaringar frå lokale utviklingstiltak. Senteret støttar lokale initiativ og rettleiar aktørar i kommunane. Samstundes er senteret med på å styrkje og byggje opp under kompetansen til fylkeskommunen og andre aktørar som også er støttespelarar for lokal samfunnsutvikling.

Styrking av *omdømmet* til kommunar i distrikta er eit ledd i arbeidet med å styrkje konkurranseskrafta i kommunar og regionar og skape attraktive stader for unge i etableringsfasen. Kommunal- og regionaldepartementet har teke initiativ til fleire

tiltak som Distriktssenteret gjennomfører: omdømmeskule, inspirasjonsturné og inspirasjonsside på nettet. Verkemidlet skal styrkje kompetansen i kommunane når det gjeld omdømmebygging, slik at dei betre kan bli rusta til å synleggjere potensialet i Distrikts-Noreg overfor unge i etableringsfasen.

Kommunal- og regionaldepartementet sette i 2010 i gang ei ny satsing som blir kalla *Lokal samfunnsutvikling i kommunane* (LUK). Måla for satsinga er at fleire kommunar skal bli sterke utviklingsaktørar og arbeide kontinuerleg med å utvikle attraktive lokalsamfunn. Satsinga skal styrkje samarbeid mellom kommunar, og mellom kommunar og fylkeskommunen. Fylkeskommunane har ansvaret for satsinga og vil gjennom satsinga styrkje si rolle som samordnar, aktiv rådgjevar og støttespelar overfor kommunar med utviklingsbehov. Fleire kommunar skal få betre føresetnader for å planleggje, mobilisere, samarbeide og gjennomføre utviklingstiltak. Initiativ frå innbyggjarar, bedrifter, entreprenørar og frivillige organisasjonar skal integrerast godt i utviklingsarbeidet. Ikkje minst skal verkemidla som finst for å støtte lokale utviklingstiltak, bli meir effektive. Alle fylkeskommunane har gjennom søknad kvalifisert seg til å vere med. I satsinga er den regionale partnerskapen ei viktig arbeidsform mellom regional stat og fylkeskommunane for å samordne fagleg og økonomisk støtte til kommunane, slik at synergjar og ein effektiv bruk av ressursar blir sikra. I satsinga arbeider ein med lokal og regional planlegging som verkemiddel for å utvikle attraktive lokalsamfunn, mobilisering og tilrettelegging for å realisere initiativ frå innbyggjarar, entreprenørar og næringsliv som sikrar ei positiv utvikling. Både næringsutvikling og stadutvikling er tema i satsinga.

Ei funksjonsfrisk befolkning er mellom dei viktigaste ressursane i samfunnet. Eit siktemål med ny *folkehelselov*, jf. Prop 90 L (2010-2011), er å gje kommunane og fylkeskommunane eit verktøy som kan syte for at dei tek omsyn til helsa til befolkninga i politikk, samfunnsutvikling og i planarbeid. Lokale og regionale behov skal leggjast til grunn. Dette er viktig for å skape og halde på ei god helse, motverke sosiale helseskilnader, møte dei demografiske utfordringane ved ei aldrande befolkning og utfordringar knytte til auka sjukdomsutvikling, fleire med kronisk sjukdom og så bortetter. Den demografiske utviklinga gjer det meir naudsynt enn tidlegare å ta hand om og byggje opp helsa og arbeids- og funksjonsevna til befolkninga. Mellom oppgåvene i planlegging etter plan- og bygningslova er «å fremme befolk-

ningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller». Den nye folkehelselova og plan- og bygningslova kan samverke på ein måte som set kommunar og fylkeskommunar betre i stand til å oppnå dette. Regjeringa vil medverke til naudsynt kunnskaps- og kompetanseoppbygging.

Kommunal- og regionaldepartementet legg i 2012 til rette for ei løyving på i alt 225 millionar kroner til *kommunale/regionale næringsfond* innanfor det distriktpolitiske verkeområdet. Beløpet er ei vidareføring frå 2011. Midlane skal gje kommunane betre høve til å leggje til rette for auka vekst, verdiskaping og sysselsetjing ut frå lokale fortrinn og potensial. Fylkeskommunen kan gje støtte til kommunale næringsfond utanfor det distriktpolitiske verkeområdet. Kommunal- og regionaldepartementet har fått gjennomført ei evaluering av kommunale/regionale næringsfond. Slutt-rapport frå evalueringa viser at det er variert bruk av midlane, og at bruken er i tråd med måla i distrikts- og regionalpolitikken. Midlane har bidrege til å sikre, styrkje eller etablere arbeidsplassar og til å auke attraktiviteten i kommunen/regionen både som reisemål og som bustad eller val av stad for lokalisering av bedrifter. Midlane styrkar kommunane eller regionane si rolle som pådrivar for lokal- og regional nærings- og samfunnsutvikling. Godt samarbeid mellom kommunane, Innovasjon Noreg og fylkeskommunane er avgjerande for resultatene og effektane av fondsmidlane. Evalueringa er gjennomført av Rambøll Norge AS.

Miljøverndepartementet og KS gjennomførde i perioden 2006-2010 eit program der det blei nytta 65 millionar kroner med det føremålet å styrkje miljø- og samfunnsutviklinga i kommunane (*Livskraftige kommunar* (LK-programmet)). Meir enn 200 kommunar deltok i nettverk innan seks prioriterte miljøtema. Temaene «klima og energi» og «viktige arealpolitiske omsyn» har hatt størst oppslutning. Eit produkt av denne satsinga er portalen www.livskraftigekommuner.no, som er eit verktøy for formidling, forenkling og forbetring av miljø- og samfunnsinformasjonen frå kommunane.

Mange kommunar har framleis stort behov for fagleg støtte på desse områda. Miljøverndepartementet har i oppfølginga av LK-programmet sett i gang eit arbeid for å hjelpe kommunane med å gjere ein god jobb der dei har plan- og miljømyn-de. Føremålet er mellom anna å gjere det klårt kva for plan- og miljøoppgåver dei har, og å gjere det enklare for kommunane å følgje opp dette ansvaret. Miljøverndepartementets arbeid med å styrkje miljø- og utviklingskompetansen blir sett i nær samanheng med Kommunal- og regionaldepartementets satsing på programmet *Lokal sam-*

funnsutvikling i kommunane (LUK). I departementets budsjett for 2012 er det sett av 30 mill. kroner til LUK-satsinga, same beløp som i 2011.

I regi av Innovasjon Noreg har det vore gjennomført eit prosjekt om *Førstelinje for utvikling av næringsliv i kommunane* (FUNK). For 2011 er målet at arbeidet skal vere i gang i alle fylke. Tiltak som blir sette i verk ved alle distriktskontora til Innovasjon Noreg, er kursdagar for næringskonsulentar og etablerarrettleiarar og at Innovasjon Noreg gjennomfører kontordagar i kommunane. Innrettinga må tilpassast etter kor langt arbeidet er kome, korleis arbeidet er organisert, og utfordringane i kvart fylke. Fylkeskommunane har ei særleg viktig rolle når det gjeld å leggje til rette for eit godt samarbeid med dei involverte partane i fylket.

Ei god utnytting av ressursane frå landbruket er viktig for den samla verdiskapinga og for å oppretthalde hovudtrekka i busetnadsmønsteret og utvikle lokalsamfunna. Produksjon av mat med lokal identitet har dei siste åra vore eit av Landbruks- og matdepartementets viktigaste satsingsområde for å utvikle nye næringer på matområdet. Som ei vidareutvikling av *Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon (VSP mat)* blei det frå 2011 etablert eit *Utviklingsprogram for matspesialitetar frå norsk landbruk (Lokalmatprogrammet)*. Hovudmålet for programmet er auka verdiskaping i primærproduksjonen gjennom å bidra til utvikling, produksjon, kommersialisering og sal av norske matspesialitetar.

Reiselivet er ei viktig bygdenæring og bidreg til å oppretthalde levedyktige lokalsamfunn. *Utviklingsprogrammet for Grønt reiseliv* er landbruket sitt bidrag til regjeringa sin reiselivspolitik. Grønt reiseliv tilbyr natur- og kulturbaserte opplevingar og aktivitetar med lokal forankring og særpreg. Satsinga er viktig for å utvikle det bygdebaserte reiselivet og Noreg som reisemål, både for innanlandske og utanlandske reisande.

Korleis kan det bli meir attraktivt å busetje seg i distriktskommunar? Dette spørsmålet er utgangspunktet for ei satsing på *bulyst* i regi av Kommunal- og regionaldepartementet. Måla for satsinga er å leggje til rette for at distriktskommunar blir meir attraktive som varig bustad, og å samle kunnskap om kva som påverkar folks val av bustad. Satsinga set søkjelys på tiltak som kan gjere distriktskommunane meir attraktive å bu i. Departementet ønskjer at satsinga skal støtte opp under gode lokale og regionale pilotprosjekt som er godt forankra. Over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett for 2011 var det løyvd 47 millionar kroner til bulyst. I departementets bud-

sjett for 2012 er det sett av 42 mill. kroner til bulyst-satsinga.

Som eit ledd i dette arbeidet har Distriktssen-teret og Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDI) sett ut eit fou-prosjekt om inkludering av innvandrarar i distriktskommunar. Studiet skal lyfte fram innvandrane sine egne tankar og erfaringar omkring temaet, som vil vere viktige i arbeidet med å skape attraktive og inkluderande lokalsamfunn. Målet med oppdraget er å skaffe meir kunnskap om kva som påverkar innvandra-rane til å velje å bli buande i norske distriktskom-munar, og kva som skal til for å oppnå god inkluder- ing. Det er eit mål å utforske i kva grad innvan- drarar opplever at dei får medverke med sine res- sursar i lokalsamfunna, og om opplevinga av aktiv deltaking påverkar lysta deira til å bu der. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjen- nomfører oppdraget og skal levere sin rapport i februar 2012.

Stadutvikling kan definerast som prosessar og fysiske tiltak for å gjere ein stad meir attraktiv. Dei fysiske omgjevnadene har mykje å seie for kvarda- gen vår når det gjeld trivsel, tryggleik og sosialt liv. Der er viktig med solid planarbeid og å eta- blere gode lokale prosessar gjennom brei delta- king lokalt. Det er mange aktørar innan feltet stad- utvikling. Kommunane er den viktigaste. Kommu- nal- og regionaldepartementet arbeider for å sti- mulere kommunane si evne og vilje til å initiere og forme sosiale møteplassar som vil vere tilgjenge- lege for alle. Ein del av midlane som fylkeskom- munane får, går i dag til regional utvikling og til arbeidet med å utvikle attraktive stader.

Heilt sidan 1980-talet og nærmiljøsatsinga, har Miljøverndepartementet vore ein pådrivar og støt- tespelar for kommunane i deira arbeid med å utvike attraktive og miljøvenlege byar og tettstader i heile landet. Departementet har mellom anna hatt hovudansvaret for fleire nasjonale utviklingspro- gram i samarbeid med kommunane og fylka. Pro- gramma har styrkt kommunane i deira utviklings- arbeid og gjeve mange synlege og positive resul- tat. Dei har også ført til utvikling av nye verkemid- del, metodar, verktøy og samarbeidsmodellar i arbeidet med stadutvikling. Kunnskapsoppbyg- ging har vore eit viktig siktemål med programma, og arbeidet har resultert i fleire rapportar og rett- leiarar som kommunane vurderer som nyttige.

Erfaring viser at kommunane framleis har behov for fagleg og økonomisk støtte for å få til gode stadutviklingsprosessar. Ei undersøking frå NIBR (2008) viser at mange kommunar har liten kapasitet og kompetanse innan planlegging, mobi- lisering, prosjektgjennomføring og tinging av opp-

drag hos private tilbydarar. Etableringa av Forum for stedsutvikling er eit nasjonalt initiativ for å styrkje kommunane sin kompetanse innan stadut- vikling. Forumet er ein nasjonal samarbeidsarena sett saman av fleire departement og direktorat. Eit viktig mål med samarbeidet er å sjå utvikling og formidling av kunnskap og faglege ressursar i samanheng – på tvers av sektorar og forvaltnings- nivå. Saman med fylkeskommunane har forumet sidan 2005 støtta planlegging og gjennomføring av om lag 20 regionale fagkonferansar for kommu- nane, i tillegg til å etablere nettstaden Stedsutvik- ling.no

Framtidens byer er eit nasjonalt utviklingspro- gram retta mot dei 13 største byane. Dei fire inn- satsområda i programmet er areal og transport, energi i bygg, forbruk og avfall og tilpassing til kli- maendringar. Programmet er forankra i St.meld. nr. 34 (2006-2007) *Norsk klimapolitikk*. Staten har bidrege med mellom anna tilrettelegging av nett- verksarbeid og økonomiske midlar.

Miljøverndepartementet har sidan 2006 arbeidd med verdiskaping gjennom to ulike verdi- skapingsprogram: *Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet* (2006–2010) og *Naturarven som verdiskaper* (2009–2013). Gjennom program- met på kulturminneområdet har det kome fram mange interessante erfaringar og resultat frå pro- sjektperioden. Det er skapt arenaer for samarbeid mellom mange ulike aktørar, som også har del- teke i økonomiske spleiselag. Det er dessutan utvikla og spreidd kunnskap gjennom nettverk og gode døme på det potensialet for verdiskaping som ligg i kulturarven. Dette gjev eit godt grunn- lag for vidare arbeid med kulturarv og verdiska- ping.

Verdiskapingsprogrammet *Naturarven som verdiskaper* skal syne korleis naturopplevingar kan utviklast i samspel mellom næringsaktørar innan reiseliv/turisme, lokalsamfunn, forvalt- ningsstyresmakter og kunnskapsinstitusjonar. Hovudmålet er å medverke til at verneområde og andre verdifulle naturområde blir ein viktig res- surs i samfunnsutviklinga. Programmet skal også medverke til betre samarbeid på alle nivå knytte til verneområdet og lokalsamfunnet, og det skal leggje til rette for næringsutvikling. Dette pro- grammet blir gjennomført i samarbeid mellom Miljøverndepartementet og Kommunal- og regio- naldepartementet. Dei regionale utviklingsmid- lane som fylkeskommunane fordeler, er viktige for prosjekt i naturarvprogrammet.

Som ein del av si regionale utviklingsrolle er fylkeskommunane ein viktig aktør i regional ver- diskaping, og det er viktig å utvikle eit godt samar-

beid med ulike relevante næringsaktørar. Dei er involverte i næringsutviklingsprosjekt og naturbasert reiseliv og fekk frå 1. januar 2010 ansvar for friluftsliv på regionalt nivå. Fylkeskommunen er difor ein viktig aktør i verdiskapingsprogrammet for naturarven. Fylkeskommunane har sidan 1990 hatt ansvaret for forvaltninga av kulturminne på regionalt nivå. Som regional kulturminnemyndighet blir såleis fylkeskommunen ein sentral aktør for å få til synergjar med verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet.

Kommunal- og regionaldepartementet har i budsjettproposisjonen for 2012 gjort framlegg om

å etablere ei ny tilskotsordning – *Verdiskapingsprogram for lokale og regionale parkar*. Målet er å auke verdiskaping og næringsutvikling i avgrensa landskaps- og identitetsområde med særskilde natur- og kulturverdiar. Det er sett av 10 mill. kroner til dette programmet i 2012.

Departement som har ansvar for saksområde som er viktige for lokal og regional samfunnsutvikling, vil også framover leggje til rette for å støtte opp om denne delen av verksemda i kommunar og fylkeskommunar. Dette kan gjerast gjennom ulike verkemiddel og på grunnlag av ulike former for samhandling mellom forvaltningsnivåa.

5 Rettslege rammer for kommunar og fylkeskommunar

Departementet gjer i dette kapitlet greie for det rettslege grunnlaget for kommunar og fylkeskommunar i Noreg. Vidare omtalar departementet grensene for det konstitusjonelle ansvaret statsrådar har for ei oppgåve som er lagd til kommunen. Til slutt nemner departementet innspel frå KS om korleis ein kan utvikle ordningar for å løyse tvistar mellom stat og kommune.

Innhaldet i kapittel 5.1 til 5.3 nedanfor er i hovudsak utarbeidd på grunnlag av ein rapport til Kommunal- og regionaldepartementet, *Det rettslege grunnlaget for kommuners og fylkeskommuners eksistens og det kommunale sjølvstyret*, av stipendiat Sigrid Stokstad (Universitetet i Oslo, Juridisk fakultet).

5.1 Omgrepet «kommunalt sjølvstyre»

Det kommunale sjølvstyret står for eit sett av viktige verdiar i det norske samfunnet: fridom, demokrati og effektivitet. Desse er omtala i kapittel 2. Der har departementet òg vist at Noreg er ein einskapsstat. Det inneber mellom anna at sjølv om kommunane er eigne rettssubjekt, kan ein ikkje oppfatte dei som fullt ut autonome. Det kommunale sjølvstyret må fungere innanfor rammene av nasjonale mål.

Kommunalt sjølvstyre er ikkje noko klårt definert rettsleg omgrep, og som språkleg uttrykk i vidare forstand er heller ikkje innhaldet klårt avgrensa. Eit utgangspunkt må vere at «sjølvstyre» føreset at det finst eit subjekt, som kan gjere eigne val og styrer seg sjølv med ein viss fridom frå staten. Innhaldet i omgrepet kommunalt sjølvstyre er såleis knytt til forholdet mellom på den eine sida kommunane og statsforvaltninga og Stortinget, med sin bruk av grunnlovs- og lovgivingskompetansen, skattleggingskompetansen og løyvingskompetansen, på den andre sida. Kjernen i rekkjevidda av det kommunale sjølvstyret er difor knytt til spørsmålet om kva skrankar som kviler på statsforvaltninga og Stortinget til å bruke kompetansen sin på visse måtar. Dette spørsmålet er tema i kapittel 5.2.

Noreg er bunde av den europeiske konvensjon om lokalt sjølvstyre (The European Charter of

Local Self-Government). I artikkel 3 nr. 1 blir kommunalt sjølvstyre definert på denne måten:

Lokalt selvstyre betegner lokale myndigheters rett og evne til, så langt loven tillater, på eget ansvar og i lokalbefolkningens interesse å regulere og administrere en betydelig del av de offentlige anliggender.

I punkt 5.3 nedanfor ser vi nærare på kva forpliktingar ein kan leie ut av den europeiske konvensjon om lokalt sjølvstyre.

5.2 Rettslege rammer for kommunar og fylkeskommunar og kommunalt sjølvstyre

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

For å kartleggje kva som er det rettslege grunnlaget for kommunar, kan ein skilje mellom det rettslege eksistensgrunnlaget for kommunane og det rettslege grunnlaget for kommunalt sjølvstyre. I den vidare framstillinga skil departementet berre mellom desse grunnlaga når det er nødvendig. Der det ikkje er grunnlag for å skilje mellom dei to, er berre omgrepet «kommunalt sjølvstyre» nytta.

Omfanget av reglar som dannar rettsleg eksistensgrunnlag for kommunar, er stort og mangfaldig. I utgangspunktet vil reglar om ei eiga folkevald leiing og eige territorium danne eit rettsleg eksistensgrunnlag for kommunane. I tillegg må kommunane også ha visse element av sjølvstyre,

for eksempel skattleggings- og løyvingsmakt og eit visst sjølvstende i forholdet til statsforvaltninga.

Eit klårt utgangspunkt er dessutan at det kommunale sjølvstyret føreset at kommunane har kompetanse av eit visst omfang. Omfanget av kompetansen til kommunane kan følgje dels av generelle normer og dels av lovbasert tildeling av kompetanse til å løyse visse oppgåver. Generelle normer kan i utgangspunktet innebere både positiv og negativ avgrensing av kompetansen til kommunane. I Noreg er det ein lang tradisjon for at det kommunale sjølvstyret er negativt avgrensa, det vil seie at kommunens kompetanse til å råde over eigne økonomiske ressursar og setje i gang, vidareføre, endre eller leggje ned ulike former for verksemd berre er underlagd innskrenkingar som følgjer av særlege reglar (Bernt, Overå og Hove 2002).

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

Tildeling av kompetanse til kommunane utelukkar ikkje at statsforvaltninga påverkar korleis kommunane bruker kompetansen sin. Det er eit kjenneteikn ved kommunalt sjølvstyre at slik styring frå statsforvaltninga må ha heimel i lov, jf. legalitetsprinsippet. Samstundes har statsforvaltninga ei rekkje måtar å gripe inn i den kommunale verksemda på dersom Stortinget som lovgjevar ønskjer det.

Stortinget kan leggje til rette for statleg kontroll med kommunale vedtak. Dersom ei oppgåve ved lov er lagd til kommunen, kan lova gje kommunane varierende rom for å utøve skjøn når dei bruker kompetansen. I slike tilfelle blir spørsmålet i kva grad statsforvaltninga kan prøve val som kommunane gjer mellom fleire lovlege alternativ (såkalla prøving av forvaltningsskjønet eller «det frie skjønet»). I den utstrekning statsforvaltninga kan prøve kommunens forvaltningsskjøn, inneber det ei avgrensing av det kommunale sjølvstyret. Eit oversyn over ulike former for statlege klage- og kontrollordningar finst i kapittel 6.

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

siere den iverksetjinga av statleg politikk som kommunane blir pålagde. Regelverket som påverkar den økonomiske handlefridomen i kommunane, kan finnast både på konstitusjonelt nivå, som skranke for Stortinget, og på lovgjevingsnivået i lover som gjev kommunane kompetanse til å skaffe seg inntekter og plikt til å dekkje utgifter. I tillegg gjev lovføresegner statsforvaltninga på bestemte område kompetanse til å kontrollere og overprøve økonomiforvaltninga i kommunane.

5.3 Kommunalt sjølvstyre i norsk rett

5.3.1 Konstitusjonelle reglar

Det kommunale sjølvstyret er ikkje grunnlovsfesta i Noreg. Likevel står vi ikkje utan spor av kommunar i den konstitusjonelle retten. Ordet «kommune» er nemnt i to føresegner i Grunnlova, i § 58 om valting og i § 100 om ytringsfridom. Føresegna om kommunar i Grunnlova § 58 kom inn i samband med endringar i vallovgjevinga i 2003, og ytringsfridomsføresegna som nemner kommunar, blei vedteken i 2004. Det er altså i nyare tid kommunane har fått plass i Grunnlova. Desse føresegnene føreset at det eksisterer kommunar, men utover dette seier dei ikkje noko om kva kommunar skal vere, eller kva slags element av sjølvstyre dei eventuelt skal ha. Dei kan såleis ikkje seiast å utgjere noko konstitusjonelt vern for kommunalt sjølvstyre.

Vidare er det eit spørsmål om reglar som ikkje nemner kommunane, likevel kan vere med på å gje dei eit konstitusjonelt vern. Spørsmålet er om vilkår som gjev individa vern mot staten, også omfattar kommunane. Dette må avgjerast ved tolking av dei aktuelle føresegnene. Det er berre reglar som gjeld juridiske personar som vil vere aktuelle, til dømes retten til full erstatning ved ekspropriasjon av eigedom etter Grunnlova § 105. I denne samanhengen er det nødvendig å skilje mellom kommunar som blir ramma på lik linje med private aktørar, og kommunar som blir ramma som utøvarar av offentleg styresmakt. Dersom kommunane blir ramma på lik linje med private aktørar, vil utgangspunktet vere at dei har vern etter desse føresegnene.

Dersom kommunar blir ramma som utøvarar av offentleg myndigheit, er utgangspunktet meir uklårt. I praksis har ein sett at kommunar ikkje har hatt konstitusjonelt vern i slike høve. Då staten overtok sjukehusa og resten av spesialisthelsetenesta frå fylkeskommunane i 2001–2002, oppstod spørsmålet om kommunane hadde rett på erstatning då staten overtok verksemdsområde

og egedelar som har vore kommunale. I Ot.prp. nr. 66 (2000–2001) om lov om helseføretak m.m. kapittel 4.22.2, la dåverande Sosial- og helsedepartementet til grunn at ein fylkeskommune som utan vederlag gjev frå seg formuesverdiar til staten, ikkje vil ha noko erstatningskrav etter Grunnlova § 105 dersom overtakinga av formuesverdiane skjer som konsekvens av at ei offentleg oppgåve ved lov blir overført til eit anna forvaltningsnivå. Sosial- og helsedepartementet uttala då:

Den nærmere rekkevidden av anvendelsen av Grunnloven § 105 i forhold til fylkeskommunen kan være noe uklar. Etter departementets syn vil imidlertid ikke en fylkeskommune som vederlagsfritt gir fra seg formuesverdier til staten, ha noe erstatningskrav etter Grunnloven § 105, dersom overtakelsen av formuesverdiene skjer som konsekvens av at en offentlig oppgave ved lov pålegges et annet forvaltningsnivå enn tidligere. Det vil si at det i lov kan vedtas at sektoransvaret for spesialisthelsetjenesten overføres fra fylkeskommunene til staten og at fylkeskommunens tilknyttede eiendommer og gjeld overføres samtidig uten at dette etter Grunnloven § 105 utløser krav på erstatning for eventuelt økonomisk tap som følge av overføringen.

Sosial- og helsedepartementet bygde dette synspunktet på tilvisingar til juridisk teori og lovgjevingsspraksis. Synspunktet er likevel ikkje uomtvista i juridisk teori. Smith (Smith 2009, s. 386) og Kjønstad (Kjønstad 2003, s. 358–359) har hevda at kommunane bør ha same vern som andre rettssubjekt i tilfelle ekspropriasjon. Samtidig vil erstatninga i mange tilfelle bli redusert eller sett til null, fordi ein må kunne ta omsyn til kva utgifter kommunen blir friteken for når staten overtek egedomen, og kven som har sytt for finansieringa.

Grunnlovsforslag om retten til lokaldemokrati

Forslag om å grunnlovsfeste det kommunale sjølvstyret er blitt sette fram med ulik ordlyd ei rekkje gonger. Forslag om dette er blitt handsama og avviste i 1998, i 1999, i 2003 og sist i 2007. I inneverande stortingsperiode skal Stortinget handsame eit grunnlovsforslag om lokaldemokrati, jf. Dokument nr. 12: 13 (2007–2008). Forslaget til ny § 49 anna ledd lyder:

Alternativ 1:

Innbyggerne har rett til å styre anliggender som er av lokal karakter gjennom lokale organer som er utpekt ved direkte og frie valg. Slike

organer kan pålegges bestemte oppgaver ved lov eller avtale.

Nærmere bestemmelser om geografisk avgrensning, om stemmerett og om valg fastsettes ved lov.

Alternativ 2:

Indvaanerne have Ret til at styre Anliggender der ere af lokal Karakter, gjennom lokale Organer udpegede ved direkte og frie Valg. Slige Organer kunne paalægges bestemte Oppgaver ved Lov eller Aftale.

Nærmere Bestemmelser om geografisk Afgrænsning, om Stemmeret og om Valg fastsettes ved Lov.

5.3.2 Rekkjevidda av konstitusjonell sedvanerett

Det har vore vist til konstitusjonell sedvanerett som grunnlag for kommunalt sjølvstyre. Lang tradisjon for kommunalt sjølvstyre kan tilseie ei sedvanebasert rettsdanning. Eksistensen av kommunar og kommunalt sjølvstyre har vore regulert i lov heilt sidan formannskapslovene av 1837. Dersom langvarig lovgjevingsspraksis skulle føre til ei konstitusjonell binding, ville det innebære at Stortinget ved å gje alminneleg lov har bunde seg sjølv ved framtidig lovgjeving. Dette talar mot å kunne påvise ei slik binding på konstitusjonelt nivå. Likevel kan rettspraksis og juridisk teori også ha innverknad i dette biletet. Konstitusjonell sedvanerett for kommunalt sjølvstyre har i liten grad vore gjort gjeldande overfor domstolane. I den eine dommen som er kjend, i sak for Oslo byrett mellom KS og staten ved Administrasjonsdepartementet og Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet om forhandlingsretten for lærarar (rettskraftig dom av 23.05.1995, saksnummer 94-4395 a/75), blei det uttala at det lokale sjølvstyret ikkje har konstitusjonelt vern i Noreg.

I forarbeida til kommunelova, NOU 1990: 13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*, blei òg rekkjevidda av den konstitusjonelle sedvaneretten drøfta. Kommunelovutvalet viste til at det lokale sjølvstyret utan tvil er blitt eit viktig og grunnfesta element i statskikken vår, men understreka samstundes at «konstitusjonell sedvanerett» er noko meir enn dette, og at det «ikke er tilstrekkelig grunnlag for å kunne si at prinsippet om det lokale selvstyre har fått status som konstitusjonell sedvanerett».

Også i juridisk teori har konstitusjonelt vern av kommunar på sedvanerettsleg grunnlag vore avvist (Bernt, Overå og Hove 2002, s. 74).

Etter dette legg departementet til grunn at det ikkje er støtte for at kommunane har konstitusjonelt vern på sedvanerettsleg grunnlag i juridisk teori og heller ikkje i rettspraksis.

5.3.3 Folkerettslege forpliktingar

Den europeiske konvensjon om lokalt sjølvstyre

Som nemnt i punkt 5.1 er Noreg folkerettsleg forplikta etter den europeiske konvensjon om lokalt sjølvstyre (The European Charter of Local Self-Government). Med full semje i Stortinget ratifiserte Noreg konvensjonen 26. mai 1989. Konvensjonen har ei rekkje føresegner som regulerer forholdet mellom nasjonale styresmakter og kommunane med sikte på å sikre kommunalt sjølvstyre. Noreg er bunde av alle føresegnene. Departementet gjer her greie for dei mest aktuelle føresegnene.

Konvensjonens artikkel 2 slår fast at: «prinsippet om lokalt selvstyre skal anerkjennes i nasjonal lovgivning, og i grunnlov hvor dette lar seg gjøre». Artikkel 4 nr. 1 første punktum slår fast: «Lokale myndigheters grunnleggende kompetanse og ansvar skal fastsettes i grunnloven eller ved lov.» Desse reglane etablerer ein sentral del av konvensjonens opplegg for kontroll med at statlege styresmakter respekterer det lokale sjølvstyret. Reglane set opp ein skranke mot ad hoc-styring utan ein grundig, open og demokratiske forankra lovgjevingsprosess, og samtidig går dei opp grensene for bruken av lovgjevingsmakt.

Dette blir utdjupa i føresegna om omgrepet lokalt sjølvstyre i artikkel 3 nr. 1. Lokale styresmakter skal etter den føresegna ha både rett og evne til å regulere og administrere ein stor del av dei offentlege oppgåvene, og dette skal skje på eige ansvar. Styringa av kommunane skal skje innanfor lova sine rammes, men lovgjevaren og løyving- og skattleggingsstyresmaktene har òg plikt til å utstyre kommunane med tilstrekkeleg rett og evne til å styre sjølve. Kommunane skal vere i stand til å styre «a substantial share of public affairs» knytte til kommunens territorium og lokalbefolkninga. Dette inneber at det ikkje er nok berre å ha kommunalt sjølvstyre for heilt marginale offentlege oppgåver. Kor mykje som ligg i «substantial», er elles eit skjønnsspørsmål. I tillegg kan formuleringa av eit subsidiaritetsprinsipp i artikkel 4 nr. 3 sjåast på som eit krav om at ein viss kompetanse skal leggjast til kommunane.

Det følgjer vidare av artikkel 4 nr. 5 at kommunane også skal ha eit visst rom for skjønn i maktutøvinga når dei får delegert kompetanse frå nasjo-

nale styresmakter. Denne artikkelen må sjåast i samheng med artikkel 4 nr. 4 om at kompetansen til dei lokale styresmaktene normalt skal vere uavkorta og udelt, og artikkel 8, som fastset skrankar for den administrative kontrollen statsforvaltninga har med kommunane. Det sentrale elementet i artikkel 8 er kravet om lovheimel for kontroll og avgrensing av den til kontroll av om kommunen driv i samsvar med lova. Det er likevel opna for kontroll med skjønnsutøvinga i kommunane når kommunane har fått delegert myndighet. I tillegg er det teke inn eit krav om at utøvinga av kontrollen skal stå i forhold til dei interessene han skal sikre.

Når det gjeld dei økonomiske ressursane i kommunane, regulerer charteret hovudsakleg to forhold. Det eine går fram av artikkel 9 nr. 1, som fastset at kommunane innanfor visse rammes har rett til eigne økonomiske midlar. I tillegg seier artikkel 9 nr. 2 at dei økonomiske ressursane til lokale styresmakter skal stå i forhold til det ansvaret Grunnlova og lova pålegg dei.

Den forpliktinga medlemsstatane har til å regulere forholdet mellom kommunane og nasjonale styresmakter med sikte på å sikre kommunalt sjølvstyre i nasjonal rett, er følgd opp med artikkel 11, som fastset at kommunane skal ha rett til judisiell overprøving for å sikre fri utøving av styresmakta si og respekt for prinsippa for lokalt sjølvstyre som er nedfelt i den nasjonale lova eller Grunnlova.

EØS-avtalen

EØS-retten har ikkje innverknad på det rettslege eksistensgrunnlaget for kommunane og regulerer heller ikkje forholdet mellom stat og kommune direkte. Regelverket har likevel stor indirekte innverknad på det kommunale sjølvstyret. Sidan det berre er nasjonale styresmakter som kan binde Noreg folkerettsleg, er det dei som avgjer omfanget av dei folkerettslege forpliktingane. I eit statkommune-perspektiv er det slik at folkerettslege forpliktingar som er implementerte i nasjonal rett, i prinsippet ikkje påverkar det kommunale sjølvstyret på annan måte enn nasjonal lovgjeving elles. Når det gjeld EØS-retten, er det likevel grunn til å ta opp påverknaden på det kommunale sjølvstyret ut frå to forhold: omfanget av regulering og måten rettsutviklinga skjer på.

Noreg har overteke det meste av EU-rettens regelverk om den indre marknaden i EØS-avtalen, med unntak for handel med landbruks- og fiskeriprodukt og handel med varer frå tredjeland. Dette inneber at EU-rettens reglar om fri rørsle for

varer, tenester, personar og kapital inngår i EØS-retten i tillegg til konkurransereglane og reglane om statsstøtte og offentlege anskaffingar. Noreg har dessutan overteke EUs regelverk for transportsektoren, telesektoren og energisektoren. Det same gjeld regulering på andre rettsområde, for eksempel sosialpolitikk, miljøvern, statistikk, selskapsrett og forbrukarvern. Svært mykje av EØS-retten må reknast som spesiell forvaltningsrett, med reglar som regulerer kompetansen og pliktene til dei offentlege styresmaktene på ulike einskildomsområde. Kommunane står for store delar av iverksetjinga av offentleg politikk, til dømes på velferdsområdet, og dei står dermed også ofte i møtepunktet mellom offentlege styresmakter og marknaden. Det inneber at marknadsretten, og særleg reglane om statsstøtte og offentlege anskaffingar, får mykje å seie for kommunane. Det er òg slik at store delar av den spesielle forvaltningsretten som inngår i EØS-retten, regulerer verksemda i kommunane.

EU-retten og dermed også EØS-retten er av dynamisk karakter. EØS-reglane skal ikkje berre kopierast frå EU-retten etter kvart som den utviklar seg, men også tolkast, praktisert og kontrollert på same måte som i EU-organa.

5.3.4 Alminneleg lov

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

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

Kommunelova bruker ikkje uttrykket «kommunalt sjølvstyre», men inneheld likevel viktige reglar som har innverknad på det kommunale sjølvstyret. Det går fram av § 6 at kommunane er eigne rettssubjekt. Dette set skrankar for styringa frå andre instansar og gjev kommunane kompetanse. Kompetansen er i utgangspunktet autonom og gjev kommunane høve til å binde seg sjølv. Det er ikkje gjeve generelle avgrensingar på kommunane sin kompetanse til å binde seg sjølv. Kommunane har som tidlegare nemnt negativt avgrensa kompetanse i Noreg. Det inneber at dei kan gjere kva dei vil så lenge det ikkje er ulovleg eller opp-

gåva er lagd til andre. Rammene for kva som er lovleg, følgjer både av lovfesta og ulovfesta rett. Dersom kommunen som offentleg myndighet skal binde andre, må han likevel ha eigen lovheimel for det. Slik heimel er gjeven i ei rekkje særlover der kommunane er pålagde å utføre visse oppgåver eller har fått kompetanse til å binde andre. Dette inneber at norske kommunar kan ha både privatrettsleg og offentlegrettsleg kompetanse, dei kan både vere styresmakt og drive næringsverksemd, og dei kan både ha ansvar for lovpålagde oppgåver og sjølv ta initiativ. I norsk rett er det altså få formelle sperrer for kva slags kompetanse kommunane kan ha. Samtidig er ikkje det kommunale sjølvstyret definert på lovgjevingsnivået, og dermed manglar det også ein lovbasert standard for kva kompetanse kommunane skal ha.

Regulering av den økonomiske handlefridomen til kommunane finn vi mellom anna i lovgjeving som gjev kompetanse til å sikre inntekter, som skattelova og eigeidomsskattelova. Den alminnelege kompetansen kommunane har til å drive næringsverksemd, kan òg gje inntekter. Kommunane vil vere økonomisk ansvarlege for si eiga verksemd i kraft av å vere eigne rettssubjekt med negativt avgrensa kompetanse.

Den økonomiske handlefridomen til kommunane er avgrensa gjennom reglane om budsjett- og økonomiforvaltning i kommunelova. Det følgjer til dømes av kommunelova § 46 nr. 1 at kravet om budsjettheimel på utbetalingstidspunktet ikkje gjeld for utbetalingar som kommunen er rettsleg forplikta til å gjere. Dette inneber at utgifter som følgjer av individuelle rettar, går framfor andre utgifter som kommunen har budsjettet med.

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

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

sjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre» som skal operere innanfor «rammen av det nasjonale fellesskap».

Lovgjevinga seier ikkje noko om kor mykje kompetanse som skal til for at kommunane har «nok» sjølvstyre. Og sjølv om ei rekkje einskildføresegner og forarbeida til dei kan seie mykje om kva som er tenkt om forholdet mellom stat og kommune, går dei som regel likevel ikkje inn på til dømes kor mykje statleg tilsyn og kontroll det kan vere før det samla sett vil krenkje det kommunale sjølvstyret.

Dei folkerettslege forpliktingane som ligg i den europeiske konvensjonen om lokalt sjølvstyre, representerer likevel ein folkerettsleg skranke for nasjonale styresmakter, medrekna Stortinget som lovgjevar. Folkerettslege forpliktingar får likevel ingen direkte verknad i norsk rett i den forstand at personar kan gjere dei direkte gjeldande overfor domstolane. Det norske systemet er dualistisk, og det inneber at om det ved løysing av eit spørsmål i norsk rett blir motstrid mellom ein norsk regel og ein folkerettsleg regel, må den norske regelen få forrang (Ruud og Ulfstein 2006). Ein konsekvens av dette er at internasjonale forpliktingar må implementerast i norsk rett for at dei skal få same verknad som nasjonal lovgjeving. Det dualistiske utgangspunktet blir likevel modifisert av presumsjonsprinsippet, ei avvegingsnorm som inneber at norsk rett, så langt det er mogleg, skal tolkast i samsvar med Noreg sine forpliktingar.

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

5.5 Rekkjevidda av statsrådene sitt ansvar for oppgåveløysinga i kommunane

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

Eit hovudprinsipp i den norske staten er ministerstyret. Som utgangspunkt er statsforvaltninga hierarkisk organisert, jf. Grunnlova § 3, som slår fast at den utøvande makta ligg hos Kongen. Innanfor rammene som er gjevne i Grunnlova, almin-

neleg lov og andre stortingsvedtak og kongeleg resolusjon, har den einskilde statsråden kompetanse til å instruere alle organ og personar i «ministeriet». Når ein talar om statsrådens ansvar for eigen sektor, kan det skiljast mellom såkalla parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar.

Det *parlamentariske ansvaret* er det politiske ansvaret som kvar statsråd har overfor Stortinget for sitt eige departementsområde. Ansvaret gjer seg mest tydeleg gjeldande ved mistillitsvotum i Stortinget, som kan føre til at ein statsråd eller heile regjeringa må søkje avskil. Ansvaret kan òg kome til uttrykk når statsråden må gje ei formell orsaking i Stortinget for å unngå mistillit.

Det parlamentariske ansvaret kjem i praksis òg til uttrykk gjennom spørsmål i spørjetimen, merknader i komitéinnstillingar og så bortetter. Det vil ofte vere ein samanheng mellom fokuseringa på politiske saker i media og dei sakene som blir tekne opp i Stortinget på ein måte som kan innebere politisk ansvar, men der det som regel ikkje blir snakk om mistillit.

Statsrådens *konstitusjonelle ansvar* gjeld det strafferettslege ansvaret statsråden har for brot på Grunnlova og alminneleg lov (ansvar for riksretten). Det konstitusjonelle ansvaret har langt mindre å seie i praksis enn det parlamentariske. I praksis er det difor som regel det parlamentariske ansvaret ein eigentleg snakkar om når ein bruker uttrykk som «politisk ansvar».

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

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

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

Dersom staten vil gripe inn i konkrete forhold i kommunen, til dømes i samband med kommunens handtering av konkrete saker, må staten ha særskild heimel i lov. Som vist i kapittel 6 kan slike inngrep til dømes vere heimla i kommune-lova § 59 nr. 5 om lovlegskapskontroll. Staten kan også kontrollere kommunen gjennom statlege tilsynsordningar dersom det er gjeve slik heimel i særlovgevinga.

5.6 Tvisteløysing mellom stat og kommune

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

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

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

KS ber regjeringa innføre uavhengige ordningar, for eksempel en Forvaltningsdomstol, for å løse tvister mellom kommune og stat både med hensyn til kommunens oppfølging av sine

oppgaver pålagt i konkrete lovbestemmelser og med hensyn til om regelverket for tilsynet er overholdt. Både kommunesektoren og statsforvaltninga må ha representanter i organet, men den stemmeavgjørende part bør være uavhengig av partene.

Dette innspelet frå KS reiser problemstillingar innanfor fleire rettsområde, mellom anna prosesslovgevinga og forvaltningslovgevinga. Departementet meiner at det vil føre for langt å gå inn i denne problemstillinga i denne meldinga, men vil vise til at når det gjeld uavhengige tvisteløysingsordningar er det etablert ei nemndbasert tvisteløysingsordning for utgiftsdelinga innanfor barnevernet, jf. ei samarbeidsavtale 19. august 2008 mellom Barne- og likestillingsdepartementet og KS. Det er også lagt føringar for å etablere eit nasjonalt uavhengig organ som skal handsame tvistar mellom stat (spesialisthelsetenesta) og kommune (den kommunale helse- og omsorgstenesta) om gjennomføringa av dei nye lovpålagte avtalane mellom kommunar og helseføretaka, jf. i Prop. 91 L (2010–2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. kapittel 28.6.7. Tvisteløysingsorganet skal bli etablert etter avtale mellom Helse- og omsorgsdepartementet og KS og verke på same måte som barnevernet sitt tvisteløysingsorgan.

Departementet vil peike på at dei nemnde tvisteløysingsordningane gjev moglegheit til å prøve ut ei nasjonal, uavhengig tvisteløysing i mindre skala og på avgrensa område. Når ordningane har fått verke ei tid, kan dei gje eit kunnskapsgrunnlag for å kunne vurdere om ordningane eventuelt bør overførast til andre forvaltningssektorar.

6 Om verkemiddel for styring og dialog med kommunesektoren

6.1 Innleiing

I dette kapitlet gjev departementet ei samla oversikt over ulike verkemiddel som staten nyttar for styring av kommunar og fylkeskommunar. Omtalen tek utgangspunkt i den vanlege inndelinga i juridiske, økonomiske og pedagogiske verkemiddel. Kapitlet inneheld både ein kortfatta omtale av kvart einskilt styringsverkemiddel og vurderingar knytte til utvikling og bruk av nokre av verkemidla.

Kapittel 6.2 inneheld ein omtale av ulike typar juridiske verkemiddel retta mot kommunar og fylkeskommunar. Kapitlet omtalar også nyare utviklingstrekk innan regelstyring på områda grunnskule, kommunehelse/pleie/omsorg og miljøvern i kommunane. Det ligg føre ei kartlegging som viser ein auke i omfanget av rettsleg regulering innan både skule og helse/omsorg dei seinare åra. Departementet gjev til slutt i kapittel 6.2 ei vurdering av utviklinga når det gjeld regelstyring av kommunesektoren, og peikar mellom anna på at eventuell innføring av nye individuelle rettar bør vere basert på nasjonale omsyn til likskap og rettstryggleik. Når individuelle rettar ikkje er knytte til objektive faktorar, som til dømes alder, skal det vere eit siktemål at lovgjevinga gjev rom for lokal tilpassing ved oppfylling av rettane. Departementet varslar også ei samla evaluering av lovkrava om individuell plan. Resultatet av evalueringa skal leggjast fram for Stortinget. Før dette blir gjort, vil regjeringa ikkje gjere framlegg om å innføre nye lovpålegg om individuell plan.

Kapittel 6.3 omtalar dei økonomiske verkemidla som staten nyttar i styringa av kommunane. Regjeringa legg til grunn at rammefinansiering framleis skal vere hovudmodellen for finansiering av kommunesektoren. Øyremerkte ordningar skal nyttast med varsemd og ut frå etablerte retningslinjer.

Ulike pedagogiske verkemiddel er omtala i kapittel 6.4. Det siste tiåret har det vore ein relativt sterk auke i omfanget av skriftlege rettleiarar frå sentrale statsorgan. Skriftlege rettleiarar kan

gje viktige bidrag til gjennomføring av ulike oppgåver i kommunane, men ein rettleiar inneber i seg sjølv ikkje eit pålegg til kommunane. Ein rettleiar skal rettleie innanfor ramma av regelverket på området.

I dette kapitlet er det også gjeve fleire døme på utviklingstiltak der kommunar, fylkeskommunar og staten samarbeider for å oppnå betre kompetanse og oppgåveløysing i kommunesektoren. Departementet meiner at slike tiltak i mange høve er meir føremålstenlege og målretta enn andre og sterkare styringsverkemiddel, som detaljert regelstyring, øyremerking eller styring gjennom faglege normer og liknande.

Kapittel 6.5 inneheld ein omtale av arenaer for dialog og samhandling mellom stat og kommune. Den viktigaste og mest formaliserte dialogarenaen er konsultasjonsordninga mellom regjeringa og kommunesektoren v/KS (Kommunesektorens arbeidsgjevar- og interesseorganisasjon). Innanfor denne ordninga er det inngått fleire bilaterale avtalar mellom einskilte departement og KS. Avtalane kan nyttast på prioriterte kommunale politikkområde som alternativ til sterkare styringsverkemiddel som lovfesting og øyremerking.

I kapittel 6.6 gjev departementet ein kort omtale av forsøkslova og av forsøk som utviklingsverktøy i offentleg forvaltning.

Kapitlet blir avslutta med ei samanfattande drøfting og vurdering av utviklinga og bruken av dei ulike statlege verkemidla og arenaene for dialog mellom staten og kommunesektoren. Utviklinga og bruken av statlege krav om rapportering frå kommunane og statleg tilsyn er omtala i kapittel 7.

Departementet peikar i kapittel 6.7 på at juridisk og økonomisk rammestyling skal vere hovudmodellen for statleg styring av kommunar og fylkeskommunar. Nasjonale omsyn må liggje til grunn for bruk av statlege styringsgrep. I lovgjevingssprossar skal det synleggjerast at det er gjort ei avveging mellom dei nasjonale omsyna som tilseier regulering og omsynet til kommunal handlefridom.

6.2 Styring gjennom lov og forskrift

6.2.1 Ulike former for regelstyring

Kommunane og fylkeskommunane er ikkje ein del av den hierarkisk oppbygde statsforvaltninga, men oppretta ved lov som sjølvstendige einingar. Staten treng difor lovheimel for å gripe inn i sjølvråderetten deira (legalitetsprinsippet). Korkje regjeringa eller departementa har såleis generelt høve til å styre, instruere eller overprøve kommunar eller fylkeskommunar. Heimel til å styre og overprøve må kome som lovføresegn eller gjennom fullmakter i formell lov fastsett av Stortinget. Som regel blir slike fullmakter utforma som føresegner som gjev Kongen eller det ansvarlege departementet heimel til å fastsetje forskrifter.

I kommunalretten er det vanleg å skilje mellom generell lovgjeving og særlovgjeving. Kommunelova, forvaltningslova, offentleglova, arbeidsmiljølova og plandelen av plan- og bygningslova er dei mest sentrale lovene av generell karakter. I tillegg er det mange ulike særlover som styrer verksemda i kommunesektoren. Det er særlovgjevinga som fastset kva for oppgåver kommunar og fylkeskommunar skal ha. Dei ulike særlovene inneheld føresegner om til dømes innhaldet i tenester, om statleg tilsyn, om retten til å klage over eit kommunalt vedtak, om individuelle rettar og om særskilde kriterium for- og krav til handsaming av saker på særlovområdet (sektoren).

Kommunelova

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

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

Kommunestyret/fylkestinget gjer vedtak på vegner av kommunen eller fylkeskommunen med mindre noko anna går fram av lov eller interne delegasjonsvedtak. Det inneber at avgjerdsrett og ansvar som etter særlov blir gjevne til kommunar, ligg hjå kommunestyret, som står fritt til å delegerer til eit anna politisk organ eller administrasjonen v/administrasjonssjefen (rådmannen),

med mindre særlova legg kompetansen til «kommunestyret sjølv». Det er døme på denne typen sperrer mot delegering frå kommunestyret både i kommunelova og i nokre særlover. Kommunestyret og fylkestinget kan til dømes ikkje delegerer avgjerdsmynde for kommuneplanen, årsbudsjettet eller økonomiplanen. Kompetansen til å fastsetje den politiske strukturen i ein kommune, med faste utval, kommunedelsutval, kommunestyrekomitear og så bortetter, ligg også til kommunestyret sjølv. Faste utval kan i utgangspunktet delegerer mynde vidare til administrasjonen v/administrasjonssjefen med mindre kommunestyret har vedteke det motsette. Det er likevel ei generell sperre i kommunelova mot å delegerer saker av prinsipiell interesse til administrasjonen v/administrasjonssjefen. Saker som kommunen sjølv meiner er av prinsipiell interesse, må altså handsamast i eit folkevalt organ. Ved parlamentarisk styreform gjeld særskilde reglar for delegering av mynde til kommunerådet/fylkesrådet.

Kommunelova slår fast fleire viktige prinsipp, til dømes at møte i folkevalde organ som hovudregel skal vere opne, om valbarheit til kommunestyret og andre folkevalde organ, om innbyggjarinitiativ, om kva rettar og plikter dei folkevalde har, og om ansvaret for både saksførebuing og gjennomføring av politiske vedtak. Kommunelova inneheld fleire føresegner om budsjettering, økonomiplanlegging og økonomistyring internt i kommunar og fylkeskommunar. Lova inneheld to føresegner om statleg lovlegkontroll av kommunale og fylkeskommunale avgjerder. Den eine av desse gjeld statleg kontroll av dei økonomiske forpliktingane som kommunane og fylkeskommunane har, og gjev mellom anna kriteria for når ein kommune eller fylkeskommune skal meldast inn til det såkalla ROBEK-registeret (Register for betinget godkjenning og kontroll). Kommunelova har eit eige kapittel med føresegner om korleis statleg tilsyn skal gjennomførast. Lova inneheld også krava om særskilde organ og ordningar for å sikre eigenkontrollen i kommunar og fylkeskommunar (kontrollutval, revisjonsordning og administrativ internkontroll). Desse ordningane er meir utførelse omtala i kapittel 9 og 10 i denne meldinga.

Kommunelova inneheld dei generelle føresegnene om interkommunalt samarbeid. Driftsprega oppgåver kan løysast i samarbeid mellom kommunar ved bruk av sams styre etter § 27 i lova. Gjennom vertskommunemodellen (med eller utan politisk nemnd) kan kommunar og fylkeskommunar samarbeide om oppgåveløysing etter særlover. Det inneber at også myndighetsoppgåver kan løysast gjennom slikt interkommunalt samarbeid.

Departementet har i desember 2011 lagt fram ein lovproposisjon med framlegg om ein ny modell for interkommunalt samarbeid gjennom samkommune, jf. Prop. 49 L (2011-2012). Dersom kommunar vel å opprette interkommunale selskap, er det eit eige lovverk som regulerer verksemda i selskapet og forholdet til eigarkommunane (lov om interkommunale selskap av 29. januar 1999 nr. 6). Kommuneleva har ikkje heimel til å gje statlege pålegg om interkommunalt samarbeid om forvaltningsoppgåver (vertskommunesamarbeid). Plan- og bygningslova og hamne- og farvasslova er døme på dei få særlovene som inneheld heimlar for staten til å påleggje interkommunalt samarbeid.

Kommunar og fylkeskommunar kan, med heimel i kommuneleva kapittel 11, opprette kommunale og fylkeskommunale føretak med eigne styre. Føretaka er ein del av kommunen eller fylkeskommunen som juridisk person. Kommunale aksjeselskap følgjer føresegnene i aksjelova. Frå 1. januar 2010 gjeld det likevel særskilde reglar om balansen mellom kvinner og menn i styra i aksjeselskap der kommunar eller fylkeskommunar eig minst to tredelar av selskapet. Desse føresegnene er tekne inn i kommuneleva kapittel 12 A.

Generelt om særlovgjevinga for kommunar og fylkeskommunar

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

Svært mange velferdsoppgåver blir løyste i kommunane, og lovverket gjev anten individuell rett for einskildpersonar og/eller plikt for kommunen til å tilby ei teneste. Kommunale plikter til å «sørgje for» eit tilbod inneber ikkje at alle innbyggjarar som meiner dei treng eller ønskjer ei teneste, har rettskrav på å få denne. Lovføresegner som pålegg kommunane ei plikt til å tilby ei teneste vil i utgangspunktet gje den einskilde kommunen fridom til å vurdere korleis tenesta skal prioriterast og organiserast. Reglar om indivi-

duell rett til ei teneste inneber eit sterkare pålegg og gjev individuelle rettskrav som kommunen må prioritere framfor andre oppgåver og der innbyggjarane kan få dom for om eit vedtak oppfyller krava etter lova, når spørsmålet er ferdig handsama i kommunen og av (statleg) klageinstans.

Stadig fleire lovføresegner er utforma som individuelle rettar som kommunane pliktar å oppfylle. Denne typen rettsreglar har som oftast grunnlag i omsyna til likskap/likeverd og rettstryggleik. Lovføresegner med individuelle rettskrav inneber såleis ein «garanti» frå Stortinget til einskildpersonar, og den einskilde kommunen er pliktsubjekt og ansvarleg for å oppfylle retten. Slik lovgjeving inneber ei handlingsplikt for kommunen og oppfyljing av lovfaste rettar må prioriterast framfor andre oppgåver. Lovføresegner om individuelle rettar snevrar inn den kommunale handlefridomen, slik at kommunen får mindre rom for lokalpolitisk prioritering og mindre høve til å samordne tenester ut frå totalbehova til einskildmennesket og lokale føresetnader. Dess meir detaljert og konkret lovføresegnene er utforma, dess mindre blir den lokale handlefridomen i gjennomføringa av rettane.

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

Den andre hovudtypen lovføresegner om individuelle rettar er utforma meir skjønsprega, slik at det trengst ei nærmare vurdering i kommunen før innhaldet i retten kan fastsetjast for den einskilde. Føresegner om helse- og omsorgstenester er døme på denne siste typen rettsreglar. Alle som treng det, har etter Lov om pasient og brukerrettigheter «rett til nødvendige helse- og omsorgstenester fra kommunen». Dette inneber ikkje fritt val mellom ulike tilbod for den einskilde personen. Kommunen fastset korleis ein skal gje hjelpa ut frå ei helse- og sosialfagleg vurdering. Innan omsorgstenester kan kommunen til dømes velje mellom innlegging i institusjon, tilby omsorgsbustad eller tenester i eigen heim. Kommunane har dermed ein viss handlefridom til sjølv å avgjere korleis denne typen rettar skal oppfyllast. Dei kan også ta omsyn til ressurstillhøva i forvaltninga av slike rettsreglar, så lenge dei ikkje går under ein definert minstestandard. Høgsterett slo i den såkalla «Fusa-dommen» (Norsk Retstidende 1990, s. 874) fast at den økonomiske situasjonen i den

einskilde kommunen ikkje kan tilleggjast vekt når minstestandarden i lovgjevinga skal fastsetjast. Innbyggjarane er garanterte å få «helt livsviktige behov» dekte. Det er sjeldan at lovtæksten sjølv fastset ein konkret minstestandard. I praksis vil det vere forvaltningspraksis og rettspraksis – (innanfor dei få områda der ein har avgjerder om dette frå domstolane) – som meislar ut kva som er minstestandarden for ulike sosiale tenester eller naudsynt helsehjelp etter helse- og omsorgslovgjevinga.

Dei fleste særlovene som gjeld for kommunesektoren, inneheld konkrete føresegner om kva for oppgåver kommunesektoren skal ha. Dette gjeld anten lova gjev kommunen eller fylkeskommunen mynde til å gjere forvaltningsvedtak, pålegg dei ei plikt til å tilby ei teneste eller gjev einskilte grupper av innbyggjarar individuelle rettskrav på visse tenester. Når oppgåvefordelinga blir fastsett gjennom lov, sikrar ein at Stortinget får høve til å vurdere den konkrete oppgåvetildelinga innanfor særlovområdet i høve til dei generelle prinsippa for oppgåvefordelinga mellom forvaltningsnivåa. På nokre lovområde er det gjeve heimel for Kongen eller departementet til å vedta den konkrete tildelinga eller fordelinga av oppgåver mellom ulike statlege organ og kommunar/fylkeskommunar. Det inneber rettsleg sett at Stortinget gjev Kongen i statsråd eller departementet fullmakt til å fastsetje forskrifter om den endelege oppgåvefordelinga. Fleire lover på miljøvern- og landbruksområda er døme på slik fullmaktslovgjeving når det gjeld fordelinga av oppgåver mellom departement, andre statlege organ, fylkeskommune og kommune. Departementet gjev i kapittel 6.7 ei vurdering av bruken av forskrifter til fastsetjing av oppgåver og plikter for kommunar og fylkeskommunar.

Samhandling og dialog mellom stat og kommune er drøfta i kapittel 6.5. Det er svært få døme på at lovverket inneheld reglar om felles forvaltning eller pålagt samarbeid mellom statlege etatar og kommunesektoren. Veglova pålegg ein sams vegadministrasjon for staten og fylkeskommunane. NAV-lova har i § 13 flg. føresegner med påbod om felles lokalisering av lokale kontor mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunane. Slike kontor skal opprettast ved avtale mellom NAV og kommunen. Det er også muleg for kommunar å gjennomføre oppgåvene sine innan dette området ved interkommunalt samarbeid, i praksis gjennom vertskommunesamarbeid. Ein hovudtanke bak samhandlingsreforma på helseområdet er å styrkje samhandlinga mellom spesialisthelsetenesta og kommunehelsetenesta. I ny helse- og

omsorgslov er det i kapittel 6 teke inn føresegner om plikt for kommunestyret og regionale helseføretak til å inngå avtale om samarbeid. Samarbeidet skal ha som mål å medverke til at pasientar og tenestemottakarar får eit heilskapleg og over tid samanhengande helsetilbod, jf. Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*.

Generelt om forskrifter

Både generelle lover og særlover blir utdjupa gjennom forskrifter som er fastsette av Kongen i statsråd eller av det departementet som forvaltar den aktuelle lova. I nokre høve har også direktorat mynde til å fastsetje forskrifter. Det er i så fall naudsynt med eit delegeringsvedtak anten frå Kongen i statsråd eller frå fagdepartementet. Nokre heimlar til å gje forskrifter er generelle og uspesifiserte, slik at det er muleg å gje utfyllande forskrifter til alle føresegnene i lova. I samband med handsaminga av kommunelova i 1992 blei det nedfelt som ei retningsline at ein skulle unngå generelle og uspesifiserte heimlar, og at forskriftsheimlane i staden skulle knytast til konkrete lovparagrafar, slik at fullmakta til å gje forskrifter får ei klårare ramme. I rettleiaren *Lovteknikk og lovforberedelse* frå Justisdepartementets lovavdeling er det også peika på at det ved utforming av lovføresegner som gjev heimel til å gje forskrifter, må leggjast vekt på å få klårt fram kva heimelen skal omfatte. Kommunelova, forvaltningslova og offentleglova er døme på generelle lover som inneheld spesifiserte forskriftsheimlar. Dette gjeld også særlover som plan- og bygningslova, jordlova, helse- og omsorgstenestelova, smittevernlova, opplæringslova og barnevernslova. Forvaltningslova kapittel VII har føresegner om førebuing av forskrifter, mellom anna er det ein hovudregel om generell høyring av både framlegg til nye forskrifter og framlegg til endringar i forskrifter. Desse føresegnene gjeld også på særlovområda, med mindre det er særskilde føresegner om handsaming av forskrifter i den einskilde særlova.

Det er også døme på at lover gjev kommunane sjølve heimel til å fastsetje lokale forskrifter. Kommunar og fylkeskommunar kan ikkje gje innbyggjarane plikter, forbod eller påbod med mindre ei lov eller ei statleg forskrift med heimel i lov legg slik mynde til kommunen eller fylkeskommunen. Dersom det dreier seg om ei lokal forskrift som gjev innbyggjarar rettar (til dømes forskrift om kommunale tilskot), kan eit vedtak i kommunestyret vere tilstrekkeleg heimel. Kommunelova § 6 er tolka som eit generelt heimelsgrunnlag for lokale

forskrifter, under føresetnad av at kommunale forskrifter ikkje er i strid med føresegner i lov eller statleg forskrift.

6.2.2 Klagesystemet og statleg kontroll og tilsyn med kommunar og fylkeskommunar

Systemet for forvaltningsklage

Forvaltningslova inneheld dei generelle lovføregnene om klage over kommunale og fylkeskommunale einskildvedtak. Desse blei endra då kommunelova tok til å gjelde frå 1. januar 1993. Forvaltningslova § 28 andre ledd legg til grunn at det i utgangspunktet er kommunestyret og fylkestinget som skal handsame klager over kommunale og fylkeskommunale einskildvedtak. Klage kan setjast fram av partar og andre med rettsleg klageinteresse. Kommunestyret/fylkestinget kan delegera mynde til å avgjere klager til formannskapet/fylkesutvalet eller til ei eller fleire klagenemnder. Når det gjeld kommunal avgjerdskompetanse som er delegert frå eit statleg forvaltningsorgan, er det «vedkommende statlige organ» som er klageinstans.

Kommunelova inneheld særskilde føresegner om klagehandsaming ved interkommunalt samarbeid gjennom vertskommunemodellen (§§ 28 f og 28 g). Dessutan inneheld lova i § 40 nr. 3 ei særskild føresegn om ugildskap. Denne inneber at korkje tilsette eller folkevalde som deltok i handsaminga av det vedtaket som blir påklaga, kan vere med ved førebuing eller avgjerd av klagesaka, når klaga skal avgjerast internt i kommunen.

Særlov går føre generell lov. I praksis er føregna i forvaltningslova om intern klagehandsaming i kommunar/fylkeskommunar ein unntaksregel. Dette fordi så godt som alle særlover som blir forvalta av kommunane, inneheld særreglar om forvaltningsklage. Som hovudregel er desse generelt utforma og gjer det tydeleg at det er høve til å klage over vedtak som er gjort med heimel i vedkomande lov. Med få unntak er det reglane i forvaltningslova som gjeld på særlovområda med omsyn til klagefrist, prinsippet om handsaming av klaga først i kommunen (som underinstans) og så bortetter. Særlovene peikar i all hovudsak ut eit statleg organ som klageinstans. På dei fleste særlovområda er det fylkesmannen som har mynde til å avgjere klager over kommunale einskildvedtak. Mynde som klageinstans er som regel delegert frå det ansvarlege departementet, som sjølve lovteksten som oftast peikar ut som klageinstans. Det

finst også døme på at lovteksten direkte legg avgjerdsmynde i klagesaker til fylkesmannen. Dette gjeld til dømes klager over dokumentinnsyn både etter forvaltningslova (partsinnsyn) og etter offentleglova.

Forvaltningslova § 34 andre ledd siste setning gjev statlege klageinstansar påbod om å leggje vekt på omsynet til det kommunale sjølvstyret ved prøving av det frie skjønnet. Rommet for fritt skjøn er avhengig av ei tolking av den einskilde lova. Ein klageinstans kan etter forvaltningslova § 34 andre ledd prøve alle sider av saka «og herunder ta hensyn til nye omstendigheter». Det er no berre to døme på at særlover har føresegner om avgrensa kompetanse for statleg klageinstans. NAV-lova § 48 slår fast at fylkesmannen berre har høve til å overprøve det frie skjønnet i kommunale vedtak, og endre vedtaket, når skjønsutøvinga er «åpenbart urimelig». Alkoholova § 1-16 inneber at den kompetansen fylkesmannen har i klagesaker, er avgrensa til ein lovlegkontroll. I samband med vedtak av ny helse- og omsorgstenestelov (jf. Prop.91 L (2010-2011)) er det gjort endringar i pasient- og brukarrettslova § 7-6. Etter denne føregna skal klageinstansen ved handsaming av klager over kommunale vedtak etter helse- og omsorgstenestelova som ikkje gjeld helsetenester, leggje *stor* vekt på omsynet til det kommunale sjølvstyret ved prøving av det frie skjønnet.

Klageinstansen skal etter forvaltningslova vurdere dei synspunkta som klagaren kjem med, og kan også ta opp forhold som klagaren ikkje har peika på. Klageinstansen kan sjølv gjere nytt vedtak i saka eller oppheve det og sende saka attende til underinstansen (kommunen eller fylkeskommunen) til heilt eller delvis ny handsaming. Når klageinstansen gjer nytt realitetsvedtak i konkrete saker på velferdsområda, vil dette som oftast ha direkte økonomiske konsekvensar for kommunen/fylkeskommunen. Det er ikkje gjort noka samla kartlegging av om statlege klageinstansar vanlegvis opphevar kommunale vedtak og sender dei attende til ny handsaming i kommunen, eller om klageinstansen sjølv gjer nytt realitetsvedtak i klagesaka med bindande verknad for den kommunen saka vedkjem.

Hovudstyret i KS vedtok 27. januar 2011 innspeil til arbeidet med denne meldinga. Eitt av punkta dei tek opp, er ønske om endringar i klagesystemet. KS har sett opp tre alternative modellar til dagens klagesystem, der eitt alternativ gjeld avgrensa mynde for statlege klageinstansar til å overprøve kommunalt skjøn, og to alternativ er utforma for intern klageavgjerd i kommunen eller som ei interkommunal ordning.

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

Statlege kontrollordningar og rapporteringskrav

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

Kommunelova har ulike typar reglar om statleg kontroll og godkjenning. Utanom heimlane som gjev høve til å føre statleg tilsyn med kommunane, er det få døme på attverande reglar i særlovgevinga om statleg godkjenning og kontroll. Det meste av slike reglar blei oppheva i den gjennomgangen av særlovgevinga som følgde etter vedtaket om kommunelova i 1992.

Det at staten skal godkjenne eit kommunalt vedtak, inneber at vedtaket ikkje er endeleg før staten har teke si avgjerd. I utgangspunktet er det berre vedtak om å stille garanti for andre sine økonomiske forpliktingar, som alltid skal godkjennast av staten. Det er fylkesmennene som har fått delegert mynde til å godkjenne kommunale garantiar, og godkjenningsordninga trer først inn når garantien gjeld beløp på over 500 000 kroner. Kommunalar som er i ROBEK-registeret ut frå ulike kriterium i kommunelova § 60 om økonomisk ubalanse, får strengare statleg kontroll av staten v/fylkesmannen. I slike høve skal det vere statleg godkjenning også av kommunale låneopptak eller vedtak om langsiktig leige av bygningar, anlegg og varige driftsmidlar som kan påføre kommunen utgifter ut over dei fire neste budsjettåra. Dessutan skal fylkesmannen føre automatisk lovlegkontroll med budsjettvedtak i kommunestyra når kommunen er meldt inn i ROBEK-registeret. Fylkeskommunar som er i dette registeret, blir kontrollerte av Kommunal- og regionaldepartementet ut frå dei same materielle reglane.

Kommunelova § 59 inneheld føresegnene om statleg lovlegkontroll. Kommunal- og regionaldepartementet har i all hovudsak delegert til fylkesmannen å føre slik kontroll, også når avgjerdene gjeld den delen av den kommunale verksemda som er styrt av særlover (Kommunal- og regionaldepartementet har generelt mynde til å delegere etter denne lovføresegna). Fylkeskommunale

avgjerdar skal kontrollerast av det departementet som har ansvar for det einskilte lovområdet.

Lovlegkontroll kan gjerast anten på eige initiativ frå fylkesmannen/departementa eller ved at tre eller fleire medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget sender ei kommunal/fylkeskommunal avgjerd inn til kontroll. Ved lovlegkontroll skal det takast stilling til om innhaldet i avgjerda er lovleg, at avgjerda er teken av eit organ som har mynde til det, og at avgjerda er teken på rett måte. Departementa/fylkesmannen kan ikkje sjølv gjere nytt vedtak i saka, men dei kan oppheve avgjerda dersom det er gjort slike feil at avgjerda er ugyldig. Det kan ikkje gjerast lovlegkontroll av avgjerdar i personalsaker. Frå 1. juli 2009 er det kome ei klårgjering i kommunelova om at det kan gjerast lovlegkontroll også av såkalla prosessleiaravgjerdar, til dømes om møte i folkevalde organ skal vere opne eller lukka, og om habilitet.

Med verknad frå 1. januar 2006 blei det innført ein heimel i kommunelova § 49 a om kommunalt rapporteringsregister, jf. Ot.prp. nr. 85 (2004–2005). Alle departement og andre statlege etatar skal etter denne føresegna registrere pålegga sine om rapportering frå kommunar og fylkeskommunar. Eitt av føremåla med det elektroniske registret som blei oppretta, var å kunne gje ei samla oversikt over kommunesektoren sine rapporteringsplikter overfor staten, og dermed også ha eit grunnlag for å vurdere den samla kommunale ressursbruken knytt til rapportering. Kommunane har ikkje plikt til å rapportere dersom ikkje rapporteringskravet er meldt inn til registeret. Kapittel 7 inneheld ein nærare omtale og vurdering av statlege krav om rapportering frå kommunar og fylkeskommunar.

Statleg tilsyn med kommunar og fylkeskommunar

Kommunelova kapittel 10 A inneheld det generelle regelverket for statleg tilsyn med kommunar og fylkeskommunar. Kapitlet tok til å gjelde frå 1. mars 2007 og baserer seg på framlegget frå departementet i Ot.prp. nr. 97 (2005–2006). Desse lovføresegnene dreier seg om sams reglar for ramar, prosedyrar og verkemiddel for statleg tilsyn med kommunesektoren. Reglane har som mål å gjere det statlege tilsynet med kommunane meir oversiktleg, einsarta og føreseieleg.

Reglane om tilsyn i kommunelova gjeld for plikter/oppgåver som det berre er kommunane/fylkeskommunane som har fått gjennom lov, dei såkalla «kommunepliktene». Kommunelova kapittel 10 A gjeld ikkje for tilsyn med korleis kommunane eller fylkeskommunane etterlever reglar

som omfattar alle som driv ein aktivitet eller tilbyr ei teneste, dei såkalla «aktørpliktene». Denne avgrensinga gjeld likevel ikkje den lovfesta samordningsrolla som fylkesmennene har når det gjeld statleg tilsyn. Slik samordning skal skje både ved tilsyn med kommuneplikter og ved tilsyn med aktørplikter. Kommunelova slår fast at det berre er høve til å føre tilsyn med om kommunar og fylkeskommunar etterlever fastsette lover og forskrifter, såkalla lovlegtilsyn («lovlighetstilsyn»). Det inneber at statlege tilsynsorgan ikkje skal føre tilsyn med det frie skjønnet i kommunale og fylkeskommunale vedtak.

Sjølv heimelsgrunnlaget for at statleg organ skal kunne føre tilsyn, finn ein ikkje i kommunelova, men i dei ulike særlovene. Slike heimlar finst i alle lover som styrer velferdstenestene i kommunar og fylkeskommunar, og i tillegg i andre typar lovverk som forureiningslova, hamne- og farvasslova og brann- og eksplosjonsvernlova.

Då kommunelova kapittel 10 A blei vedteken, slutta Stortinget seg til departementets framlegg i Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) om at det skulle gjerast ein gjennomgang av dei særlovene som inneheld reglar om statleg tilsyn med kommunesektoren. Denne gjennomgangen hadde som mål å gjere det statlege tilsynet meir målretta og effektivt, mellom anna ved at heimelsgrunnlaget skal identifisere kva for kommuneplikter det kan førast tilsyn med. Kommunal- og regionaldepartementet la i desember 2009 fram Meld. St. 7 (2009–2010) med resultatane frå denne særlovgjennomgangen. I den nemnde meldinga er det mellom anna utforma standardføresegner som skal nyttast ved utforming av tilsynsheimlar i særlovgevinga. Meldinga inneheld ei vurdering av alle særlover som inneheld føresegnar om kommuneretta tilsyn. Behovet for tilsynsheimlar skal vere basert på ein risiko- og sårbarheitsanalyse. Det blei også gjort ein analyse av nytten av det statlege tilsynet på det einskilde området, sett i relasjon til kostnadene. Meldinga la ikkje opp til å fjerne nokon av heimlane for statleg tilsyn. Kapittel 7 inneheld ein nærare omtale og drøfting av statleg tilsyn retta mot kommunesektoren.

6.2.3 Nasjonale verkemiddel i plansystemet

Plandelen av plan- og bygningslova (pbl) inneheld dei generelle reglane for samfunns- og arealplanlegginga i landet. Lova er revidert relativt nyleg og ny plandel tok til å gjelde frå 1. juli 2009, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Plansystemet skal sikre heilskaplege løysingar, langsiktige omsyn og samfunnsøkonomisk effektivitet. Samstundes

skal det oppfylle behovet for raske og føreseielege avgjerder for både private og offentlege interesser. Det er eit viktig prinsipp at planlegginga skal vere mest muleg desentralisert og såleis så nær som muleg til dei som avgjerdene vedkjem. Planvedtak som bind arealdisponeringa er i utgangspunktet lagde til kommunane, som også skal sikre nasjonale og regionale interesser gjennom planane sine. Det er dei direkte folkevalde i kommunar og fylkeskommunar (kommunestyret og fylkestinget) som har mynde til å vedta planar.

Lova inneheld føresegnar om planoppgåver og planmynde for både kommunar, fylkeskommunar og staten. Statlege styresmakter (på alle nivå) har plikt til å medverke i kommunal og regional planlegging og har fleire verkemiddel for å sikre nasjonale omsyn og interesser. Verkemidla er i hovudsak retta inn mot arealplanlegginga lokalt og regionalt.

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

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

Nasjonale forventingar til regional og kommunal planlegging er eit nytt grep i den nye plandelen av plan- og bygningslova. Kongen i statsråd skal kvart fjerde år gje samordna signal om nasjonale forventingar til kommunal og regional planlegging. Dei første forventingane blei fastsette i statsråd 24. juni 2011. Desse nasjonale forventingane peikar på oppgåver og interesser som regjeringa meiner det er viktig at fylkeskommunane og kommunane fokuserer på i planlegginga i den komande valperioden for å medverke til gjennomføring av nasjonal politikk. Forventingane vil vere retningsgjevande for avvegingar ved utarbeiding av regionale og kommunale planar. Ei klargjering

av regjeringa sine forventingar er samstundes meint å bidra til at planlegginga blir målretta og ikkje meir omfattande enn naudsynt.

Systemet med statlege planretningslinjer og statlege planføresegner («statlige planbestemmelser») er begge ei vidareføring av verkemiddel frå plan- og bygningslova frå 1985. Då var det omgrepa «rikspolitiske retningslinjer» og «rikspolitiske bestemmelser» som var nytta i lova. Dei statlege planretningslinjene vil vere meir avgrensa og konkrete enn dei nasjonale forventingane. Statlege planretningslinjer skal klargjere mål som skal leggjast til grunn for lokal og regional planlegging, og kan vere både tematisk og geografisk avgrensa.

Statlege sektorstyresmakter skal kunne ta initiativ til at det blir utarbeidd slike planretningslinjer, som blir fastsette av Kongen i statsråd. Hittil er det fastsett fem rikspolitiske retningslinjer / statlege planretningslinjer. Statlege planføresegner gjeld for ein periode på inntil 10 år og dreier seg om forbod mot visse byggje- og anleggstiltak ut frå nasjonale eller regionale omsyn. Slike føresegner er juridisk bindande også overfor ein tredjepart.

Plan- og bygningslova inneheld ein heimel for utarbeiding av statleg arealplan. Dette er også ei vidareføring frå tidlegare lov. Planar for statlege tiltak blir til vanleg utarbeidde som kommunale arealplanar. Dette vil framleis vere hovudregelen, men lova gjev altså høve for staten til sjølv å utarbeide arealplanar for sine føremål.

Systemet med at statlege organ kan reise motsegn mot kommunale arealplanar er også ei vidareføring frå den tidlegare lova. Fylkeskommunen og nabokommunar kan også reise motsegn. Denne ordninga var langt på veg ein føresetnad for at kommunane i plan- og bygningslova frå 1985 sjølv fekk avgjerdsmynde i arealplansaker. Det er eit viktig prinsipp at statlege sektororgan medverkar gjennom heile planprosessen, slik at ein kan oppnå semje om løysingar utan bruk av motsegn. Rett og plikt for alle offentlege organ til å delta i kommunal og regional planlegging går fram av plan- og bygningslova § 3-2.

Konsekvensen av at det er reist motsegn, er at kommunestyret ikkje kan vedta planen med endelig verknad. Denne må då sendast til Miljøverndepartementet for avgjerd dersom ikkje mellomliggjande mekling fører fram, eller kommunestyret vedtek planen i samsvar med motsegna. Den nye lova legg likevel i § 5-5 inn avgrensingar på når motsegn kan nyttast. Avgrensingane gjeld både i høve til spørsmål som har vore avgjort etter bruk av motsegn i løpet av dei ti føregåande åra, eller

som det kunne ha vore reist motsegn mot i ein tidlegare planprosess. Retten til å reise motsegn fell også bort dersom kravet til deltaking i planprosessen ikkje har vore oppfylt. Føremålet med desse avgrensingane er å få meir effektive og føreseielege planprosessar. Kommunar kan oppleve å få motsegner frå ulike statlege sektorstyresmakter som ikkje er koordinerte. Dette er ei utfordring for kommunane og kan forseinke dei kommunale avgjerdene, noko som vil vere ei ulempe både for næringslivet, bustadbyggjarar og andre. For å motverke dette så langt som muleg, bør fylkesmannsembeta sørge for god samordning mellom ulike statsetatar undervegs i kommunane sine planprosessar. Det er berre eit fåtal kommunale planar som kjem til avgjerd i Miljøverndepartementet. Dei fleste spørsmåla det er usemje om, blir løyste undervegs i dialog med kommunen eller gjennom mekling i regi av fylkesmannen.

Lova legg til grunn at den regionale planlegginga skal gjerast meir effektiv og styrkjast som sams arena for den einskilde fylkeskommunen, kommunane og regionale statsetatar. Den *plikta* til å planleggje som ligg på fylkeskommunane, er etter den nye lova avgrensa til regionale planstrategiar. Desse skal gjere greie for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringar og mellom anna klargjere kva for spørsmål som skal følgjast opp gjennom vidare regional planlegging. Planstrategiane skal ta opp dei nasjonale forventingane til regional og kommunal planlegging, og vise korleis regionale planar kan konkretisere nasjonal politikk overfor ulike delar av fylket. Dette vil mellom anna gjere det lettare å vite kva for synspunkt regionale etatar vil fremje i planprosessane i kommunane. Regionale planar, som blir utarbeidde på grunnlag av planstrategien, kan omfatte heile eller delar av fylket, den samla samfunnsutviklinga eller einskilde tema eller verksemdomsråde. Fylkestinget kan også gje bindande regionale planføresegner for eit tidsrom på inntil 10 år. Dette er eit nytt verktøy for fylkeskommunane. Slike føresegner vil innebere mellombelse forbod mot visse byggje- eller anleggstiltak for å sikre nasjonale eller regionale omsyn og interesser.

Kongen kan gje pålegg om å utarbeide regional plan. Det er fylkestinget som vedtek regional plan. Ei statleg styresmakt eller ein kommune som planen vedkjem, kan krevje at den regionale planen blir send inn til Miljøverndepartementet for avgjerd, dersom dei har vesentlege innvendingar mot mål eller retningslinjer i planen.

Når Miljøverndepartementet ser det som naudsynt for å sikre nasjonale og viktige regionale omsyn, kan det gje pålegg til kommunar om å ta

del i eit interkommunalt plansamarbeid. Dette har hittil berre skjedd i hovudstadsregionen, der Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har fått pålegg om regionalt plansamarbeid. Pålegg om plansamarbeid mellom kommunar eller mellom fylkeskommunar og kommunar skal betre samhandlinga mellom forvaltningsnivåa og skape meir føreseielege rammer for både kommunal og regional planlegging og forvaltninga av relevante særlover. Interkommunalt plansamarbeid kan vere ein viktig reiskap for mellom anna samla areal- og transportplanlegging.

Det siste verkemiddelet for statlege organ når det gjeld plan- og bygningslova, er den retten dei har til å klage over kommunale einskildvedtak etter lova (detaljplan, byggjesak og dispensasjon). Etter dei nye reglane gjeld klageretten likevel ikkje i plansaker der vedkomande styresmakt har høve til å fremje motsegn.

Ifølgje Difi-rapport 2010:11 *Fylkesmannen 2010 – En undersøkelse av kommunenes erfaring med og oppfatning av fylkesmannen* skil plansaker etter plan- og bygningslova seg ut som det området der kommunane er mest kritiske til fylkesmannen. Det er også på dette området kommunane har størst behov for rettleiing og kompetanseutvikling, og der dei opplever å ha dei største utfordringane i framtida. Rapporten strekar under behovet for å styrkje regional rettleiing og oppfølging av kommunane på planområdet.

6.2.4 Retningslinjer for utarbeiding av statleg regelverk retta mot kommunesektoren

Ved handsaminga av kommunelova i september 1992 (jf. Innst. O. nr. 95 (1991–1992)) slutta Stortinget seg til regjeringa sitt framlegg i Ot.prp. nr. 42 (1991–1992) om ein etterfølgjande gjennomgang av særlovgevinga. Siktemålet var å harmonisere særlovene til prinsippa i kommunelova om at all kommunal kompetanse i utgangspunktet skal leggjast til dei øvste folkevalde organa, altså kommunestyret og fylkestinget, og om fridom for den einskilde kommunen og fylkeskommunen til å finne høveleg politisk og administrativ organisering.

Dåverande Kommunal- og arbeidsdepartementet la i april 1993 fram Ot.prp. nr. 59 (1992–1993) *Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov*. Proposisjonen inneheldt framlegg til endringar i 38 særlover, mellom anna ved å oppheve føresegnar som påla kommunar og fylkeskommunar å opprette visse folkevalde organ og leiarstillingar, om statlege godkjenningssordningar

og særreglar om delegering internt i kommunar. Dei generelle reglane i kommunelova skulle dermed gjelde for alle dei ulike teneste- og forvaltningsområda i kommunane og fylkeskommunane. Stortinget slutta seg til framlegga, jf. Innst. O. nr. 135 (1992–1993), og lovendringane blei sette i verk frå 1. januar 1994.

På grunnlag av dei prinsippa som blei slått fast ved handsaminga av særlovgevinga tidleg på 1990-talet, har skiftande regjeringar sidan slutten av 1990-talet vedteke retningslinjer som skal leggjast til grunn ved utarbeiding av statleg regelverk retta mot kommunesektoren. Dei gjeldande retningslinjene er tekne inn i Kommunal- og regionaldepartementet sin rettleiar for arbeidet med tiltak og reformer som vedkjem kommunar og fylkeskommunar, *Statlig styring av kommunesektoren H-2186* (frå 2007). Retningslinjene tek utgangspunkt i prinsippa i kommunelova om nasjonal rammestyling og størst muleg lokal fridom i organiseringa. Det einskilde departementet/direktoratet skal i kvart høve gjere ei avveging mellom omsyn som tilseier statleg styring gjennom lovregulering og omsyn som tilseier lokal handlefridom. I retningslinjene er det vist til følgjande nasjonale omsyn, som må liggje føre og grunnje behovet for at staten skal styre kommunesektoren gjennom lov og/eller forskrift:

- rettstryggleik, m.a. sikring av rettane til minoritetar
- likskap og likeverd
- økonomiske disposisjonar som får verknader ut over kommunen sjølv
- nasjonale miljøverdiar
- samordna og omstillingsorientert forvaltning
- liv, helse og samfunnstryggleik

Retningslinjene for utarbeiding av statleg regelverk retta mot kommunesektoren har som målsetjing å få eit mest muleg rammeprega regelverk, det vil seie at rammestyling skal vere hovudregelen også når det gjeld regelverksutviklinga. Retningslinjene er utforma slik at nokre typar reglar skal unngåast, og andre typar reglar skal utformast slik at dei sikrar fleksibilitet og rom for lokal tilpassing i den einskilde kommunen/fylkeskommunen.

Innhaldet i retningslinjene er i korte trekk:

- a. Det skal ikkje innførast lovpålegg om særskilte organ i kommunar eller fylkeskommunar, eller reglar om samansetjing, sekretariatsløyningar eller liknande. Kommunestyret og fylkestinget skal sjølve fastsetje den politiske organiseringa.

- b. Det bør ikkje innførast pålegg om særskilde måtar å løyse ei oppgåve på. Kvar einskild kommune skal sjølv kunne finne verkemiddel og utforme tenestetilbodet ut frå omsyn til lokal samordning mm.
- c. Det skal ikkje lagast reglar i særlovgevinga om intern delegering eller andre administrative tilhøve som innstillingsrett til folkevalde organ. Delegeringssystemet i kommunelova skal leggjast til grunn på alle områda i kommunen/fylkeskommunen si verksemd.
- d. Det bør ikkje innførast særskilde reglar om tekniske tilhøve i kommunale og fylkeskommunale lokale og institusjonar. Det bør heller ikkje stillast særskilde vilkår om tekniske løysingar for utbetaling av statlege tilskot til oppføring av kommunale institusjonar osv.
- e. Det bør ikkje innførast føresegner om faglege kompetansekrav, krav til visse leiarfunksjonar, bemanningsnormer og liknande.
- f. Statlege godkjeningsordningar skal berre innførast når rettstryggleik eller andre særskilde nasjonale omsyn tilseier ei slik form for statleg overprøving.
- g. Det skal ikkje gjevast reglar om kommunale/fylkeskommunale (handlings)planar på ein-skildområde. Plan- og bygningslova skal vere det einaste heimelsgrunnlaget for planlegging i kommunesektoren.
- h. Særlovgevinga bør ikkje innehalde særskilde sakshandsamingsreglar med mindre det ligg føre særlege omsyn. Forvaltningslova er grunnlaget for all sakshandsaming i kommunar og fylkeskommunar.
- i. Individuelle rettar der kommunar eller fylkeskommunar er pliktsubjekt, skal utformast slik at det er fridom for den einskilde kommunen/fylkeskommunen til å finne løysingar på korleis tenesteproduksjonen skal gå føre seg, og korleis rettane skal oppfyllast.

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

6.2.5 Utviklingstrekk i statleg regelstyring

Kommunal- og regionaldepartementet gav våren 2009 Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i oppdrag å kartleggje utviklingstrekk i statleg regelstyring av kommunane. Prosjektet blei avgrensa til å gjelde dei siste 10 åra (dvs. frå 1999 til 2009) og innanfor tre sektorar: grunnskule, kommunehelse/pleie/omsorg og miljøvern (unnateke planlegging etter plan- og bygnings-

lova). Ein stor del av ressursane i kommunane går til skule- og helseoppgåver. Difor blei desse sektorane valde med tanke på kartlegging. Utviklinga innanfor dei kommunale miljøvernoppgåvene blei tekne med fordi desse er døme på andre typar drifts- og forvaltningsoppgåver i kommunane.

I Rapport 2010:4 *Statlig styring av kommunene* gjev Difi ei relativt omfattande framstilling av utviklinga i statens bruk av juridiske verkemiddel (lov og forskrift) innanfor dei tre nemnde samfunnsområda dette tiåret. I tillegg til å kartleggje omfanget av endringar i lover og forskrifter har Difi også sett på utviklingstrekk knytte til nokre andre verkemiddel, som statlege rettleiarar og nasjonale handlingsplanar. Slike verkemiddel er nærare omtala i kapittel 6.5.

Difi påviser i denne rapporten eit stort omfang i lov- og forskriftsendringar innanfor både skule- og helseområda. For miljøvernoppgåvene i kommunane er det derimot status quo eller ein svak nedgang i dei kommunale oppgåvene i den kartlagde perioden. Dette biletet er no endra ved at lov om naturmangfald er sett i verk (frå 1. juli 2009).

Opplæringslova er endra éin til to gonger i året i den aktuelle perioden. Til saman er det kartlagt 17 lovendringar gjennom desse 10 åra. I tillegg kjem til saman 25 endringar i forskrifta til opplæringslova. Lovendringane har til dels hatt som siktemål å gje kommunane større handlefridom i organiseringa av undervisninga. Mange av regelendringane viser at det samstundes blir lagt sterkare vekt på vurdering, kvalitetsoppfølging og krav til rapportering og kontroll både internt i kommunen og overfor staten. Endringane på opplæringsfeltet inneber både mange nye plikter for kommunane og fleire individuelle rettar for elevar.

Opplæringslova klargjer i den einskilde føresegna kven som er pliktsubjekt (kommunen eller fylkeskommunen), både når det gjeld «sørgje for»-ansvar, og når plikta korresponderer med ein individuell rett for elevane. Døme på nyare føresegner som berre gjev kommunen oppgåver (utan at nokon har fått tilsvarande individuell rett), er at kommunen skal tilby skulefritidsordning for 1.–4. klassesteg og for funksjonshemma frå 1.–7. klassesteg, ha eit forsvarleg kvalitetsvurderingssystem, sørgje for skulemiljøutval, gjere eit systematisk arbeid for å fremje helse, miljøet og tryggleiken til elevane (intern kontroll), utarbeide halvårlege oversikter over opplæringa innan spesialundervisning, plikt for kommunen og fylkeskommunen til å sørgje for ulukkesforsikring for elevane, sørgje for ordning med gratis frukt og grønt i ungdomsskulen og sørgje for særleg høg lærartettleik

på 1.–4. steg. Døme på særlege føresegner om nye individuelle rettar for elevane er knytte til individuell opplæringsplan for elevar som får spesialundervisning, språkopplæring for elevar frå språklege minoritetar, eit godt fysisk og psykososialt skulemiljø og grunnskuleopplæring/vidaregåande opplæring med tilhøyrande spesialundervisning og rett til skyss for vaksne.

Helse- og omsorgslovgjevinga som er retta mot kommunale tenester, er fordelt på fleire lover. Rundt tusenårsskiftet blei det gjort omfattande endringar i lovstrukturen, mellom anna ved innføring av pasientrettslova og ei samla helsepersonellov. Som følgje av dette blei det gjort endringar også i dåverande kommunehelsetenestelov, som fram til årsskiftet 2011/2012 var den mest grunnleggjande lova for kommunale plikter på helseområdet. Då Difi gjennomførde si kartlegging var det til saman 14 lover som regulerte dei kommunale helse- og omsorgsoppgåvene. Innanfor desse lovområda har det vore til saman 58 lovendingar (inkludert nye lover) i den aktuelle tiårsperioden. I tillegg kjem 44 endringar i forskriftsverket. I 1999 var det til saman 16 forskrifter til dei aktuelle lovene, mot 56 i 2009. Sjølv om fleire av endringane har kome som følgje av endra lovstruktur, er det likevel mange endringar også i det materielle innhaldet i regelverket.

Fleire lover gjev nye individuelle rettskrav, til dømes dei grunnleggjande rettane ein får som pasient, og retten til å velje fastlege. I tillegg har det vakse fram fleire føresegner om såkalla prosessuelle rettar, slik som retten til å få utarbeidd individuell plan når ein treng langvarige og koordinerte tenester. Retten til individuell plan var på kartleggingstidspunktet forankra i alle lovene om helse- og sosialtenester som var retta mot kommunane. Mange av forskriftene på helse- og omsorgsområdet inneber meir detaljering av kommunale plikter, så som forskrift om habilitering/rehabilitering, forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstenester, forskrift om helsestasjons- og skulehelsetenesta og forskrift om internkontroll i sosial- og helsetenesta.

Helse- og omsorgslovgjevinga gjev kommunane stor handlefridom når det gjeld å prioritere, organisere og leggje tenestene til rette ut frå lokale føresetnader. Likevel inneheld fleire forskrifter direkte eller indirekte krav til korleis tenesta skal organiserast og utformast, til dømes forskrifta om helsestasjons- og skulehelsetenesta. Også innanfor helse- og omsorgsdelen av den kommunale verksemda er det stilt fleire krav til rapportering og sett eit sterkare søkjelys på kontroll og statleg tilsyn.

Innanfor *miljøvernområdet* er det kartlagt 8 lover og 19 forskrifter som regulerer kommunane sine oppgåver (plan- og bygningslova inngår ikkje i denne kartlegginga). Lovene inneheld både forvaltningsoppgåver, kommuneplikter («sørgje for»-oppgåver) og aktørplikter, det vil seie at kommunen har dei same pliktene som andre aktørar som til dømes forureinar miljøet. Det har ikkje vore nokon auke i dei kommunale oppgåvene i den aktuelle tiårsperioden, når ein ser bort frå den nye naturmangfaldlova og miljøinformasjonslova.

Dei fleste lovene på miljøvernområdet er utforma som fullmaktslover, det vil seie at den konkrete oppgåvetildelinga til kommunane i stor grad blir fastsett gjennom forskrifter.

Det har vore 17 lovendingar på miljøvernområdet i perioden 1999–2009. Mange av desse kom som følgje av innføringa av naturmangfaldlova i 2009. Forskriftsverket har vore endra til saman 19 gonger.

Naturforvaltningsområdet har til dels vore prega av målkonfliktar mellom stat og kommune. Miljøvernoppgåvene blir i større grad enn andre sektorområde løyste av statleg forvaltning gjennom fleire direktorat og fylkesmannsembeta. Kommunane har dermed ansvar for ein relativt mindre del av dei totale miljøoppgåvene enn til dømes innan omsorg og oppvekst. Forvaltninga av større verneområde (nasjonalparker og andre store verneområde) er no basert på ein modell med eit nasjonalparkstyre med representantar for dei kommunane og fylkeskommunane som har areal i slike verneområde. Generelt legg naturmangfaldlova opp til auka kommunal medverknad og lokal forankring, mellom anna ved at lova langt på veg skal forvaltast gjennom bruk av kommunale arealplanar.

6.2.6 Departementets vurdering av utviklinga innan regelstyring

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har kartlagt tre sektorområde der kommunane har lovpålagde oppgåver. I Rapport 2010:4 *Statlig styring av kommunene* påviser Difi auke i styringa gjennom lover og forskrifter på dei mest ressurskrevjande velferdsområda; grunnskule og helse/pleie/omsorg. Både omfanget av regelstyringa og detaljeringsgraden er blitt større. Auken i omfanget heng delvis saman med at kommunane har fått fleire oppgåver og plikter. Nye oppgåver som alle kommunar skal løyse må nedfellast i statleg regelverk, og dermed fører nye oppgåver automatisk til eit auka omfang i lover og/eller forskrifter. I tillegg har det kome fleire nye reglar om korleis

oppgåvene, også eldre lovpålagde oppgaver, skal løysast eller følgjast opp i kommunen. Nye krav om internkontroll på mange særlovområde er døme på slik regelstyring. På utdanningsområdet kom det i 2009 eit tilleggskrav om at kommunen skal utarbeide ein årleg rapport til kommunestyret om tilstanden i grunnskuleopplæringa. Andre døme på meir detaljert styring av tidlegare definererte oppgaver er nye prosessuelle krav om utarbeiding av individuelle planar på til saman åtte lovområde (helse og sosialstell, opplæring og barnevern). Detaljeringsgraden i statlege regelverk heng i nokon grad saman med mykje bruk av forskrifter, fordi forskrifter som oftast blir utforma meir detaljert enn lover.

Departementet har som nemnt innhenta kunnskap om utviklinga av dei regelverka som styrer dei to største velferdsområda (skule og helse/pleie/omsorg). Det har kome til fleire lovføresegner som bind kommunane både på desse og andre velferdsområde. Innanfor nokre av dei reine forvaltningsområda har det også kome fleire oppgaver og plikter til kommunane gjennom lov eller forskrift. På miljøvernområdet, som også er kartlagt, har det ikkje kome til monaleg fleire oppgaver til kommunane i perioden 1999-2009. Departementet legg til grunn at regelstyringa av kommunane samla sett har auka dei siste 10–15 åra både i omfang og i detaljeringsgrad. Resultatet er at regelverket som er retta mot kommunane, no er meir finmaska enn det var på 1990-talet, sjølv om prinsippet om at den einskilde kommunen har fridom til å velje modellar for intern organisering, ligg fast.

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

Dei mest sentrale og grunnleggjande rettane for innbyggjarane er nedfelt i nasjonalt regelverk som gjeld i heile landet. Døme på grunnleggjande rettar innanfor kommunale ansvarsområde er retten til 10-årig grunnskule, retten til vidaregåande

opplæring og rettane etter pasient- og brukarrettslova. Slik lovgjeving kan også vere naudsynt for å sikre tenestetilbodet og rettstryggleiken for særleg utsette grupper. Det bør likevel ikkje vere slik at lovverket som gjev sentrale og grunnleggjande rettar, blir utbygd med mange tilleggsføresegner om korleis retten skal oppfyllest i den einskilde kommunen.

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

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

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

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

6.3 Økonomiske verkemiddel

6.3.1 Finansiering av kommunesektoren

Hovudprinsippet for finansiering av kommunesektoren har sidan midten av 1980-åra vore rammefinansiering. Frå 1986 blei eit system med om lag 50 større og mindre øyremerkte tilskotsordningar erstatta med rammeoverføringar til kommunar og fylkeskommunar. Det nye inntektssystemet for kommunane og fylkeskommunane innebar ei stor endring i den statlege styringa av kommunesektoren. Målet med omlegginga var ei meir rettferdig inntektsfordeling mellom kommunane og fylkeskommunane, meir effektiv ressursbruk og betre makroøkonomisk kontroll med kommuneøkonomien. Det var òg eit mål å gje kommunesektoren større handlefridom og betre oversikt over eigne inntektsforhold.

Hovudkjeldene for finansiering av kommunesektoren er skatteinntekter, overføringar frå staten og gebyrinntekter. Skatteinntekter er den største inntektskjelda. I hovudsak er dette inntektskatt frå personlege skattyttarar i kommunen. I tillegg kjem eigedomsskatt, som kommunane kan vedta på frivillig basis, og skatteinntekter frå kraftproduksjon. Stortinget vedtek skattereglane som definerer skattegrunnlaget for kommunesektoren. Skatt på alminneleg inntekt frå personlege skattyttarar blir fordelt mellom staten, kommunane og fylkeskommunane. Fordelinga mellom dei tre forvaltningsnivåa blir bestemt av den kom-

munale og fylkeskommunale skattøyren, ein fordelingsnøkkel som årleg blir fastsett av Stortinget i samband med handsaminga av statsbudsjettet.

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

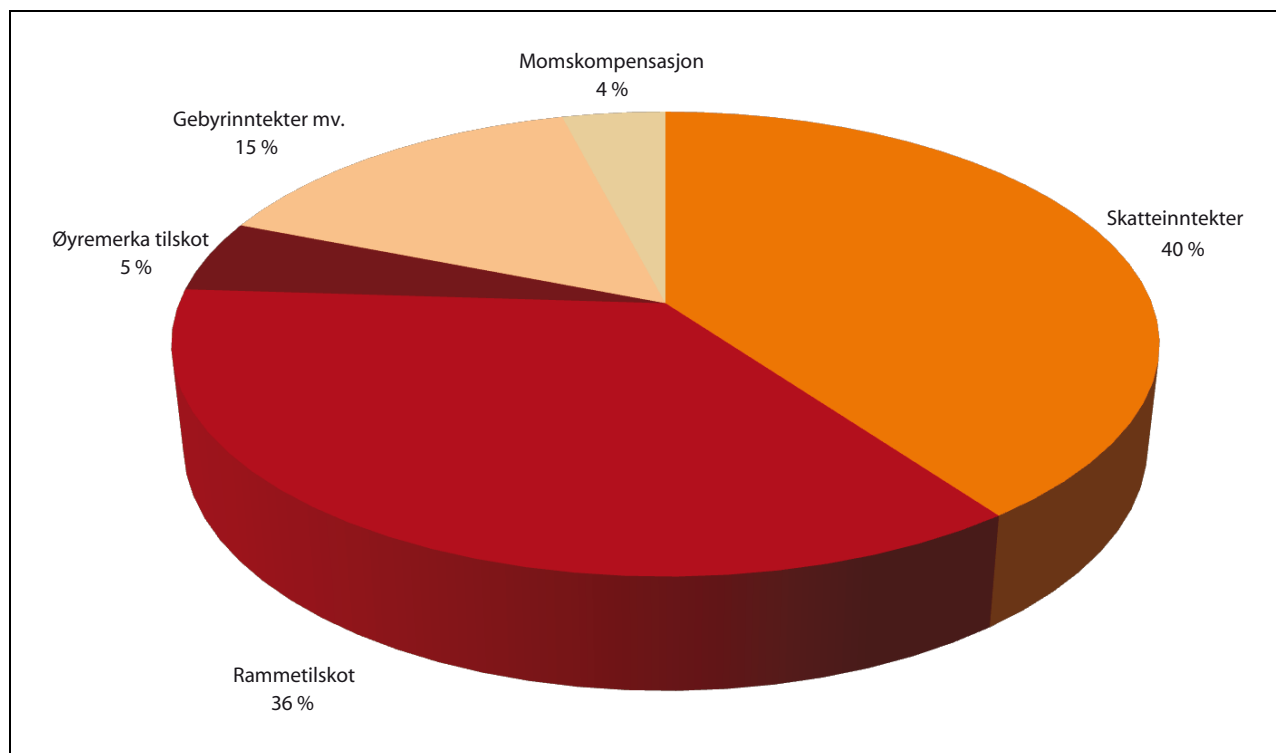
Til øyremerkte tilskot er det knytt vilkår om at midlane skal brukast til nærare bestemte føremål. Øyremerkte tilskot blir løyvde over budsjettet til dei ulike fagdepartementa, avhengig av kva for saksområde tilskotet gjeld.

Gebyrinntekter er betaling frå innbyggjarane i kommunen knytte til kommunale tenester, som til dømes barnehagar, pleie- og omsorgstenester og tekniske tenester. Hovudregelen er at kommunen ikkje kan ta meir betalt enn kostnaden ved å tilby tenesta (sjølvkost).

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

Figur 6.1 viser at 4 prosent av inntektene var momskompensasjon til kommunesektoren. Kommunar, fylkeskommunar, interkommunale selskap og andre som utfører lovpålagde helse-, sosial- og undervisningstenester for kommunesektoren kan søkje om å få tilbakebetalt meirverdiavgift ved kjøp av varer og tenester. Føremålet med ordninga er å gje kommunane like føresetnader i valet mellom å utføre oppgåvene sjølve (eigenregi) eller å kjøpe tenestene frå andre. Momskompensasjonsordninga er finansiert av kommunesektoren sjølv gjennom eit trekk i rammetilskotet. Difor kan ein rekne momskompensasjon som ein del av dei frie inntektene til kommunesektoren. Dei frie inntektene inkludert momskompensasjon utgjer då 80 prosent av dei samla inntektene.

Kommunane har relativt lite rom for å påverke storleiken på inntektene. Eit viktig unntak er eigedomsskatten. Gjennom skattereglar og skattøyre, rammeløyvingar og øyremerkte løyvingar fastset staten langt på veg nivået på inntektene til kommunane. Difor er det særskilt viktig at det er samsvar mellom dei oppgåvene kommunane har ansvaret



Figur 6.1 Inntekter i kommunesektoren. Prosent av samla inntekter 2011

for, og dei ressursane som blir stilte til disposisjon. Det gjeldande finansieringsprinsippet er at kommunane skal kompensert fullt ut for meirutgiftene når dei blir tillagde nye oppgåver, og ved endringar i regelverk eller andre endringar som inneber meirutgifter. Tilsvarende skal inntektsrammene til kommunane reduserast dersom dei blir avlasta for oppgåver.

6.3.2 Rammefinansiering og frie inntekter

Det har vore brei politisk semje om hovudprinsippet om rammefinansiering av kommunesektoren dei siste 25 åra. Dette er slått fast mellom anna i dei årlege kommuneproposisjonane. Det er dei frie inntektene som utgjer det finansielle fundamentet i rammefinansieringssystemet for kommunane. Dei frie inntektene kan nyttast fritt etter kommunen sine eigne prioriteringar innanfor gjevne lover og reglar. I ein del høve uttrykkjer staten likevel forventingar om at kommunesektoren skal bruke veksten i frie inntekter til konkrete oppgåver eller område.

Inntektssystemet for kommunesektoren

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

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

Utgiftsutjamninga er grunngeven med at demografiske, geografiske og sosiale tilhøve gjev strukturelle kostnadsskilnader som kommunane og fylkeskommunane i liten grad kan påverke. Døme på slike kostnadsskilnader er ulik aldersfordeling eller reiseavstand innanfor kommunen. For at kommunesektoren skal kunne gje eit likeverdig tenestetilbod til innbyggjarane sine, må ein ta omsyn til slike strukturelle kostnadsskilnader når ein fastset dei økonomiske rammene for den enkelte kommunen og fylkeskommunen.

For å oppnå ei rimeleg utjamning av dei økonomiske føresetnadene blir òg skatteinntektene til ein viss grad utjamna. Skatteutjamninga omfattar inntekts- og formueskatt frå personlege skattyttarar og naturressursskatt frå kraftføretak, men ikkje eigedomsskatt. Den viktigaste forklaringa på skilnader i tenestetilbodet mellom kommunar, er skilnader i inntekter. Inntektene frå skatt utgjer meir enn 50 prosent av kommunane sine frie inntekter, og variasjon i skatteinngang forklarar difor ein stor del

av inntektsskilnadane mellom kommunar. Skatteinntektene blir berre delvis utjamna, og dette var også bakgrunnen for at regjeringa reduserte skattens del av dei samla inntektene frå 45 til 40 pst. og auka graden av skatteutjamning for kommunane, gjeldande frå 2011. Dette vil gje større grad av inntektsutjamning og dermed også legge til rette for eit meir likeverdig tenestetilbod. I tillegg vil inntekta svinge mindre over konjunkturane. I 2010 varierte skatteinntektene til kommunane frå 58 til 270 pst. av landsgjennomsnittet før utjamning. Etter utjamning blir forskjellane mellom kommunane reduserte, og skatteinntektene inkludert skatteutjamning varierer mellom 93 og 169 pst. av landsgjennomsnittet. For fylkeskommunane varierte skatteinntektene frå 78 til 126 pst. av landsgjennomsnittet før utjamning i 2010, medan dei etter utjamning varierte mellom 97 og 102 pst. av landsgjennomsnittet.

Inntektssystemet inneheld òg tilskot som utelukkande er grunnjevne ut frå regionalpolitiske målsetjingar. Regionalpolitiske tilskot til kommunane er Nord-Noreg- og Namdals-tilskot, småkommunetilskot, distriktstilskot Sør-Noreg og storbytilskot. Kommunar med særleg høg folketalsvekst får eit eige veksttilskot. I tillegg blir det gjeve skjøntilskot for å kompensere kommunar

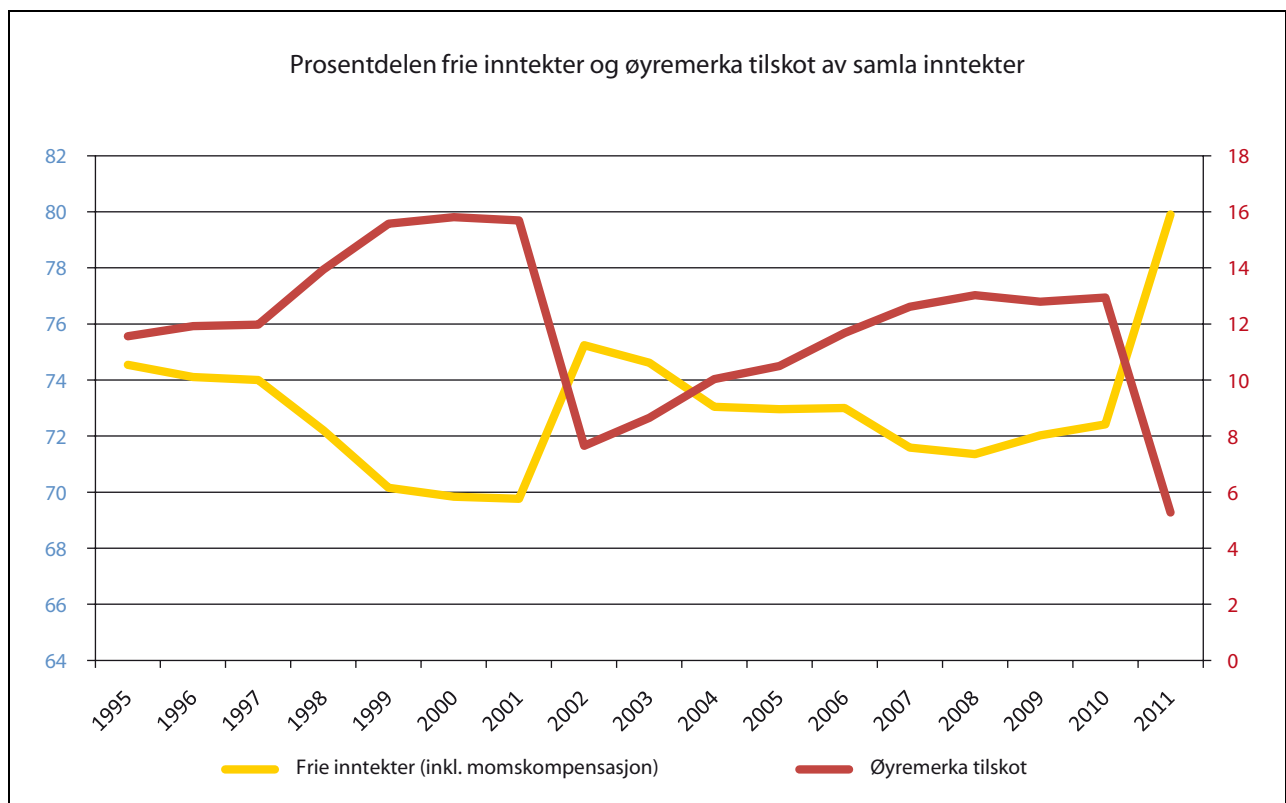
og fylkeskommunar for spesielle, lokale tilhøve som ikkje blir fanga opp elles i inntektssystemet.

Utvikling i frie inntekter og øyremerkte tilskot

Graden av rammefinansiering, altså kor stor del av inntektene som er frie inntekter, har variert mykje gjennom dei siste 25 åra. Figur 6.2 viser utviklinga i dei frie inntektene (inkludert momskompensasjon) og øyremerkte tilskot som del av dei samla inntektene for kommunesektoren frå 1995 til 2011.

Stortinget har ved fleire høve understreka at bruken av øyremerkte tilskot må vurderast med jamne mellomrom. Det blei i budsjettet for 2001 vedteke ein plan for innlemming av øyremerkte tilskot i rammetilskotet til kommunane for perioden frå 2000 til og med 2007. Framlegga er vurderte og i hovudsak følgde opp i samband med dei årlege statsbudsjetta.

Figur 6.2 viser utviklinga i høvesvis frie inntekter medrekna momskompensasjon (venstre akse) og øyremerkte tilskot (høgre akse). Utviklinga må sjåast i samanheng med utforminga av det økonomiske opplegget for kommunesektoren i dei årlege statsbudsjetta. Dei siste 15 åra er det gjennom-



Figur 6.2 Frie inntekter (venstre akse) og øyremerkte tilskot (høgre akse). Prosentdel av dei samla inntektene for kommunesektoren. 1995–2011

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

I perioden 1995–2001 gjekk prosentdelen frie inntekter ned frå om lag 75 til knapt 70 prosent av dei samla inntektene. Samstundes auka dei øyremerkte tilskota frå knapt 12 til 16 prosent. Denne utviklinga må mellom anna sjåast i samanheng med handlingsplanen innan eldreomsorga (frå 1998) og handlingsplanen for utbygging av psykisk helsevern (frå 1999). Desse handlingsplanane blei finansierte av øyremerkte tilskot. Samstundes var det i denne perioden ein monaleg auke i øyremerkte tilskot til spesialisthelsetenesta, som fylkeskommunane då hadde ansvaret for. Då ansvaret for spesialisthelsetenesta blei overført frå fylkeskommunane til staten i 2002, fekk det følgjeleg konsekvensar for samansetjinga av inntektene til kommunesektoren. Prosentdelen av øyremerkte tilskot gjekk ned frå 16 til 8 prosent av dei samla inntektene i 2002, medan dei frie inntektene auka frå 70 til 75 prosent.

I perioden frå 2002 til 2010 var det igjen ein klar tendens til lågare prosentdel frie inntekter og høgare prosentdel øyremerkte tilskot. Ei vesentleg årsak til denne utviklinga var satsinga på utbygging av barnehagar. Denne satsinga har vore finansierte av øyremerkte tilskot. Det har òg vore ein monaleg auke i tilskotsordninga for ressurskrevjande tenester.

I 2011 er øyremerkte tilskot til barnehagar innlemma i dei frie inntektene i samband med at målet om full barnehagedekning er nådd. Om lag 28 milliardar kroner blei flytta frå øyremerkte budsjettpostar for barnehagar til rammetilskot til kommunane. Etter dette utgjer dei frie inntektene om lag 80 prosent av dei samla inntektene, medan dei øyremerkte tilskota utgjer om lag 5 prosent.

6.3.3 Øyremerkte tilskot

Øyremerkte tilskot blir i hovudsak nytta ved oppbygging av eit tenesteområde i kommunane i samband med nasjonale satsingar. Det finst òg øyremerkte tilskot med andre føremål.

Grunngjeving for øyremerkte tilskot

Øyremerkte tilskot er løyvingar over statsbudsjettet som skal nyttast til særskilde føremål. Øyre-

merkte tilskot kan i nokre tilfelle vere effektive finansielle verkemiddel for å oppnå mål på særskilde område. Grunngevinga for å gje øyremerkte tilskot til kommunesektoren kan delast i tre hovudkategoriar:

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

Låg nasjonal dekningsgrad

Øyremerkte tilskot blir ofte nytta når dekningsgraden er låg og det er eit nasjonalt mål å byggje opp ei teneste som kommunane har ansvaret for. Det kan gjelde omfanget av tenesta, kvaliteten på tenesta eller begge delar. Gjennom øyremerkte tilskot subsidierer staten ei bestemt teneste. Det blir relativt sett billigare for kommunen å tilby tenesta. Utbygginga av den aktuelle tenesta går raskare med øyremerkt finansiering enn med rammefinansiering. Forsking har vist at effekten er sterkast når øyremerking er nytta på få sektorar over ein avgrensa tidsperiode. Effekten blir redusert når dekningsgraden når eit høgare nivå. Difor er det eit mål å avvikle denne type øyremerkte tilskot når tenesta har nådd eit tilfredsstillande nivå, og innlemme tilskota i dei frie inntektene. Eit aktuelt døme er øyremerkte tilskot til barnehagar. Full barnehagedekning er eit nasjonalt mål. Grunngevinga for å bruke øyremerkte tilskot var låg dekningsgrad i mange kommunar. No er målet nådd, og tilskota blei innlemma i dei frie inntektene til kommunane frå 2011.

Finansiering av tenester i avgrensa geografiske område eller for grupper av innbyggjarar

Nokre tenester er berre aktuelle i bestemte geografiske område eller gjeld berre for visse grupper av innbyggjarar. Det kan òg vere tenester der behova ikkje varierer systematisk mellom kommunane. Følgjeleg er det vanskeleg å utforme kriterium for fordeling av rammetilskot mellom kommunar knytte til denne typen tenester, og finansiering gjennom inntektssystemet er difor lite ten-

leg. Døme på slike tenester, der staten medverkar til finansieringa med øyremerkte tilskot, er tilskot til ressurskrevjande tenester, tilskot til opplæring i samisk og finsk, tilskot til tiltak for rom (sigøyningar) og tilskot til kommunar som har ansvar for helsetenesta i fengsel. I denne kategorien kjem òg refusjonar til kommunar som utfører særskilde oppgåver på vegner av staten, til dømes busetjing av mindreårige flyktningar.

Tidsavgrensa forsøk og prosjekt

På nokre område i kommunesektoren blir det gjennomført forsøk og prøveprosjekt med nye modellar og metodar i tenesteytinga. I somme tilfelle medverkar staten til finansieringa av denne aktiviteten. Sidan det er tale om prosjekt som er avgrensa i tid og rom, kan det vere føremålstenleg at statlege bidrag til finansiering skjer i form av øyremerkte tilskot. Døme på finansiering av slike prosjekt er særskilde tilskot innanfor kollektivtransporten.

Utforming av øyremerkte tilskot

Dette avsnittet handlar om utforminga av øyremerkte tilskot der føremålet er å påverke prioriteringar i kommunane innanfor ein sektor, eller på avgrensa aktivitetar innanfor ein sektor. Ein ser her bort frå tilskot som gjeld avgrensa geografiske område eller grupper av innbyggjarar, reine statlege refusjonar og tilskot til forsøk og prosjekt.

Øyremerkte tilskot er statlege bidrag til finansiering av kommunale driftsoppgåver. Det er vanleg å dele inn øyremerkte tilskot i prisvridande og ikkje – prisvridande tilskot. Prisvridande tilskot er prosenttilskot, der staten heilt eller delvis dekkjer kommunen sine utgifter til eit føremål, og stykkpristilskot der kommunen mottok eit bestemt beløp per eining som blir produsert. Den direkte prioriteringseffekten er at tenester som blir omfatta av slike ordningar blir produserte i større omfang enn i ein situasjon der tilskotet blir gjeve som rammeoverføring. Ikkje-prisvridande tilskot er ordningar der staten overfører eit bestemt beløp ut frå objektive kriterium eller skjøn. Slike tilskot endrar ikkje lokale kostnadstilhøve og vil normalt ikkje ha nokon prioriteringseffekt. Ikkje-prisvridande tilskot påverkar dermed budsjett-ramma til ein kommune, men ikkje kostnaden kommunen har ved å produsere ei teneste. Det er ofte ein føresetnad at kommunen medverkar med eigne frie midlar for å finansiere tenesta. Kommunane må søkje om å få tildelt tilskot. Ein del tilskot krev at kommunane utarbeider planar for bruken

av midlane og/eller meir vidtgåande handlingsplanar på tenesteområdet. Kommunane må òg rapportere om bruken av midlane til staten.

Stykkpristilskot er basert på aktivitet på eit bestemt tenesteområde. Til dømes fekk kommunane fram til 2010 eit øyremerkt driftstilskot per barnehageplass. Dermed blei tenesta relativt sett billigare å drive for kommunen, samanlikna med tenester som skulle finansierast innanfor dei frie inntektene.

Når tilskot blir fordelte etter objektive kriterium, kan det karakteriserast som «øyremerkte rammetilskot». Føremålet er høgare aktivitet på det aktuelle tenesteområdet, til dømes innanfor pleie- og omsorgstenesta.

Vi har også fleire døme på statlege øyremerkte tilskot til investeringar i kommunesektoren. Handlingsplan for eldreomsorg 1998–2002 inneheldt øyremerkte oppstartstilskot (eingongstilskot) og eit årleg kompensasjonstilskot (for renter og avdrag på lån) knytt til oppføring, kjøp og utbeiring/ombygging av sjukeheimplassar og omsorgsbustader. Eit verkemiddel innanfor Omsorgsplan 2015 er investeringstilskot til nye sjukeheimplassar og heildøgns omsorgsplassar. Tilskotet blir gjeve med eit kronebeløp per nyoppretta plass. Beløpet utgjer i gjennomsnitt 35 prosent av investeringskostnaden.

Ein eigen type øyremerkte tilskot er ordningar der kommunesektoren får dekt renteutgifter knytte til særskilde investeringar. Føremålet er å stimulere kommunesektoren til å ta vare på kommunale bygg og annan infrastruktur. Staten dekkjer renteutgifter knytte til investeringar i kommunal infrastruktur, både nybygg og rehabilitering. Det finst rentekompensasjonsordningar for skuleanlegg og symjeanlegg, kyrkjebygg og transporttiltak i fylka.

6.3.4 Departementets vurdering av rammefinansiering og øyremerkte tilskot

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

Kommunesektoren har ansvaret for eit breitt spekter av velferdstenester til innbyggjarane

innan til dømes oppvekst, utdanning, helse, pleie og omsorg. Prinsippet om rammefinansiering botnar i det heilskapelege ansvaret som kommunane har for sentrale velferdstenester. Kommunane har nærleik og kjennskap til behova til innbyggjarane. Dei kan sjå utfordringane på ulike område i samanheng. Dette gjev kommunen eit godt grunnlag for å prioritere mellom ulike tenester og utarbeide tenestetilbod som er tilpassa behova til innbyggjarane. Gjennom rammefinansiering kan kommunen fordele tilgjengelege ressursar til dei områda der dei gjer størst nytte.

Rammefinansiering gjev rom for lokalt tilpassa løysingar og medverkar samla sett til den mest treffsikre ressursbruken. Finansiering av oppgåver gjennom rammetilskotet inneber at kommunane innanfor gjeldande lovverk og krav til tenestene kan utforme det lokale tenestetilbodet på bakgrunn av lokalpolitiske prioriteringar. Nærleik til avgjerdsprosessen gjev også innbyggjarane mulegheit til å påverke tenestetilbodet og prioriteringane lokalt. Rammefinansiering av kommunesektoren er slik eit viktig bidrag til å byggje opp under det lokale sjølvstyret. I tillegg gjev rammefinansiering kommunane insentiv til å halde kostnadene nede. Dersom ein kommune effektiviserer tenesteytinga, vil kommunen sjølv behalde den økonomiske vinsten.

Finansiering gjennom rammetilskot gjev kommunane føreseielege økonomiske rammer for den verksemda dei skal drive, noko som gjer det lettare å planleggje og budsjettere. Rammefinansiering er også mindre administrativt krevjande både for staten og for det lokale nivået, og det gjev betre makroøkonomisk styring med utgiftene i kommunesektoren enn øyremerkte tilskot.

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

tilskot kan dermed bli nedprioriterte når andre område får øyremerkte midlar.

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

Øyremerkte tilskot gjev vesentleg større administrative kostnader enn rammefinansiering, både for staten og for kommunar. Staten må utarbeide føremålstenlege kriterium for løyvinga og administrere ordninga gjennom oppfølging og kontroll. Kommunesektoren må bruke ressursar på søknader og rapportering. Rapportering og kontroll kan verke positivt ved å medverke til betre styring og kvalitet i kommunane, men det er vanskeleg å seie noko om kor stort omfanget av rapporteringa ideelt sett bør vere for å ha nytteverdi (Håkonsen 2011).

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

Hovudmålet med å gje øyremerkte midlar er å få eit anna resultat enn dersom løyvinga kjem som rammetilskot, og å bidra til at nasjonale mål om omfang og kvalitet innan ein einskild sektor blir nådd. Håkonsen (2011) meiner det er grunn til å tru at effekten av øyremerking kan vere klart større på kort enn på lang sikt. Håkonsen viser til at ei undersøking utført av Borge og Rattsø i 1995, underbyggjer at tenestetilbodet på lang sikt vil bli om lag det same anten visse tenester har fått øyremerkte tilskot eller ikkje, med unntak av pleie og omsorg, som har størst respons på relative prisendingar.

Øyremerkte tilskot kan gje dårleg prioriteringseffektivitet. Grunnen til det er at ein reduserer effekten av at lokalnivaet er best i stand til å prioritere ressursar lokalt og dimensjonere tenestetilbodet i tråd med dei lokale behova. Utan eit velfungerande lokaldemokrati vil effektiviteten gjennom lokale avgjerder kunne bli svekt, og slik

sett kan stor grad av statleg styring over tid gje dårlegare prioriteringseffektivitet.

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

Ein kan òg få ei målforskyving ved at kommunane blir svært opptekne av å sikre seg mest muleg tilskot, og at dette blir overordna det reelle behovet til innbyggjarane. I praksis vil det vere store utfordringar knytte til å måle og klart definere det samla behovet til innbyggjarane. Kommunane er ulike når det gjeld kompleksitet, inntektsnivå, kompetanse og storleik og vil dermed ha ulike føresetnader for å gjere slike vurderingar. Det er likevel slik at kommunane har betre føresetnader enn staten til å gjere heilskaplege avvegingar som er best muleg tilpassa behovet i den einskilde kommunen.

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

Omfattande bruk av øyremerkte tilskot kan undergrave den makroøkonomiske kontrollen som ligg i eit rammefinansieringssystem, og gjev kommunane eit meir uklårt og mindre føreseieleg oversyn over samla økonomiske rammer i samband med planlegging og budsjettering.

Øyremerking i samband med handlingsplanar

Det har vore ein auke i talet på nasjonale handlingsplanar retta mot kommunale tenesteområde. Ofte blir handlingsplanar finansierte med øyremerkte tilskot.

Ei undersøking innanfor helse- og sosialområdet viser ein auke i talet på større statlege handlingsplanar retta mot kommunale tenesteområde frå 8 i 2004 til 16 i 2008 (Difi 2010).

Senter for økonomisk forskning (SØF) ved Universitetet i Trondheim utførte i 2005 eit forskingsprosjekt om kommunaløkonomiske verknader av tidsavgrensa statlege satsingar, med særskild merksemd på handlingsplanen for eldreomsorg (Borge og Rattsø 2005). Analysane viser at handlingsplanar kan vere eit effektivt verkemiddel for å stimulere det kommunale tenestetilbodet innanfor dei områda som blir prioriterte. Samstundes viste studien at slike planar også har utilsikta verknader. Handlingsplanar gjev ei forskyving av det kommunale tilbodet over tid, og den langsiktige effekten av handlingsplanar synest difor å vere liten. SØF finn det vanskeleg på generelt grunnlag å konkludere med at denne endringa i samansetjinga av tilbodet over tid gjev ein netto samfunnsøkonomisk gevinst.

Ei spørjeundersøking i ein del kommunar støttar SØFs vurderingar. Kommuneerfaringane syner at handlingsplanen for eldreomsorg verka etter føremålet i den forstand at han gav raskare utbygging av eldreomsorga. Utbygginga går delvis på kostnad av andre tenestetilbod i kommunen, og kommunane seier at dei først klarer å gjenopprette balansen i tenestetilbodet over tid, og nokre år etter handlingsplanen. Samstundes meiner alle kommunane at bruk av handlingsplanar representerer samfunnsøkonomiske kostnader i form av kostnadskontroll, administrative kostnader og styringskostnader. I rapporten blir det vidare peika på at handlingsplanar kan gje negative konsekvensar knytte til

- at kostnadsnivået per eining aukar på grunn av konsentrert innsats og korte fristar, som har ein tendens til å drive kostnadsnivået opp
- at samansetjinga av tilskot vrir fokus over mot dei områda som blir omfatta av tilskotet
- at dei administrative kostnadene stig på grunn av auka rapportering og kontroll

Ein tilleggsverknad av øyremerking i samband med handlingsplanar vil òg kunne vere at kommunane aukar tenestene i større grad enn den økonomiske bereevna deira på sikt tillèt. Kommunane trappar opp aktiviteten raskt for å få mest muleg ut

av satsingane, men tek ikkje omsyn til at handlingsplanane er tidsavgrensa (Econ 2007).

6.4 Pedagogiske verkemiddel

6.4.1 Statleg rettleiing av kommunane

Departement, direktorat og regionale statsetatar skal rettleie kommunane både skriftleg og munnleg. Fylkesmannsembeta er den statlege etaten som står for det meste av den direkte dialogen med kommunane. Dette er nærare omtala i kapittel 8.

Difi har i sin rapport om statleg styring (Rapport 2010:4) mellom anna kartlagt utviklingstrekk i bruken av nokre pedagogiske verkemiddel, særleg når det gjeld rundskriv og skriftlege rettleiarar frå departement og direktorat (innan opplæring, helse/pleie/omsorg og miljøvern). Difi konstaterer at rundskriv i hovudsak blir nytta for å informere om endringar i det formelle regelverket. Det er ikkje nokon vesentleg auke i bruken av dette verkemiddelet gjennom det tiåret som er kartlagt (1999-2009).

Når det gjeld utarbeiding av skriftlege rettleiarar, er det ein ganske sterk auke på velferdsområda om ein samanliknar produksjonstala frå 2009 med tala tidlegare i tiåret. På utdanningsområdet blei det i perioden frå 1999 til 2003 gjeve ut 12 rettleiarar, medan det i tidsperioden frå 2004 til sommaren 2009 blei utarbeidd 50 skriftlege rettleiarar. På kommunehelseområdet blei det gjeve ut sju rettleiarar i 2004 og 15 i 2008. Innan miljøvernområdet blir det også nytta skriftleg rettleiing i form av rettleiarar og faglege handbøker, men omfanget er ikkje like stort som på velferdsområda. Difi peikar på at auken i bruk av statlege rettleiarar må sjåast i samanheng med større kapasitet i staten, mellom anna som følgje av etableringa av Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet.

Innhaldet i dei statlege rettleiarane er ikkje kartlagt, men departementet har kjennskap til at det finst rettleiarar som nyttar ord og omgrep som kan gå ut over rammene i det formelle regelverket på vedkomande område. Det er særleg bruken av verba «skal» og «bør» som peikar mot ein forventning i kommunane, og som av og til går lenger enn det lover og forskrifter på fagområdet legg til grunn. Faglege retningslinjer er ikkje rettsleg bindande, men kan likevel bli omtala frå statleg avgjevar på ein måte som synleggjer forventningar om at dei skal vere styrande for val som kommunane må gjere. Rettleiarar blir ofte nytta til å halde fram område som statlege etatar meiner at kommunane

må «bli betre på», eller dei set søkjelys på nye dimensjonar innan eit saksfelt.

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

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

Formidling av gode døme og god praksis er ei tilnærming som statlege etatar på ulike nivå bør satse meir på og utvikle vidare på ein målbevisst måte. Dette bør også gjerast i samarbeid med kommunesektoren. Gode døme på praktiske grep vil ofte verke motiverande for kommunane og er eit godt pedagogisk verktøy.

Omsorgsportalen formidlar forskning og utviklingstiltak, synleggjer gode døme og gjev betre mulegheiter for å utveksle kommunale erfaringar og styrkje forvaltningskompetansen i omsorgstenesta. Målgruppa er den lokale helse- og sosialforvaltninga, personell, tenestemottakarar og pårørande i helse- og omsorgstenesta. Omsorgsportalen blir drifta av Helsedirektoratet.

For å medverke til kartlegging og formidling av gode døme på lokal berekraftig praksis har Miljøverndepartementet gjeve eit årleg drifts- og prosjekttilskot til Stiftelsen Idébanken.

Fylkesmennene står for mykje konkret rettleiing basert på etterspurnad frå kommunale medarbeidarar. Dette gjeld særleg juridiske spørsmål og fylkesmannen sine ansvarsområde innan landbruk, miljøvern og beredskap. Kommunane vil ha ulikt behov for slik rettleiing ut frå kva dei sjølve har av kompetanse mellom anna på det juridiske fagfeltet. Den rolla fylkesmannen har som rettleiar av kommunane, er nærare omtala i kapittel 8.

6.4.2 Kompetanseutvikling og etterutdanning

Statlege og private universitet og høgskular tilbyr høgare utdanning og skal tilby etter- og vidareutdanning. Fleksible studietilbod skal vere dynamiske og ein integrert del av universitets- og høgskulesystemet, der den einskilde institusjonen i samarbeid med lokale aktørar som næringsliv, kommunar og fylkeskommunar skal vurdere studietilbod i tråd med dei skiftande behova regionen står overfor. I tillegg kjem fagskuleutdanning, som er yrkesretta utdanningar som byggjer på vidaregåande opplæring eller tilsvarande realkompetanse. Fylkeskommunane skal sørge for at fagskuletilbodet tek omsyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov. Fylkeskommunane vil ha god mulegheit til å prioritere og tilpasse yrkesretta utdanning til regionalt arbeidsliv og sjå dette i samanheng med studieprogramma i vidaregåande opplæring.

Vi ser døme på at ulike delar av statsforvaltninga tek ansvar for kompetanseutvikling, som går ut over reine informasjonsopplegg knytte til endringar i dei statlege rammevilkåra innan juss og økonomi. Eit døme her er den omfattande opplæringa som blei gjennomført i samband med endringar i eigeidomslovgjevinga i landbruket, der Statens landbruksforvaltning stod for opplæringa av kommunane i samarbeid med fylkesmannsembeta. Eit anna døme er eit etterspurt tilbod om etterutdanning innanfor landbruksforvaltninga i kommunane. Dette opplegget er utvikla og blir gjennomført i regi av Universitetet i Agder og gjev 10 studiepoeng. Kola-Viken er eit godt etablert samarbeidsprosjekt i regi av fylkesmennene i fylka rundt Oslofjorden om kompetanseheving på landbruksområdet.

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

Rettleiarkorps og Skole- og kommuneutviklingsprosjektet (SKUP) er tiltak som er sette i gang for å styrkje arbeidet retta mot kommunar med svake elevresultat. Tiltaka rettar seg særleg mot skoleeigar sitt arbeid med skoleutvikling i kommunen. I januar 2010 inngjekk 29 kommunar avtale om rettleiing frå rettleiarkorps i halvanna år. Frå januar 2011 fekk 26 nye kommunar tilbod om rettleiing. Tilbodet vil dekkje alle fylka i løpet av ein

treårsperiode. Hausten 2010 fekk eit utval kommunar frå heile landet tilbod om å delta i SKUP. 20 kommunar skal no mellom anna gjennom eit organisasjonsutviklingsprogram for å bli betre i stand til å drive skoleutvikling i kommunen.

Når det gjeld planlegging, er det ein tradisjon for tilbod om vidareutdanning og administrative nettverk mellom forvaltningsnivåa. Miljøverndepartementet samarbeider mellom anna med fleire andre departement om etter- og vidareutdanning innan samfunnsplanlegging, (SAMPLAN). Sekretariatet for dette utdanningsopplegget (SEVS) er lagt til KS. I fleire fylke er det sett i gang etter- og vidareutdanning innanfor plan- og miljø retta særskilt mot kommunane. Det er dessutan etablert landsomfattande nettverk for regional og kommunal planlegging der særleg regionale fagfolk er målgruppe.

For å styrkje kapasiteten og kompetansen innan kommunal og regional planlegging er det på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett for både 2011 og 2012 løyvd 10 millionar kroner til eit opplæringsprogram, Samhandling i plan.

6.4.3 Samhandling mellom staten og kommunesektoren om utviklingstiltak

Dei siste 10–15 åra har det vore teke ei rekkje initiativ til samarbeid og samhandling mellom staten og kommunesektoren om utviklingstiltak. Desse kan anten ha tverrfaglege perspektiv eller vere retta mot berre eitt sektorområde. I nokre høve har staten teke initiativet, i andre er det KS som tek initiativ og inviterer staten med. Nokre utviklingstiltak har grunnlag i ein bilateral avtale, jf. kapittel 6.5.

Ofte blir slike utviklingstiltak eller nettverk finansierte av staten i ein oppstartsfase. Det er fleire døme på at kommunesektoren sjølv tek over ansvaret etter ein periode når tiltaket blir vurdert som nyttig. Eit slikt døme er effektiviseringsnettverka som blei initierte av Kommunal- og regionaldepartementet, og som no blir drivne og finansierte av kommunane sjølve.

Regjeringa har nyleg inngått ein samarbeidsavtale med KS og hovudsamanslutningane på arbeidstakersida; «Saman om ein betre kommune». Hovudtema for samarbeidet vil vere sjukefråver, kompetanse og rekruttering, heiltid/deltid og kommunalt omdømme. Departementet inviterte våren 2011 kommunane til å søkje om å ta del i programmet. Deltakarkommunane vel sjølve innretninga og organiseringa av arbeidet i dei lokale prosjekta. Ved årsskiftet 2011/2012 er om lag 50 kommunar deltakarar i programmet.

Helse i plan-prosjektet i regi av Helse- og omsorgsdepartementet og Miljøverndepartementet har i perioden 2005–2010 involvert meir enn 30 kommunar i åtte fylke i utviklingsarbeid om bruk av plan- og bygningslova og samfunnsplanlegging som verkemiddel i folkehelsearbeidet. Eitt av måla for prosjektet har vore å styrkje folkehelsa ved å forankre ulike folkehelseiltak i ordinære plan- og styringssystem lokalt og regionalt ved å nytte plan- og bygningslova som verktøy. Vidare var det eit mål å leggje til rette for oppbygging av plan- og prosesskompetanse i helsesektoren. Samarbeidet med høgskular og universitet om kompetanseoppbygging innan plan- og prosess har så langt resultert i fire nye studietilbod. Det blir arbeidd med å trekkje fleire høgskular med i kompetanseoppbygginga.

Landbruks- og matdepartementet samarbeider med fleire departement og KS om å utvikle gode tilbod på både skulesektoren og helse- og omsorgssektoren med utgangspunkt i «Inn på tunet»-satsinga. Økoløftprosjektet i kommunane er eit anna døme på utviklingstiltak der staten har gått inn med midlar.

Avtalen om kvalitetsutvikling i dei kommunale helse- og omsorgstenestene blei inngått i september 2006 og er forankra i konsultasjonsordninga mellom regjeringa og KS. Prosjektet «Samarbeid om etisk kompetanseheving» er forankra i avtalen og skal medverke til å styrkje den etiske kompetansen i dei kommunale helse- og omsorgstenestene. Erfaringane viser at kommunane har etablert ulike møteplassar for systematisk etisk refleksjon og har forankra satsinga på etikk i den administrative leiinga i kommunen. Leiarsatsinga «Flink med folk i første rekkje» er også eit prosjekt med forankring i avtalen.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har evaluert regjeringa sin handlingsplan for auka tilgjenge (universell utforming). I NIBR-rapport 2010:11 blir det under omtalen av forsøks- og utviklingsarbeid peika på eit tiltak med nettverkssamlingar for pilotkommunar, kordinert av Miljøverndepartementet. Prosjektet har ført saman kommunar med mange sams interesser som utvekslar erfaringar og gjer seg kjende med verkemiddelbruken i dei ulike kommunane.

Som ledd i regjeringa si satsing for å auke fullføringsprosenten i vidaregåande opplæring, «Ny GIV», har Kunnskapsdepartementet invitert alle fylkeskommunane og Oslo kommune til å delta i eit omfattande treårig prosjekt der kommunar og fylkeskommunar skal etablere eit varig samarbeid for å gje elevane betre føresetnader for å fullføre vidaregåande opplæring. Målet er å skape permanente

samarbeidsrelasjonar mellom kommunane og fylkeskommunane for alle elevane i målgruppa.

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

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

6.5 Dialog mellom staten og kommunesektoren

6.5.1 Styringsdialog og samhandling mellom forvaltningsnivåa

Gjennomføring av Stortinget og regjeringa sin politikk og kommunal oppgåveløysing er kopla tett saman. Lokal politikk er alltid blitt utforma i eit samspel med nasjonale interesser. Interessesfellesskapet mellom stat og kommune inneber såleis eit behov for dialog og konstruktiv samhandling mellom nivåa om korleis mål skal nåast. Dette er vesentleg både for funksjonsevna i lokaldemokratiet og for statens evne til å realisere nasjonale mål. Lokaldemokratikommisjonen legg i si utgreiing vekt på at samhandlinga mellom det nasjonale og det lokale demokratiet er blitt stadig viktigare (NOU 2006:7).

6.5.2 Samhandling og dialog i eit system med fleirnivåstyring

Frå «government» til «governance»?

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

heilskapleg politikk, fordi andre aktørar tek del i styringa. Det er utvikla eit omfattande og komplekst forvaltningssystem som tek i bruk mange ulike verkemiddel, og som gjer styringa meir sektororientert og fragmentert.

Vabo og Røiseland (2005) legg til grunn at samstyringa har auka i omfang, og at politikarar gjennom ulike rettslege rammer for offentleg verksemd har lagt til rette for slik styring. Det er mellom anna innført rettsreglar om interkommunalt samarbeid og gjeve pålegg om partnerskap mellom staten og kommunar i NAV, som ein kan sjå på som ein prototype på fleirnivåstyring. Dette samarbeidet inneber mellom anna at ein lokalt kan inngå avtale om oppgåveløysing på fagområda til kvarandre.

Behovet for samordning

I eit fleirnivåsystem oppstår behovet for samordning mellom departement, direktorat eller andre statlege instansar på same forvaltningsnivå, eller mellom sentral og lokal forvaltning. Det vil vere eit behov for samordning mellom både sektorar og politikkområde. Samordning gjennom dialog og samhandling skal mellom anna sikre heilskapen, ettersom staten er sektororganisert og kommunane har ei mindre sektorbasert organisering.

Det er òg rimeleg å tru at dialogbasert samhandling vil gje ein meirverdi i form av betre utnytting av lokale og regionale fortrinn og ressursar. Ulike plansamarbeid er eit døme på dette. Ei meir felles oppfatning av korleis «verda» ser ut, vil truleg også sikre betre forankring av nasjonale mål og verkemiddel.

Konsultasjonsordninga er ein nyare arena for politisk kontakt, jf. nærare omtale nedanfor.

6.5.3 Konsultasjonar mellom staten og kommunesektoren

Om ordninga

Sidan 2001 har konsultasjonsordninga mellom regjeringa og kommunesektoren (ved KS) vore sentral i den formaliserte dialogen om statlege rammer og måloppnåing innan kommunal verksemd. Hovudtemaet for ordninga er kommuneoppbygging i statsbudsjettet, men andre problemstillingar og tema blir òg drøfta. Hovudføremålet er å bli samde om kva ein kan oppnå innanfor rammene til kommunesektoren. Eit anna mål for ordninga er å redusere bruken av sterke statlege styringsverkemiddel gjennom å bli samde om prioriteringar knytte til ressursane i kommunesektoren.

Boks 6.1 Faste møte i konsultasjonsordninga

Det første konsultasjonsmøtet (mars): Rammene for kommuneoppbygging i komande års statsbudsjett. Dette blir teke opp gjennom ei drøfting av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren, demografi, inntektsmuligheter, effektivisering (makroperspektiv), samansetjinga av inntektene i kommunesektoren og generelle innspel til elementa i kommuneoppbygging.

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

Det tredje konsultasjonsmøtet (august): Måloppnåing basert på rapporteringa i KOSTRA, og bilaterale samarbeidsavtalar mellom staten og KS på einskildsektorar. I 2011 blei det tredje møtet erstatta av ei rekkje bilaterale møte som ei prøveordning. Rapportering på måloppnåing og bilaterale samarbeidsavtalar i 2011 inngår difor i dokumentet til konsultasjonsmøtet som blei halde i oktober 2011.

Det fjerde konsultasjonsmøtet (oktober): Framlegget til statsbudsjett frå regjeringa. Dokumentet til dette møtet (Fellesdokumentet) gjev ei heilskapleg framstilling av framlegget til kommuneoppbygg i statsbudsjettet og merknader frå KS til regjeringa sitt budsjettframlegg.

Konsultasjonsordninga representerer ein formell arena for samordna og open dialog, samarbeid og informasjonsutveksling.

Det er fire faste politiske møte i året. I tillegg er det bilateral kontakt mellom einskilddepartement og KS utanom desse møta, både på administrativt og på politisk nivå. Nokre av dei bilaterale prosessane blir initierte i konsultasjonsmøta, og det er ikkje uvanleg at vurderingar som er gjorde i slike prosessar, blir tekne med attende til konsultasjonsmøtet. Tidspunkta for dei fire faste konsultasjonsmøta er i forkant av viktige milesteinar i den årlege budsjettprosessen i regjeringa. Møta er i februar/mars, april, august og oktober.

Frå og med 2006 har konsultasjonsordninga blitt styrkt, dels gjennom ei styrking av arbeidet med bilaterale samarbeidsavtalar mellom staten

og KS innanfor einskildsektorar, dels ved innføring av rutinar for å involvere KS ved berekning av kostnader for statleg initierte reformer i kommunesektoren. Dette er nærare omtala i St.prp. nr. 1 (2006–2007) og i seinare kommuneproposisjonar.

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

Bilaterale samarbeidsavtalar

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

Avtalane skal gjelde innanfor den politikken og dei økonomiske rammene som Stortinget har vedteke. Både staten og KS kan føreslå nye avtalar. Ein avtale tek utgangspunkt i at staten og kommunesektoren har samanfallande interesser på eit område, og definerer felles mål for samarbeidet. Regjeringa og KS gjorde hausten 2010 ei heilskapleg vurdering av kva for avtalar ein skal ha i konsultasjonsordninga frå 2011. Per oktober 2011 var det sju avtalar innanfor konsultasjonsordninga.

Involvering av KS i kostnadsberekning av statleg initierte reformer

Føremålet med å involvere KS i arbeidet med å berekne kostnader knytte til statleg initierte reformer i kommunesektoren er todelt. For det første betrar dette avgjerdsgrunnlaget for regjeringa og Stortinget. Dessutan legg ein til rette for ei breiast muleg oppslutning om reformer i kommunesektoren ved å sikre at ein tek systematisk omsyn til innspela frå KS i arbeidet med utrekning av kostnader. Denne involveringa av KS medfører elles ingen endringar korkje i utgreiingsinstruksen eller i reglementet for budsjettarbeid i staten.

Involvering av KS i kostnadsberekning er eit fast tema på konsultasjonsmøta, og både departementa og KS kan melde på aktuelle saker. Det vil alltid vere naudsynt å gjere ei skjønsvurdering av kva for saker KS skal involverast i. Sentralt i ei slik vurdering er mellom anna om arbeidet med reforma er kjent, omfanget av reforma og økonomiske verknader, om det ligg føre eit godt grunnlag for å berekne økonomiske og administrative kostnader, og om involveringa vil innebere at interne prioriteringar i regjeringa blir kjende. Involvering av KS skal ikkje redusere mulegheita til å gjere heilskaplege vurderingar og prioriteringar i regjeringa. Departementet som er ansvarleg for å greie ut saka, er òg ansvarleg for korleis KS skal involverast.

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

Effektar av ordninga

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

Departementa og KS er samde om at bilaterale avtalar medverkar til tettare og meir systematisk og omfattande dialog og samarbeid mellom staten og kommunesektoren. Dei fleste departementa har etablert eitt eller fleire faste kontaktmøte med KS kvart år i samband med oppfølging av avtalane, og på desse møta kan også andre problemstillingar kome opp. KS medverkar til gjen-

nomføringa av avtalar med nettverk, arenaer og spreining og gjensidig utveksling av informasjon og erfaringar (rapport frå partssamansett arbeidsgruppe 2006: *Retningslinjer for bilaterale samarbeidsavtaler mellom regjeringa og KS*).

Det er likevel semje mellom partane om at det er utfordringar knytte til avtalar som eit reelt alternativ til sterkare styringsgrep. Mange avtalar kan medverke til å avgrense handlingsrommet for kommunesektoren og redusere høvet til å prioritere eigne satsingsområde lokalt. Talet på avtalar auka gradvis frå 2003 fram til 2008, men det samla talet på avtalar har no stabilisert seg, og nokre avtalar er fasa ut.

Senter for økonomisk forskning AS har drøfta om konsultasjonsordninga gjev gevinst for både staten og kommunesektoren (SØF 2009). SØF meiner at kommunesektoren nok opplever at dei har større fordelar enn staten. SØF legg til grunn at ordninga har styrkt samordningsinteressene på statleg nivå, noko som for kommunesektoren mellom anna medverkar til betre samsvar mellom økonomiske rammer og oppgåver og mindre øyremerkning og lovregulering. SØF meiner vidare at kommunesektoren framover vil kunne kome med konstruktive innspel til korleis reformer kan gjennomførast på ein enkel og kostnadseffektiv måte. SØF meiner elles at bilaterale avtalar kan gje positive effektar innanfor ulike tenesteområde, men at dei også kan svekkje samordninga mellom ulike fagfelt dersom ein ikkje tek omsyn til heilskapen. Ein måte å vege opp for dette på er å gjere prioritering mellom avtalar på ulike tenesteområde til tema for konsultasjonsmøta. NIBR (2009) viser til at avtalar som omfattar fleire fagområde, vil kunne medverke til ei styrkt samordning.

NIBR viser i tillegg til at ein sentral føresetnad for dialog er eit gjensidig partsforhold, men eit likeverdig partsforhold er ikkje muleg i og med at kommunesektoren formelt og reelt er underordna staten. Samstundes peikar NIBR på at regjeringa og kommunesektoren har eit felles iverksetjingsforhold, noko som medfører at staten og kommunane er gjensidig avhengige av kvarandre. Ordninga må sjåast i denne samanhengen, og dermed er tradisjonelt harde styringsverkemiddel ikkje tilstrekkelege.

Det er behov for meir forskning om effektane av avtalar som styringsverkemiddel overfor kommunesektoren generelt, og bruk av avtalar i konsultasjonsordninga spesielt. Departementet har difor gjeve Deloitte i oppdrag å utgreie og analysere bruken av avtalar mellom staten og kommunesektoren. Oppdraget gjeld avtalar både i og utanfor konsultasjonsordninga, og skal ferdigstilt innan 1. desember 2012.

6.5.4 Andre dialog- og samhandlingsarenaer mellom staten og kommunane

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

Utvikling og dialog gjennom bruk av nettverka i kommunesektoren

KS har gjennom fleire år utvikla ein metode for læring i nettverk. I desse nettverka, mellom anna ulike effektivitetsnettverk, blir det utarbeidd analysar basert på statistikk og annan informasjon, slik at kommunane kan samanlikne seg med andre kommunar i og utanom nettverket (benchmarking og benchlearning i nettverk).

I tillegg til samlingar i nettverka blir det òg arrangert dialogmøte eller -konferansar om ulike tema der mellom anna departement og ulike fagmiljø blir inviterte til fagleg utvikling og dialog. Nettverka gjev vidare tilgang til informasjon på nasjonalt plan om kommunale tenester. I mange høve blir ulike program følgde opp gjennom nettverka.

Flink med folk i første rekkje er eit pågåande samarbeid mellom KS og Helse- og omsorgsdepartementet i regi av Helsedirektoratet. Programmet handlar om å betre kvaliteten innan helse- og omsorg, også rus og psykiatri, gjennom leiing, strategisk kompetanseplanlegging og -utvikling og tverrfagleg samarbeid.

Kommunal- og regionaldepartementet, Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet og KS har i perioden 2007–2010 samarbeidd om programmet *Grøne energikommunar*, der 21 kommunar og ein fylkeskommune deltok. Føremålet var å få kommunane til å satse på energieffektivisering og fornybar energi og å få ned klimagassutslepp.

Kontaktkonferansen med fylkeskommunane

Regjeringa møter fylkeskommunane til ein fast dialogkonferanse i mars/april kvart år. På denne arenaen deltek den politiske leiinga i fleire departement og den politiske leiinga i fylkeskommunane. Målet med konferansen er å styrkje den politiske dialogen mellom forvaltningsnivåa for å medverke til at nasjonal og regional politikk bygger opp under kvarandre. Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet vekslar på å ha hovudansvaret og førebur konferansen i samarbeid med andre departement og representantar frå fylkeskommunane og KS.

Arbeidet med Nasjonal transportplan

Samferdselsdepartementet legg fram Nasjonal transportplan kvart fjerde år. I samband med dette arbeidet blir det gjennomført ein omfattande planprosess leidd av Statens vegvesen. Involverte aktørar i tillegg til fylkeskommunane er Jernbaneverket, Kystverket og Avinor. Samferdselsdepartementet legg normalt opp til politiske dialogmøte undervegs mellom Samferdselsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og fylkeskommunane/storbyane for å diskutere utviklinga av transportpolitikken og arbeidet med meldinga. I arbeidet med Nasjonal transportplan 2014–2023 har fylkeskommunane ein representant i etatane si styringsgruppe for planprosessen.

Kommunale og fylkeskommunale arenaer og kollegium

I tillegg til dei møtestadene staten legg til rette for, blir departement og statlege etatar eller verkemiddelaktørar i nokon grad inviterte til etablerte møtearenaer i kommunesektoren. Døme på dette er KS sitt storbynettverk, som er samansett av dei åtte største byane i landet representert på rådmanns-/rådsleiarnivå, og fylkeskommunale kollegium både på politisk og administrativt nivå. Fylkesråds-/ordførarkollegiet, fylkesrådmannskollegiet, samferdselssjefkollegiet, regionalsjefkollegiet og næringsssjefkollegiet er døme på fylkeskommunale møtestader.

Regionale partnerskapar og arbeidet med regionale planstrategiar

I arbeidet med regional utvikling samarbeider fylkeskommunane i regionale partnerskapar med representantar for næringslivet, forskings- og utgreiingsmiljø, universitets- og høgskulemiljø, ulike statlege verkemiddelaktørar, kommunane og frivillige organisasjonar. Desse partnerskapane er også sentrale i arbeidet med regionale planstrategiar etter ny plandel av plan- og bygningslova.

6.6 Forsøk som utviklingsverktøy

6.6.1 Forsøkslova og andre heimlar for å gjennomføre forsøk

Det generelle heimelsgrunnlaget for å gjennomføre forsøk i offentleg forvaltning er forsøkslova av 26. juni 1992 nr. 87. Denne lova gjer det muleg å drive forsøksverksemd i alle delar av forvaltninga ved å få mellombelse unntak frå gjeldande lover

og forskrifter. Kommunar, fylkeskommunar og statlege organ kan gjennom forsøkslova prøve ut løysingar med ei anna fordeling av oppgåvene mellom forvaltningsnivåa. Det kan også gjerast forsøk med det ein meiner vil føre til meir effektiv organisering, raskare sakshandsaming eller betre tenester for innbyggjarane.

Lova inneheld nokre grenser for kva det kan gjennomførast forsøk med. Det kan ikkje gjerast unntak frå dei grunnleggjande føresegnene i kommunelova om organisering, sakshandsamingsreglane i forvaltningslova eller sakshandsamingsreglar i særlovgevinga når desse er gjevne av omsyn til rettstryggleiken for einskildpersonar. Kongen/departementet kan likevel godkjenne forsøk dersom ein finn at den framgangsmåten som skal nyttast i forsøket, sikrar desse omsyna minst like godt som dei særlege sakshandsamingsreglane det er søkt om unntak frå. Det kan heller ikkje godkjennast forsøk som inneber innskrenking av rettar eller utviding av plikter som einskildpersonar har etter gjeldande lovgjeving.

Det er eit klart siktemål at forsøkslova skal vere eit verktøy til å drive forvaltningsutvikling, og at lova såleis ikkje kan nyttast berre til å få unntak/dispensasjon frå lovverk som ein finn lite føremålstenleg.

Kongen har etter lova mynde til å godkjenne forsøk. Når desse skal gjennomførast i kommunar eller fylkeskommunar, blir det fastsett lokale/regionale forskrifter som skal erstatte spesifiserte delar av det nasjonale regelverket i forsøksperioden. Kompetansen til å godkjenne forsøksforskrifter er delegert til Kommunal- og regionaldepartementet når forsøka skal gjennomførast av kommunar eller fylkeskommunar. For forsøk i den lokale eller regionale statsforvaltninga har Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet fått delegert fullmakt til godkjenning.

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

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

I tillegg til desse lovbaserte forsøksgrunnlaga blir det gjort utviklingsarbeid i forvaltninga som ofte blir kalla forsøk. Dette er ikkje forsøk i formell forstand, som altså føreset godkjenning til å fråvike

statleg regelverk i ein avgrensa tidsperiode og drive verksemd etter lokale/regionale forskrifter som erstattar det nasjonale regelverket.

6.6.2 Forvaltningsutvikling gjennom forsøk

Sidan forsøkslova blei sett i verk 1. januar 1993 har det vore gjennomført ei lang rekkje forsøk i kommunar og fylkeskommunar. I utgangspunktet kan det gjevast godkjenning til å drive forsøk i inntil fire år. Forsøksperioden kan forlengjast med inntil to år. Dersom det er planlagt eller vedteke å gjennomføre reformer i samsvar med det forsøket gjeld, kan forsøksperioden forlengjast fram til reforma blir sett i verk. Ved godkjenning av forsøk set departementet til vanleg krav om at forsøket skal evaluerast.

Nokre av forsøka er det eitt eller fleire departement som har teke initiativ til. Dette blir då gjort for å prøve ut nye løysingar i ein del kommunar som grunnlag for å vurdere ei ny oppgåvefordeling eller innhaldet i eit nytt statleg regelverk. Døme på slike statleg initierte forsøk er fylkeskommunal og kommunal oppgåvedifferensiering og einskapsfylke, utvida mynde for ordføraren og direkte val av ordførar. Ved kommunestyre og fylkestingsvalet 2011 tok Kommunal- og regionaldepartementet initiativ til to forsøk etter vallova, det eine galdt forsøk i 20 kommunar og Longyearbyen lokalstyre med røysterett for 16- og 17-åringar, og det andre galdt forsøk med elektronisk røystring i 10 kommunar.

Mange forsøk er blitt gjennomførte på grunnlag av søknader frå ein eller fleire kommunar eller fylkeskommunar. Døme på forsøk som har vore initierte av kommunar eller fylkeskommunar, er utvida lokalt ansvar etter motorferdslelova, to forsøk med samkommunemodell, direkte val til kommunedelsutval og kommunal handheving av politivedtekter om forsøpling. Før innføringa av vertskommunemodellen i kommunelova i 2007 blei det gjennomført fleire forsøk med interkommunale myndigheitsoppgåver innanfor mellom anna barnevern og landbruksforvaltning.

Departementet har som mål å halde Stortinget informert om forsøksverksemda i kommunar og fylkeskommunar etter forsøkslova og vallova. Den årlege kommuneproposisjonen blir nytta til slik informasjon. Det er i utgangspunktet opp til det ansvarlege fagdepartementet å vurdere om forsøka skal føre til endringar i nasjonalt regelverk eller oppgåvefordelinga mellom forvaltningsnivåa eller tene som grunnlag for ny politikktutvikling. Det varierer i kva grad dei gjennomførte forsøka

har ført til endringar i nasjonalt regelverk eller oppgåvefordelinga mellom nivåa.

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

6.7.1 Om verkemiddelbruk

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

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

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

Utviklinga og ulike kunnskapskjelder viser at det over tid er blitt meir omfattande bruk av alle typar verkemiddel for styring av kommunane, sjølv om biletet er noko meir nyansert når det gjeld øyremerkte tilskot.

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

lege rettleiarar retta mot kommunane, har auka vesentleg.

Departementet har i kapittel 6.2 gjort nokre vurderingar knytte til utviklinga innanfor regelstyring. Innføring av individuelle rettar for einskildpersonar og/eller grupper av innbyggjarar gjer det mogleg for desse å få innhaldet i rettane for sitt vedkomande fastlagt ved domstolane. For kommunane vil slike rettskrav innebære at dei må prioritere å oppfylle rettane, at dei får avgrensa fri-dom til å ta avgjerder ut frå lokale tilhøve og mindre mulegheit til å sjå ulike behov i samanheng. Det kan dermed oppstå eit effektivitetstap for kommunane når mange ulike individuelle rettskrav skal forvalta. Innføring av individuelle rettar for visse grupper fører lett til at behova til andre grupper blir fortregnde. Når ein innfører fleire individuelle rettar, vil det føre til gradvis mindre rom for lokal prioritering og lokalt tilpassa løysingar innanfor rammestyringsprinsippet. Departementet meiner difor at eit så stramt statleg styringsverkemiddel som individuelle rettar knytt til objektive forhold, berre bør nyttast der det ligg føre nasjonale omsyn til likskap/likeverd og/eller rettstryggleik. Ved gjennomføring av rettar som er knytt til objektive forhold, som til dømes alder, vil det ikkje vere særleg rom for kommunen til å finne lokalt tilpassa løysingar, bortsett frå organisering og lokalisering av skolebygg, barnehagar og liknande

Lovføresegner om individuelle rettar som ikkje er knytt til objektive forhold er også eit sterkt styringsverkemiddel, og må difor vere grunngeivne i nasjonale omsyn. Fastsetjing av innhaldet i slike rettar for den einskilde vil måtte gjerast etter ei vurdering i kommunen, og praksis kan difor variere mellom kommunane. Det er likevel ein føresetnad at eventuelle minstenormer innan det einskilde lovverket skal oppfyllast i alle kommunar. Grunnlaget for innføring av denne typen individuelle rettar kan vere knytt til fleire omsyn enn likskap/likeverd og rettstryggleik. Til dømes kan omsynet til liv og helse og omsynet til nasjonale minoritetar eller særleg utsette grupper vere det som grunngeiv innføring av denne typen rettar. Dei konkrete lovføresegnene om individuelle rettar som ikkje blir utløyste av objektive, hendingsbaserte forhold, bør utformast slik at dei gjev rom for lokal tilpassing og lokalt skjøn i sjølv oppfyllinga av rettane.

Lovføresegner om individuelle planar er eit gode for dei gruppene som har slik rett, og som ønskjer å nytte den. Systemet kan også føre til sterkare vektlegging av samanhengen i tenestene som ein person får frå ulike delar av kommunen

eller frå ulike forvaltningsnivå. Det er likevel slik at arbeidet med å oppfylle retten til individuell plan kan vere administrativt og fagleg krevjande for kommunane. Ut frå dette meiner departementet det er viktig å innhente meir samla kunnskap om korleis dette verkemiddelet fungerer. Ein eventuell bruk av lovpålegg om individuelle planar på nye lovområde skal såleis avvente ei samla evaluering av dei gjeldande føresegnene, og at resultatet av denne er lagt fram for Stortinget, jf. omtale i kapittel 6.2.

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

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

Departementet viser til at kommunane har fri-dom til å skrive ut egedomsskatt, og at mange kommunar nyttar den mulegheita. Vidare har kommunane fridom til å fastsetje skattøyren for skatt på alminneleg inntekt innanfor ei øvre grense. Alle kommunane nyttar maksimalsatsen for skattøyren, slik at spørsmålet om friare skattøyre i realiteten er eit spørsmål om auka skattlegging.

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

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

Regjeringa legg til grunn at rammefinansiering framleis skal vere hovudmodellen for

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

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

Styring frå staten gjennom ulike verkemiddel kan stille store krav til kommunal iverksetjing og implementering, både i den organisatoriske tilrettelegginga og når det gjeld å ha tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse i administrasjonen. Det er som regel sektoromsyn som står i fokus for departementa og direktorata, og som er grunnlaget for endringar i regelverk og statlege satsingar gjennom handlingsplanar og liknande. Kommunane har mange ulike oppgåver og må sjå meir på samanheng og heilskap for å kunne tilpasse ulike delar av forvaltninga og tenesteytinga til lokale behov, og dermed få ei effektiv drift. Ofte vil det vere relativt kort tid mellom nasjonale vedtak og iverksetjing av lover, forskrifter eller tilskotsordningar. Kort tid mellom vedtak og gjennomføring kan gjere det vanskelegare for kommunane å nytte fortrinna sine ved å sjå ting i samanheng og sikre god utnytting av tilgjengelege ressursar i oppgåveløysinga – både økonomisk og personellmessig.

Det er behov for statleg rettleiing av kommunane for at dei skal kunne løyse kompliserte oppgåver på rett måte og til beste for innbyggjarane. Skriftlege rettleiarar er likevel ikkje pålegg. Ein rettleiar skal rettleie innanfor ramma av regelverket på området. Ved utforminga av rettleiingar er

det viktig at avsendarane sentralt tenkjer over kva som er mest nyttig for mottakarane i kommunane, som er dei formelt ansvarlege for tenestene og forvaltningsoppgåvene. Dermed er det naturleg å prioritere område der rettleiing blir etterspurd. Representantar for kommunesektoren bør også i større grad få medverke ved utarbeiding av rettleiarar og andre informasjonstiltak som skal rettast mot kommunane.

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

Det vil vere gråsoner i spørsmålet om kommunesektoren opplever styringsdialogen med ulike instansar som inngrep eller rimelege handlingar, sett frå eit regionalt eller lokalt perspektiv. Til dømes kan dialogen med fylkesmannen vere tilitsskapande dersom kommunane opplever støtte for verksemda og at kvaliteten på tenesteytinga blir betra. Behovet for rettleiing og støtte vil vidare kunne vere forskjellig og bli oppfatta forskjellig i ulike kommunar. Tilgjengeleg kompetanse og høve til å byggje opp den kommunale organisasjonen vil sjølvstøtt vere vesentleg for korleis kommunane følgjer opp ulike statlege forventingar og krav. Difi (2010) har dokumentert at mindre kommunar ønskjer og har behov for meir rettleiing og støtte enn større kommunar.

6.7.2 Fullmaktslovgeving for fastsetjing av kommunale oppgåver

Bruk av fullmaktslover for å fastsetje kommunale oppgåver har vore vanleg på nokre fagområde som gjeld reine forvaltningsoppgåver i kommunane. Dette gjeld særleg innan landbruks- og miljøvernomsråda. På velferdsomsråda har slike forskriftsheimlar vore mindre vanlege. I ny helse- og

omsorgstenestelov, jf. Prop. 91 L (2010-2011), er det i § 3-1 teke inn ein heimel for Kongen til å gje nærare føresegner om innhaldet i kommunane sine plikter til å yte helse- og omsorgstenester.

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

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

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har i Innst. S. nr. 296 (1995–96) gjeve ei relativt brei drøfting av bruken av forskrifter i forvaltninga. Komiteen framhevar at omfattande bruk av delegering av mynde til å gje forskrifter er naudsynt i dagens samfunn, men strekar samstundes under at det i mange høve er grunn til å vise varsemd med bruken av forskriftsheimlar. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalar at det generelt er særleg grunn til å vise varsemd med bruken av forskriftsheimlar når det gjeld reglar som gjev rettar og plikter for innbyggjarane. Rettar og plikter bør i størst muleg grad gå fram av lova (Justisdepartementets lovavdeling: *Lovteknikk og lovforberedelse*).

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

ming av pålegg om å utføre visse oppgåver på vegner av det offentlege.

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

6.7.3 Om utgreiing av statlege tiltak retta mot kommunesektoren

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

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

I nokre høve vil overordna prinsipp som legalitetsprinsippet styre bruken av statlege verkemiddel. Kommunane kan ikkje få påbod om å gjennomføre ei oppgåve utan heimel i lov. Internasjonale tilhøve og forpliktingar, til dømes EØS-avtalen og menneskerettskonvensjonane, kan også styre val av verkemiddel i statlege organ. Når ein tek omsyn til slike bindingar/føringar, vil det like-

vel ofte vere eit rom for departementa og direktorata til å vurdere alternative verkemiddel overfor kommunesektoren.

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

som i etterkant av vedtekne lover og forskrifter skal vurdere dei statlege verkemidla som statsforvaltninga vil ta i bruk opp mot prinsippa for forholdet mellom stat og kommune.

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

7 Rapportering, dokumentasjon og tilsyn

7.1 Innleiing

Dette kapitlet handlar om rapportering, dokumentasjon og tilsyn, som er sentrale verkemiddel for statleg kontroll og styring med kommunal verksemd. Dei siste åra har det vore mykje merksemd omkring kva resultat ein får ut av dei kommunale tenestene. Både staten og kommunane har behov for informasjon om utviklinga av tenestene og kva resultat som blir oppnådde. Det har òg vore auka merksemd rundt statleg tilsyn med kommunane. Staten har eit legitimt behov for å kontrollere at kommunane oppfyller dei lovpålagde pliktene sine overfor innbyggjarane. Ei kartlegging av statens bruk av juridiske verkemiddel kan tyde på auka vektlegging av tilsyn og kontroll (Difi 2010:4). Rapporten peikar på at denne utviklinga dels er ein konsekvens av mål- og resultatstyring, dels eit resultat av eit behov for å følgje kommunane tettare opp etter ein auke i omfanget av individuelle rettar og kommunale plikter. Dette kapitlet bør sjåast i samanheng med kapittel 9 og 10 om kommunal og fylkeskommunal eigenkontroll. Til saman gjev kapitla eit heilskapleg bilete av kontrollen med kommunal verksemd. Departementet legg til grunn av staten ikkje skal kontrollere kommunane i større grad enn det som er naudsynt. Ein aktiv bruk av forvaltningsrevisjon og administrativ internkontroll i kommunane bør på sikt kunne redusere behovet for statleg tilsyn og kontroll.

Mål- og resultatstyring er eit etablert prinsipp i den statlege styringa av kommunesektoren. Generelt inneber det at staten spesifiserer nasjonale mål og forventa resultat, medan kommunane skal finne fram til dei midla lokalt som vil føre til best muleg realisering av måla. Denne resultatorienteringa er i tråd med dei forventingane innbyggjarane og media har til informasjon om korleis dei offentlege ressursane blir nytta. For at staten skal kunne oppfyller det overordna ansvaret sitt for oppgåveløysinga, er det behov for tilbakemelding om utviklinga i tenestene og kva for resultat som er oppnådde. Statlege sektormyndigheiter har ønske om informasjon om korleis nettopp deira område blir prioriterte i kommunane. Styringsinformasjon

er ein del av grunnlaget for utforming av statleg politikk for den offentlege forvaltninga, og blir nytta i vurderingar rundt ressursinnsats og val av styringsverkemiddel overfor dei ulike tenesteområda. Det er eit mål at informasjonsflyten skal medverke til læring mellom kommunane og staten og mellom einskildkommunar. Føremålet er forbetring av dei kommunale tenestene, med auka effektivitet og kvalitet i oppgåveløysinga.

Kapittel 7.2 inneheld ein omtale og drøfting av kommunal rapportering til staten. Rapporteringa frå kommunesektoren til statsforvaltninga er omfattande og har stor spennvidd. Krava varierer i både innhald, frekvens og omfang. Det har vore mykje merksemd i kommunesektoren om det som har vore oppfatta som ein auke i rapporteringsbyrda. Tilbakemeldingar frå sektoren er at rapporteringspliktene er for omfattande og tek tid frå tenesteyting og anna oppgåveløysing. Etterspurnaden etter dokumentasjon og informasjon vil auke som følgje av at staten overlèt meir ansvar og myndigheit til kommunane. PwC har på oppdrag frå KS og Kommunal- og regionaldepartementet kartlagt dei administrative kostnadene ved den pliktige rapporteringa og kva nytte rapporteringa har for kommunesektoren og staten. Resultata av denne kartlegginga blir omtala i kapitlet.

Det er eit mål at staten berre skal påleggje kommunesektoren rapportering som gjev naudsynt styringsinformasjon både for staten og for kommunesektoren. For å sikre god nytte av og kvalitet i rapporteringa bør rapporteringskrava utformast i eit samarbeid mellom dei to partane. Kommunalt rapporteringsregister, KOSTRA, og andre informasjonssystem og databasar er gode verktoy for å sikre effektiv rapportering frå kommune til stat. Det er likevel rom for forbetringar. Departementet vil i tida framover følgje tettare opp dei statlege organa som krev rapportering frå kommunesektoren, gjennom faste årlege påminningar om heimelsgrunnlaget som er naudsynt for å kunne krevje rapportering, og om oppdatering av opplysningane i Kommunalt rapporteringsregister.

Statleg tilsyn er kontroll med om kommunane oppfyller krav fastsette i lov. I kapittel 7.3 og 7.4 vil

departementet drøfte aktuelle tema av generell interesse som ein framleis bør vere merksame på i arbeidet med å vidareutvikle statleg tilsyn med kommunane. Det blir i meldinga særleg sett søkjelys på samordning og tilsynsmetodikk. Departementet set vidare søkjelys på korleis det statlege tilsynet blir innretta, kva som kan vere konsekvensane av slikt tilsyn, og har innhenta kunnskap, mellom anna om tilsikta og utilsikta konsekvensar av ulike tilsynsformer og -metodar.

Det er departementets mål å innrette statleg tilsyn slik at det i tillegg til å kontrollere og korrigere avvik frå lovkrav også medverkar til meir langsiktig læring og kvalitetsforbetring i den kommunale tenesteproduksjonen og i kommunanes utføring av lovpålagde oppgåver. Ein bør i større grad differensiere statleg tilsyn med omsyn til både når og kvar det er viktig å føre tilsyn. Ein bør også arbeide for å betre samanhengen mellom eigenkontrollen i kommunen og det statlege tilsynet. Vidare bør statlege tilsynsmyndigheiter i større grad gjenbruke dokumentasjon som kommunane sjølve har fått fram i samband med eiga kontrollverksemd, som grunnlag for førebuing, prioritering og gjennomføring av statleg tilsyn.

7.2 Rapportering

Kartlegginga av statlege verkemiddel (Difi 2010:4) viser ei utvikling der staten legg aukande vekt på prosedyrar og rapportering. Når staten i større grad styrer gjennom mål for tenestene, får kommunane større ansvar for å dokumentere kva dei gjer for å nå måla, og for å vurdere om måla faktisk blir nådde. Nye krav til prosedyrar og rapportering inneber at kommunesektoren må bruke ressursar på å byggje opp system og rutinar for dette.

I kommunesektoren er det mykje merksemd rundt rapporteringsbyrda. Tilbakemeldingar frå sektoren tilseier at rapporteringspliktene er for omfattande og stel tid frå tenesteyting og anna oppgåveløysing.

Dei tilsette i kommunesektoren opplever i kvardagen ulike krav til rapportering og dokumentasjon, som kan komme både frå staten og frå anna hald. Dette vil til dømes kunne omfatte pålagd rapportering til staten, rapportering internt i kommunen, dokumentasjon av sakshandsaming og vedtak, dokumentasjon i samband med tilsyn, ad hoc-undersøkingar frå staten, media, interesseorganisasjonar, forskingsinstitutt, konsulentar og så bortetter. For dei tilsette kan alt dette verke som eitt og det same, medan det i realiteten

er summen av den kommunale rapporteringa til staten og andre førespurnader og krav til prosedyrar og dokumentasjon.

Kommunane og fylkeskommunane har eit vidt spekter av oppgåver som dei skal løyse. På dei områda der kommunesektoren har eit særskilt ansvar, vil kommunane og fylkeskommunane i kraft av å vere ansvarshavande, utførande eining, eigar eller anna også kunne ha eit ansvar for å rapportere opplysningar om ressursbruk, tenesteyting og anna til nasjonale informasjonssystem som KOSTRA, Individbasert statistikk i pleie- og omsorgssektoren (IPLOS), Grunnskolens informasjonssystem (GSI) og andre.

I samband med øyremerkte tilskot krev staten at mottakarane skal rapportere om bruken av midlane. Dei øyremerkte tilskota har ulik innretting og ulike rapporteringskrav ved seg (jf. kapittel 6). Kommunal- og regionaldepartementet vil setje i gang ei kartlegging for å sjå nærare på korleis ulike øyremerkte ordningar er utforma og innretta. Siktemålet med dette arbeidet er å leggje grunnlag for forenkling og effektivisering ved at øyremerkte tilskot får ei utforming og innretting som, innanfor krava i økonomireglementet for staten, fører med seg minst muleg bruk av administrative ressursar både i kommune og stat, og som gjer at det er samsvar mellom nytta av tilskota og kosten ved å søkje og rapportere om dei.

Kommunane og fylkeskommunane vil ved tilsyn måtte leggje fram dokumentasjon for tilsynsmyndigheitene i forkant av besøket. I tillegg vil kommunar og fylkeskommunar som arbeidsgjevar ha dei same pliktene som andre til å rapportere opplysningar om lønns- og trekkoppgåver, sjukepengeordningar og terminoppgåver for arbeidsgjevaravgift. Det siste er pålagd rapportering til staten, men denne rapporteringa er ikkje unik for kommunesektoren.

Kommunalt rapporteringsregister (KOR)

For å få ei samla oversikt over rapporteringspliktene som kommunesektoren har overfor staten, blei det i 2005 oppretta eit register til dette føremålet. Kommunalt rapporteringsregister (KOR) gjev oversikt over kva for opplysningar som ulike statlege etatar gjennom lov, føresegn eller løvingsvedtak krev frå kvar einskild kommune og fylkeskommune. Registeret viser oppdatert informasjon om den einskilde rapporteringsplikta, kven som er oppgåveforvaltar, føremålet med rapporteringa, heimelsgrunnlaget og estimert rapporteringsbyrde. Dette siste skal seie noko om kor lang tid som går med til å rapportere på kvart

einskild skjema. Registeret viser òg dei einskilde spørsmåla som staten krev at kommunesektoren svarer på. Rapporteringspliktene må vere heimla i lov, føresegn eller vedtak frå Stortinget.

Registeret er heimla i kommunelova § 49a. Brønnøysundregistra fører registeret på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet. Departement og underliggjande etatar har plikt til å melde frå til registeret før nye rapporteringsplikter for kommunar og fylkeskommunar blir sette i kraft eller eksisterande rapporteringsplikter blir endra. Rapporteringsplikta kan ikkje setjast i verk før endringa er publisert i rapporteringsregisteret. Kommunane og fylkeskommunane har altså ikkje plikt til å rapportere med mindre dei statlege organa har meldt inn dette til registeret.

Pliktene kan vere både periodiske, som til dømes rekneskapsrapporteringa, eller hendingsutløyste, som til dømes rapporteringa i eigedomsmatrikkelen. Det er viktig for heilskapen og totalbiletet av den samla administrative rapporteringsbyrda til sektoren at begge kategoriane er omfatta. Reint ad hoc-prega rapporteringsplikter og eingongsundersøkingar, som kan vere heimla i vedtak i Stortinget, ligg ikkje inne i registeret. Hovudregelen for øyremerkte tilskot er at dei skal liggje inne. I nokre høve vil grensedraginga likevel måtte baserast på eit visst skjøn.

Omfang og nytte i rapporteringa

I rapporteringsregisteret var det ved utgangen av 2009 registrert 133 skjema med ei arbeidsbyrde som til saman var estimert til 192 årsverk. Etter at KOR blei oppretta, har utviklinga vist ein svak auke i den registrerte rapporteringsbyrda.

PwC har på oppdrag frå KS og Kommunal- og regionaldepartementet kartlagt dei administrative kostnadene ved den pliktige rapporteringa og kva nytte rapporteringa har for kommunesektoren og staten. Kartlegginga har sett på fire kategoriar av rapporteringsbyrder: pålagd kommunal rapportering i lov eller føresegn, arbeidsgjevarrapportering som kommunane og fylkeskommunane har på lik linje med andre organisasjonar og føretak i arbeidslivet, dokumentasjon i samband med tilsyn og til slutt rapportering om øyremerkte tilskot.

Arbeidet vurderte i første rekkje den pålagde rapporteringa. Som del av undersøkinga blei det også gjennomført meir detaljerte studiar enn det som er gjort i samband med KOR-registreringa av den byrda kommunane og fylkeskommunane har ved å rapportere til staten.

Kartlegginga viste for det første at KOR ikkje har vore fullstendig oppdatert. Nokre rapportar

og tilskotsordningar er ikkje førte opp i registeret, men i alt omfattar KOR 90 prosent av rapporteringspliktene. Det er først og fremst nyleg innførte plikter som manglar.

Dei årlege administrative kostnadene kommunesektoren har på grunn av rapportering til nasjonale informasjonssystem, er i kartlegginga estimerte til 320 årsverk (180 millionar kroner). Det inkluderer all relevant tidsbruk ved rapportering, frå førebuing og innsamling til tilrettelegging og innsending innan dei faste, etablerte rapporteringssystema for ressursinnsats og tenesteyting. Halvparten av årsverka er konsentrerte i tre system, nemleg eigedomsmatrikkelen, grunnskulesystemet GSI og pleie- og omsorgssystemet IPLOS (KOSTRA er i denne samanhengen ikkje rekna som eitt system, men splitta på dei ulike skjema).

For arbeidsgjevarrapporteringa er kostnadene estimerte til 276 årsverk (156 millionar kroner). Dette er kostnaden ved å finne fram til, dokumentere, lagre, gjere tilgjengeleg eller rapportere informasjon som kommunesektoren på lik linje med næringslivet må levere til det offentlege eller til ein tredjepart, til dømes NAV eller Statistisk sentralbyrå.

For øyremerkte tilskot er det ikkje gjort noko konkret overslag over dei samla rapporteringskostnadene, men det er indikert at dei kan liggje i same storleik som for pålagd rapportering, noko som i så fall vil seie om lag 300 årsverk (knappt 200 millionar kroner). Summen av desse tre gruppene tilseier at overslaget som er gjeve i KOR, undervurderer rapporteringsbyrdene.

For tilsynsarbeid er kostnaden for kommunesektoren rekna til 76 årsverk (43 millionar kroner). Overslaget baserer seg i stor grad på ei tidlegare undersøking av kostnadene ved kvart tilsyn, men er oppdatert med talet på gjennomførte tilsyn, som i 2010 var i overkant av 1000. Utviklinga med meir heilskaplege tilsyn, jf. kapittel 6.4, kan indikere at kvart tilsyn krev meir førebuing frå kommunane før kvart besøk og trekkjer i retning av at dette overslaget undervurderer rapporteringskostnadene ved tilsyn noko.

Samla sett tilseier dette at dei administrative kostnadene ved å rapportere til staten på desse områda i sum ligg på rundt 1000 årsverk (600-700 millionar kroner).

Det er store variasjonar mellom kommunane i kor effektivt dei har organisert dei interne prosessane ved rapporteringa. Det er òg store skilnader i kor effektivt dei statlege ordningane er innretta. Nokre system, slik som rapporteringa på rekneskap og innanfor eigedomsmatrikkelen, gjev

svært effektiv informasjonsoverføring. Andre kanalar for innrapportering er meir ad hoc-prega og har store administrative kostnader.

Nytteverdien av informasjonen som blir overført, blei òg vurdert i undersøkinga til PwC. For pålagd rapportering til informasjonssystema er nytteverdien i det store og det heile vurdert som høg både for kommunesektoren og for staten. Den informasjonen kommunane rapporterer til staten, bruker dei i stor grad sjølve også. Dette gjer sitt til at kvaliteten på dei innrapporterte opplysningane blir betre. Når det gjeld tilskotsordningar, er nytteverdien av rapporteringa truleg lågare, ifølgje PwC, og for tilsyn og arbeidsgjeverrapportering er nytteverdien ikkje vurdert.

Effektiviseringsnettverka er eit godt døme på korleis kommunane bruker tala dei rapporterer inn. KS tilbyr kommunane ein arena for analysar av eiga verksemd, samanlikning og læring ved å delta i nettverka. KS har nettverk innan skule, pleie og omsorg, barnehage, barnevern, sosialtjeneste, psykisk helse, skulefritidsordning, byggesak og medarbeidartilfredsheit. I kvart nettverk deltek frå fire til åtte kommunar. Alle nettverka har eigne kartleggingsverktøy som supplerer den pålagde rapporteringa, mellom anna med mottakar- og medarbeidarundersøkingar. KS gjev faktagrunnlaget som viser likskap og variasjonar mellom kommunane i dekningsgrad, produktivitet, effektivitet og kvalitet. Kommunane samanliknar seg med kvarandre og med seg sjølve over tid på dei ulike parametranne, utvekslar erfaringar, lærer av dei gode døma og set i gang forbetringstiltak i eigne verksemdar. Nettverka har retta mest merksemd mot forholdet mellom ressursinnsats og oppnådde resultat i form av tilfredsheit blant mottakarane og målt kvalitet. Målet er at kommunane med uendra eller lågare ressursinnsats skal yte tenester til minst like mange mottakarar og/eller yte tenester med betre kvalitet. Nettverka fokuserer likevel ikkje først og fremst på målestokkar, standardar og beste praksis. Kommunane er meir opptekne av gjensidig erfaringsutveksling og innovasjon enn av å medverke til å standardisere tenesteytinga (Fürst og Høverstad 2004).

Rapporteringspliktene til staten er omfangsrike og varierer i både innhald, frekvens og omfang. Kommunesektoren skal gje omfattande informasjon, og det krev mykje tid og administrative ressursar. PwC konkluderer med at vurderingane av dei administrative byrdene og den kommunale eigennytta likevel kan tyde på at rapporteringa som staten krev frå kommunesektoren, ikkje utan vidare kan seiast å vere for omfattande. Kartlegginga kan tyde på at den avdekte misnøya

med omfanget av rapporteringskrava til staten, eit stykke på veg kan kome av andre tilhøve. På ein del område er det kome fleire krav til prosedyrane i sakshandsaminga i kommunane (Difi 2010). Kommuneleiinga kan etterspørje informasjon til intern bruk. Staten kan be om ad hoc-rapportering, som oftast via fylkesmannen. Det er grunn til å tru at det har vore ein auke i omfanget av ad hoc-rapporteringa frå kommunane til staten. Tilbakemelding frå fleire av fylkesmennene tyder på at departement og statlege etatar i aukande grad ber om rapportering om tilstanden på ulike fagområde utanom dei faste rapporteringstidspunkta. Slike krav kjem ofte som resultat av særskilde hendingar og mediemerksemd på eit politikkområde og kan vere vanskelege å føreseie. Medium, interesseorganisasjonar, forskingsmiljø og andre rettar førespurnader av ulik art til kommunesektoren. Ein gjennomsnittleg kommune får til dømes kvar veke to til fem førespurnader utanfrå om å delta i spørjeundersøkingar eller liknande (PwC 2011). Det kan vere arbeidskrevjande for kommunane å innhente slik informasjon som ikkje inngår i dei ordinære rapporteringskrava. Dei kommunalt tilsette som blir bedne om å svare på dette, vil oppleve det som ei administrative byrde, men det har lite med statlege pålegg å gjere.

Det er viktig at kommunen og fylkeskommunen skil mellom kva som er pliktig rapportering, og kva som er opp til kommunane og fylkeskommunane sjølve å avgjere korleis dei vil handsame. Den einskilde kommunen og fylkeskommunen må sjølv ta stilling til korleis dei skal stille seg til førespurnader som dei ikkje er pålagde å svare på.

KOSTRA og andre informasjonssystem

Korleis rapporteringa til staten er innretta, varierer mellom dei ulike tenestene og dei ulike rapporteringsordningane. Det vanlegaste er at kommunane og fylkeskommunane rapporterer inn data til Statistisk sentralbyrå gjennom å fylle ut og sende skjema eller gjennom filuttrekk frå sine eigne fagsystem. I andre høve held dei ved like register som andre forvaltningsnivå administrerer, og som Statistisk sentralbyrå i neste omgang kan trekkje ut data frå. All den faste rapporteringa som involverer Statistisk sentralbyrå, skjer i dag ved elektronisk datautveksling.

Det mest sentrale systemet for rapportering frå kommunesektoren til staten er KOSTRA (kommune-stat-rapportering). KOSTRA er eit nasjonalt informasjonssystem som samlar inn, registrerer og publiserer styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal verksemd. Systemet er basert

på elektronisk innrapportering frå kommunesektoren til Statistisk sentralbyrå og på fleire andre kjelder i og utanfor Statistisk sentralbyrå. Informasjonen om kommunale og fylkeskommunale tenester, bruk av ressursar på ulike tenesteområde og eigenskapar ved innbyggjarane blir registrerte og samanstilte for å gje relevant informasjon til avgjerdstakarar i kommunane, fylkeskommunane og staten. Dei siste åra har også fleire indikatorar for kvaliteten på dei ulike tenestene blitt publiserte. Desse omfattar objektive mål på innsatsfaktorane (t.d. den formelle kompetansen til dei tilsette), korleis praksis samsvarer med det som er rekna for gode rutinar, metodar og liknande (t.d. ventetider, opningstider), eigenskapar ved utføringa (t.d. mottakarmedverknad) og i kva grad tenestene medverkar til å nå dei måla som er sette for tenestene (t.d. karakterar, eineromsdekning), men ikkje mottakarundersøkingar. Slike undersøkingar blir publiserte i samband med Effektiviseringsnettverka til KS på bedrekom-mune.no, men sidan det er eit frivillig verktøy, rapporterer ikkje mange nok kommunar til at desse indikatorane kan nyttast på nasjonalt nivå.

Publiseringa av statistikken i KOSTRA legg til rette for at ein kommune eller fylkeskommune kan samanlikne seg med andre og med seg sjølv over tid. Informasjonen skal gje betre grunnlag for analyse, planlegging og styring i kommunar og fylkeskommunar og kunne brukast for å vurdere om nasjonale mål blir nådde. I tillegg vil innbyggjarar, interessegrupper, media og andre interesserte kunne finne informasjonen om tenestene og ressursbruken i kommunane og fylkeskommunane.

Arbeidet i KOSTRA følgjer ein årleg syklus og blir utført av ei rekkje arbeidsgrupper som har ansvar for kvart sitt fagområde. Arbeidsgruppene vurderer kva for informasjon som skal etterspørjast, og korleis data skal samlast inn og publisert. I arbeidsgruppene deltek både kommunesektoren, statlege etatar og departement og Statistisk sentralbyrå. Arbeidsgruppene legg kvar sommar fram ein rapport med forslag til endringar i rapporteringspliktene. I etterkant av innstillingane frå arbeidsgruppene koordinerer eit samordningsråd alle vedtak og avgjerder med sikte på å bli samde om endringar i rapporteringspliktene. Alle dei involverte instansane er representerte i rådet, som blir leidd av Kommunal- og regionaldepartementet, med Statistisk sentralbyrå som sekretariat.

Nøkkeltala på kommunenivået blir publiserte årleg på nettsidene til Statistisk sentralbyrå. I publiseringa finst sentrale indikatorar for alle dei

kommunale og fylkeskommunale tenestene ned på kommunenivå. I publiseringa av styringsinformasjon blir data som er henta direkte frå kommunane og fylkeskommunane, samanstilte med tal henta frå nasjonale register utanfor Statistisk sentralbyrå, slik som Folkeregisteret. For tenester som har egne registreringssystem for rapporteringa, til dømes pleie- og omsorgstenestene med individbasert pleie- og omsorgsstatistikk (IPLOS), blir data frå desse henta ut og samanstilte med rekneskapsinformasjon og anna rapportering i publiseringa av indikatorar på KOSTRA-nettsidene til Statistisk sentralbyrå. Dei mest sentrale registreringssystema i rapporteringa innanfor dei einskilde tenesteområda er, i tillegg til det nemnde IPLOS, Grunnskolens informasjonssystem (GSI) og Matrikkelen.

KOSTRA har vore obligatorisk for kommunane og fylkeskommunane sidan 2001 og gjeve eit positivt grunnlag for styringa i kommunane og fylkeskommunane. Dei politiske prioriteringane og den offentlege debatten skjer i større grad enn tidlegare på grunnlag av faktabaserte data som det heftar mindre uvisse ved og usemje om. Til ein viss grad vil KOSTRA kunne medverke til at kommunane og fylkeskommunane kan nærme seg eit gjennomsnitt eller ei form for standardisering av tenestenivået. Dette vil til dømes kunne skje ved at kommunar med lågare tenesteyting enn gjennomsnittet vil ha som mål å yte betre tenester for å kome nærare eller høgare enn gjennomsnittet.

Departementets vurderingar

Gjennom KOR, KOSTRA og andre informasjonssystem og databasar finst det gode verktøy for å sikre effektiv rapportering frå kommune til stat. I internasjonal målestokk ligg Noreg langt framme på dette feltet.

KOR gjev oversikt over den samla rapporteringa. Staten må ha kontroll på kor mykje informasjon han krev frå kommunesektoren, og korleis omfanget utviklar seg over tid, og rapporteringsregisteret er den viktigaste reiskapen i så måte. Kartlegginga av rapporteringspliktene har vist at rapporteringsregisteret ikkje er komplett, og at einskilde rapporteringskrav frå staten ikkje er blitt melde inn i registeret (PwC 2011). Kommunal- og regionaldepartementet vil i tida framover følgje tettare opp dei statlege organa som krev rapportering frå kommunesektoren, og sørgje for betre rutinar for å oppdatere registeret. Departementet vil i lys av resultatane frå kartlegginga be instansane vurdere sine pårekningar på den administrative tidsbruken og det registrerte føremålet med dei

ulike rapporteringspliktene, som kartlegginga har vist at det er naudsynt å gjere betre. Eit klart definerert føremål med rapporteringa – kvifor har staten pålagt kommunesektoren å rapportere dette, og kva skal informasjonen brukast til – er viktig for at dei som rapporterer opplysningane, skal forstå nytta og føremålet med innrapporteringa, også i dei tilfella kommunen eller fylkeskommunen ikkje nyttar informasjonen sjølve. Departementet vil framover sende årlege påminningar til dei same organa om å oppdatere opplysningane i Kommunalt rapporteringsregister.

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

Det klare målet er likevel at staten ikkje skal påleggje kommunesektoren krav om rapporteringar som ikkje blir brukte aktivt. Rapporteringa skal gje styringsinformasjon som verkar inn på politikktutforminga eller som er naudsynt for kontrollføremål, og det er viktig å skilje mellom kva som er kjekt å vite, og kva som er naudsynt å vite. Utgangspunktet bør vere at innrapporterte data skal ha nytte både for staten og for kommunesektoren, og at rapporteringskrava blir utforma i eit samarbeid mellom dei to partane. Staten må vere medveten om ansvaret sitt og ikkje å påleggje kommunesektoren unødige rapporteringsbyrder.

Gjennom ein dialog mellom representantar frå staten og kommunesektoren i utgreiinga før krav om nye rapporteringar, sikrar ein på best mogleg måte at innrapporteringa blir effektivt innretta, og at data blir nytta av begge partane, og i siste instans vil dette òg gje betre kvalitet på dei innrapporterte opplysningane. Arbeidsformene og rutineane som er opparbeidde, til dømes gjennom arbeidsgruppene i KOSTRA, legg til rette for gode prosessar. Det er derfor eit mål at den rapporteringa som i dag ligg utanfor KOSTRA, som går att årleg, og som ikkje går gjennom etablerte kanalar, skal bli teken inn i dei prosessane som går i KOSTRA. Det

vil sjølv sagt òg kunne skje at statlege organ treng informasjon som ikkje er like nyttig for kommunane eller fylkeskommunane, men i slike tilfelle bør det vere eit klart mål at innhentinga skal skje på ein mest mogleg effektiv måte, til dømes ved at det er kopla opp mot fagsystem i sektoren, slik at dei kommunane og fylkeskommunane det gjeld, enkelt kan skaffe fram informasjonen.

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

7.3 Statleg tilsyn med kommunar – rettslege rammer

7.3.1 Regulering av kommuneretta tilsyn

Kommunelova kapittel 10 A gjev generelle reglar om statleg tilsyn med kommunar og fylkeskommunar. Reglane gjev rammer, prosedyrar og verkemiddel for statleg tilsyn med kommunane og skal medverke til at det statlege tilsynet med kommunane blir meir oversiktleg, einsarta og føremålsstenleg. Dei einskilde særlovene gjev reglar om kva for oppgåve eller område innan den kommunale verksemda det kan førast tilsyn med. Som vist i kapittel 6 finst det no slike tilsynsheimlar i alle lover som styrer velferdstenester i kommunar og fylkeskommunar, men også i andre lover, som forureiningslova og brann- og eksplosjonsvernlova. I tråd med prinsippa i Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene* skal tilsynsheimlane vere harmoniserte med dei generelle tilsynsreglane i kommunelova.

Lovlegskapstilsyn

Eit sentralt element i kapittel 10 A er føresegna om lovlegskapstilsyn. Det statlege tilsynet med kommunar og fylkeskommunar skal vere ein kontroll av om aktiviteten og avgjerdene til kommunane er i samsvar med lovpålagde plikter. Lovlegskapstilsyn er altså ei avgrensing av tilsynets kompetanse til å kontrollere kommunane. Tilsynsorganane er underlagde dei same avgrensingane som domstolane og kan ikkje overprøve forvaltningsskjønet til kommunane («det frie skjønnet»).

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

legskapstilsyn er eit uttrykk for rammestyringsprinsippet.

Rettleiing

Ein konsekvens av føresegna om lovlegskapstilsyn er at tilsynsorgana ikkje skal gje rettleiing som ledd i gjennomføringa av tilsynet. Rettleiing er eit viktig pedagogisk styringsverkemiddel overfor kommunesektoren, ikkje ein kontrollmekanisme. Dersom rettleiinga inngår som ein uavgrensa del av tilsynet, kan det i praksis bli ei meir skjult og indirekte form for statleg styring. Skiljet mellom tilsyn og rettleiing inneber ikkje at fylkesmannen ikkje kan rettleie, men det er vesentleg at rettleiinga blir gjeven på bakgrunn av kommunens eigen etterspurnad. Det sentrale er at det er tydeleg for kommunen når fylkesmannen har den eine eller den andre rolla.

Samordning av kommuneretta tilsyn

Eit anna sentralt element i kommunelova kapittel 10 A er at fylkesmannen gjennom § 60 e har rett og plikt til å samordne alt statleg tilsyn med kommunar og fylkeskommunar. Samordningsplikta i § 60 e har eit utvida verkeområde samanlikna med dei andre reglane i kapittel 10 A. Mens føresegna § 60 a til § 60 d (reglar om lovlegskapstilsyn, innsyn og pålegg) berre gjeld for såkalla kommuneplikter, det vil seie lovpålagde plikter som berre er retta mot kommunar, gjeld samordningsplikta òg for aktørplikter, det vil seie plikter som kommunen utfører, men som er retta mot alle som driv ein aktivitet eller tilbyr ei teneste. Det inneber at samordningsplikta omfattar all tilsynsverksemde retta mot kommunar, både den tilsynsverksemda som fylkesmannen sjølv driv og verksemda til andre statlege tilsynsorgan, til dømes Mattilsynet og Arbeidstilsynet. Desse organa pliktar å delta i fylkesmannens samordning. Det gjer òg kommunar og fylkeskommunar.

I samordninga inngår både praktiske sider ved tilsynsarbeidet og tilsynets bruk av reaksjonar. Når det gjeld den praktiske samordninga, pliktar tilsynsetatane å underrette fylkesmannen om tilsynsplanar som den einskilde etaten har. Kapittel 10 A regulerer ikkje nærmare kva for praktiske tiltak som skal brukast i samordninga. Det ligg med andre ord ein fleksibilitet i ordninga, og det er opp til fylkesmannen å utvikle tenlege rutinar for samordninga. Når det gjeld samordning av bruk av reaksjonar, skal alle tilsynsorgan varsle fylkesmannen på førehand om bruk av pålegg. Slik held fylkesmannen seg informert om den samla til-

synsbyrda for den einskilde kommunen. Før pålegg blir gjeve, pliktar tilsyna òg å føre dialog med kommunen om utforminga av pålegg med vesentlege konsekvensar og oppfølginga av desse i kommunen. Samordninga skal på denne måten medverke til å unngå at tilsyn og pålegg på éin sektor gjev utilsikta konsekvensar for andre sektorar. Til dømes er det uheldig om éin sektor i større grad enn andre nyttar pålegg. Det kan føre til vridingar i prioriteringane i kommunane. Dersom det samla tilsynet ikkje er tilstrekkeleg samordna, kan nokre tilsyn, på ein utilsikta måte, gripe inn i det kommunale sjølvstyret.

7.3.2 Eit inngripande styringsverkemiddel

Sentrale omsyn

Om staten bør ta i bruk tilsyn som styringsverkemiddel overfor kommunane, må vurderast i samanheng med både det generelle forholdet mellom stat og kommune og det at tilsyn er eit inngripande styringsverkemiddel. I kva grad statleg tilsyn med kommunane er eit naudsynt og tenleg verkemiddel, skal vurderast i tilknytning til fire sentrale omsyn og verdiar: rettstryggleik, berekraftig utvikling og samfunnstryggleik, det kommunale folkestyret og ein føremåleffektiv offentleg ressursbruk. Desse fire omsyna er nærare omtala i kapittel 3.

Særskild grunngjeving

I tidlegare dokument til Stortinget om statleg tilsyn, seinast Meld. St. 7 (2009–2010), er det lagt til grunn at tilsyn berre skal kunne innførast på område der omsynet til rettstryggleik, berekraftig utvikling og samfunnssikkerheit ikkje kan sikrast i tilstrekkeleg grad på annan måte. Kva vekt dei ulike omsyna skal ha, må vurderast konkret.

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

Ein ROS-analyse skal gje svar på kva for område det er grunn til å vie særleg merksemd, og kvar ein bør setje inn tiltak som reduserer risiko og sårbarheit. Metoden er såleis eit middel for å prioritere og for å vurdere kva for verkemiddel som bør setjast inn. Statleg tilsyn er berre eitt av fleire alternative verkemiddel, og det må sjåast i samanheng med andre verkemiddel som er eigna

til å påverke, kontrollere og sikre at kommunane oppfyller dei lovpålagde pliktene sine, til dømes klageordningar, lovlegskapskontroll, godkjenningsordningar, rapporteringsordningar, motsegn, kommunal eigenkontroll, statlege ombudsordningar, val og andre kontroll- og påverknadsmulegheiter som innbyggjarane har.

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

Utforming av nye tilsynsheimlar

I Meld. St. 7 (2009–2010) er det gjeve retningslinjer for konkrete tilpassingar og endringar av føresegner om statleg tilsyn med kommunane i særlovgjevinga, for å samordne og tilpasse dei ulike tilsynsheimlane til dei generelle reglane om statleg tilsyn i kommunelova kapittel 10 A. For det første skal heimlar for statleg tilsyn med kommunane skiljast ut i eigne føresegner, for å markere at statleg tilsyn er eit verkemiddel med spesiell status. Av same grunn må heimelen for statleg tilsyn òg skiljast frå eventuelle reglar om rettleiing av kommunane.

For det andre skal heimlane fastsetje kva for plikter staten kan føre tilsyn med, på paragraf eller kapittelnivå. Ei slik konkretisering vil vere med på å målrette tilsynet og gjere det meir tydeleg og føreseieleg på kva område av lova staten kan føre tilsyn.

For det tredje må tilsynsheimlane innehalde ei tilvising til kommunelova kapittel 10 A, for å vise at desse generelle tilsynsreglane gjeld for alt statleg tilsyn med kommunepliktar. Heimelen bør òg klarleggje kven som skal gjennomføre tilsynet. Kommunelova kapittel 10 A føreset at det er fylkesmannen, men det kan òg vere ei anna tilsynsmyndigheit. Vidare må det gå fram av tilsynsheimelen og merknadene til den at tilsynet er avgrensa til eit lovlegskapstilsyn.

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

Komiteen slutter seg til departementets synspunkter på regelutforminga. Fylkesmannen og andre aktuelle statlege tilsynsetatar bør i utgangspunktet gis et skjøn med hensyn til når og hvordan tilsynet skal utføres. For dette formål er en kompetanseregulering tilstrekkelig, men også praktisk nødvendig for at fylkesmannens samordningsansvar for den samlede tilsynsvirkosomheten med en kommune kan bli en realitet i samsvar med kommuneloven § 60 b.

Komiteen uttalar vidare i innstillinga:

I det vidare lovtekniske forarbeidet bør det legges vekt på at særlovene gir tilsynsinstansen (for det meste fylkesmannen) en kompetansehjemmel (kan-regel), og at det fremkommer direkte av lovteksten at det dreier seg om lovligheitstilsyn.

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

7.4 Utøving av kommuneretta tilsyn

7.4.1 Tilsynsetatar og styringslinjer

Kommunelova kapittel 10 A føreset at fylkesmannen fører statleg tilsyn med kommunesektoren. Bakgrunnen for å samle mest mogleg av det statlege tilsynet hjå fylkesmannen er at tilsynet bør vere mest mogleg heilskapleg, og at dei ulike delane av den kommunale verksemda skal sjåast i samanheng. Rolla som samordnar av statleg tilsyn etter kommunelova § 60 e legg til rette for det. Det er dessutan meir oversiktleg og enklare for både kommunane og innbyggjarar når tilsyn med kommunepliktar på ulike område er samla hjå eit statleg tilsynsorgan. Fylkesmannen er i dag tilsynsmyndigheit etter ei rekkje lover, som helse- og omsorgstenestelova, lov om sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltninga, opplæringslova, barnevernslova, forureiningslova, barnehagelova, lov om kommunal beredskapsplikt og krisesenterlova. Med kompetanse på alle desse områda, og i tillegg generell kompetanse om mellom anna kommunejuss og -økonomi, er fylkesmannen den statlege instansen i fylka som kjenner kommunane best, og har såleis dei beste føresetnadene for å føre tilsyn med kommunane og samordne andre tilsynsetatar.

Fylkesmannen er underlagd styring og instruksjon frå sentrale myndigheiter på dei aktu-

elle sektorområda. Kva for tilsynsoppdrag fylkesmannen har, går fram av ulike oppdragsdokument frå sentrale myndigheiter. Det viktigaste av desse er det sentrale embetsoppdraget og tildelingsbrevet frå Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet. Embetsoppdraget er ei samla oversikt over fylkesmannen si oppgåveportefølje fordelt på dei ulike departementa.

I tillegg sender einstilte departement eller underliggjande organ ut eigne, særskilte styringsdokument til fylkesmennene. Til dømes sender Helsedirektoratet årleg ut fullmaktsbrev til fylkesmennene, der mellom anna dei overordna tilsynsoppdraga deira blir presiserte. Vidare sender Statens helsetilsyn ut konkrete tilsynserettleiarar ved oppstart av eit nytt landsomfattande tilsyn. Eit anna døme er Utdanningsdirektoratets tilsynsinstruks, som er ein instruks om korleis fylkesmennene skal gjennomføre felles nasjonale tilsyn.

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

Desse ulike styringslinene kan skape utfordringar for den samordningsplikta fylkesmannen har etter kommunelova § 60 e, fordi dei ulike styringslinene trekk tilsyna i ulike retningar. Denne observasjonen kjem fram i NIBRs rapport *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode* (NIBR-rapport 2011:28).

Sjølv om fylkesmannen i utgangspunktet er ein sentral aktør, er det òg andre statlege etatar som fører tilsyn med kommunesektoren. Også Arbeidstilsynet, Mattilsynet og Direktoratet for samfunnssikkerheit og beredskap har tilsynsoppgåver overfor kommunane.

7.4.2 Gjennomføring av tilsyn – særleg om landsomfattande tilsyn

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

Ved eit hendingsbasert tilsyn har tilsynsorganet til dømes motteke informasjon om hendingsar i utføringa av ei teneste, anten frå eiga tilsynsverksemd eller frå eksterne kjelder. På bakgrunn av opplysningane må tilsynsorganet vurdere om saka skal utgreiast nærare. På den andre sida kan gjennomføringa av statleg tilsyn vere *planlagd*, anten på nasjonalt eller på regionalt nivå.

ROS-analysar som grunnlag for planlegging av statleg tilsynsverksemd

Som vist i kapittel 7.3 er statleg tilsyn eit inngripande styringsverkemiddel. Innføring av nye tilsynsheimlar krev difor ei særskilt grunngeving, og vurderingane av om tilsyn er eit naudsynt og eigna verkemiddel, skal ta utgangspunkt i ein ROS-analyse. ROS-analyse er likevel ikkje berre aktuelt ved innføring av nye tilsynsheimlar. I planlegginga av statleg tilsyn er det blitt meir vanleg at statlege myndigheiter gjer ROS-analysar på to nivå. For det første legg sentrale tilsynsmyndigheiter ROS-analyse til grunn når dei fastset tema og volumkrav for landsomfattande tilsyn. For det andre lagar fylkesmannen eigne planar for gjennomføring av tilsyn basert på eigne, regionale ROS-analysar.

Landsomfattande tilsyn

Når eit statleg tilsyn er initiert og styrt frå nasjonalt nivå, blir det kalla landsomfattande tilsyn. Føremålet med landsomfattande tilsyn er å setje eit nasjonalt søkjelys på eit tenesteområde, for å avdekkje eventuelle mangelfulle forhold og medverke til forbetring på dette særskilde området. I praksis kjem landsomfattande tilsyn i tillegg til tilsyn som fylkesmennene eller andre regionale tilsynsetatar sjølve set i gang.

Innanfor helse- og sosialsektoren har det vore ein relativt lang tradisjon å gjennomføre årlege felles nasjonale tilsyn, der ein særleg ønskjer å undersøkje tilstanden på tenester innan einstilte område. Eit døme på slikt landsomfattande tilsyn er tilsyn med kommunale tenester til eldre (tema for landsomfattande tilsyn i 2010). Landsomfattande tilsyn er no vanleg også på andre sektorar, til dømes på utdannings- og miljøområdet. På utdanningsområdet har det vore årlege landsomfattande tilsyn sidan 2006.

Kva for kommunal teneste som skal vere *tema* for eit landsomfattande tilsyn, vil bli avgjort av fagdepartementa eller andre statlege tilsynsmyndigheiter, til dømes Statens helsetilsyn, Utdanningsdirektoratet eller Klima- og forureiningsdirektoratet. Dei aktuelle sentrale myndighetene set som regel krav til kor mange kommunar som skal vere objekt for tilsynet (volumkrav), fastset til ein viss grad kva innretning og metode som skal brukast under tilsynet, og set ein tidsfrist for gjennomføringa av tilsynet.

Volumkrav i landsomfattande tilsyn

Kommunal- og regionaldepartementet har med bidrag frå Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Miljøverndepartementet fått ei oversikt over omfanget av landsomfattande tilsyn i perioden 2007–2010, det vil seie kor mange og kva for krav om landsomfattande tilsyn som er gjevne innanfor den aktuelle sektoren.

I perioden 2007–2010 blei det gjennomført landsomfattande tilsyn på helse-, sosial-, barneverns-, grunnskuleopplærings- og forureiningsområdet. Dei sentralt fastsette volumkrava varierer mellom dei ulike sektorane. Eit generelt bilete viser at volumkrava har vore relativt stabile over desse tre åra. Ikkje på nokon av sektorområda er det meldt om at det i perioden har vore nokon markert auke i volumkrav. Dette reflekterer likevel ikkje kor mykje omfanget av einskilde tilsynstema varierer. Sjølv om volumkrava i eit landsomfattande tilsyn på eit aktuelt område kan verke moderate, kan det gjevne tilsynstemaet vere svært omfattande. Det kan innebære at krava til tilsynet då vil leggje band på like store ressursar som i dei tilfella der krava til volum er relativt store, men sjølve tilsynstemaet i seg sjølv ikkje er så omfattande.

Som døme på kva krav som blir stilte til landsomfattande tilsyn, kan ein vise til helse- og omsorgssektoren. Statens helsetilsyn kjem årleg med krav til Helsetilsynet i fylka og fylkesmennene om å gjennomføre samla høvesvis minimum 300 tilsyn med helsetenestene i fylka (både kommunehelseteneste og spesialisthelseteneste) og minimum 180 tilsyn med sosialtenesta. For tilsyn i 2010 føresette Helse- og omsorgsdepartementet at halvparten av tilsyna med den kommunale helsetenesta (tilsvarande 150 systemrevisjonar) skulle inngå i landsomfattande tilsyn, og at minst 40 % av tilsyna med sosialtenesta (tilsvarande 72 systemrevisjonar) skulle inngå i landsomfattande tilsyn med kommunale helse- og sosialtenester til eldre. I dette tilsynet blei det nytta ulike tilsynsmetodar, som sjølmeldingstilsyn, eigne tilsyn med fastlegar, stikkprøvekontroll, ikkje-meldt tilsyn og systemrevisjon.

Arbeidsdepartementet stilte for 2010 volumkrav om 100 systemrevisjonar innan sosiale tenester i NAV, der om lag halvparten blei gjennomførte som ledd i landsomfattande tilsyn.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet førte 1. januar 2010 over det overordna faglege ansvaret for tilsynet på barnevernsområdet til Statens helsetilsyn. Statens helsetilsyn ga

fylkesmennene i oppdrag å føre landsomfattande tilsyn i 2011.

Utdanningsdirektoratet set kvart år krav til og definerer tema for landsomfattande tilsyn på grunnopplæringsområdet. For 2010 blei det stilt krav om at tilsyn med minimum to kommunar i kvart embete og minimum to skular i kvar kommune skulle inngå i det landsomfattande tilsynet. Kunnskapsdepartementet peikar på at det relativt låge minimumskravet blei stilt på bakgrunn av det relativt omfattande tilsynstemaet, og det var lagt til grunn at fylkesmannsembeta måtte innarbeide ny tilsynsmetodikk i samband med det landsomfattande tilsynet.

På miljøområdet blir det ikkje stilt volumkrav med omsyn til tilsyn med kommunane som forureinar. Når det gjeld tilsyn med korleis kommunen utøver myndigheit, altså tilsyn med kommuneplikter på miljøområdet, stiller Klima- og forureiningsdirektoratet årlege krav om at fylkesmannen skal gjennomføre tilsyn i tre kommunar i kvart fylke i året.

Kommunal- og regionaldepartementet har spurt fylkesmennene om kva handlingsrom dei opplever at dei har til å initiere og differensiere tilsyn etter behov, i lys av volumet på ulike landsomfattande tilsyn. Svara til fylkesmennene er ikkje heilt eintydige, men peikar likevel klart mot at dei har fått mindre mulegheiter til å gjere eigeninitierte tilsyn. Mange embete peikar på at dette kjem av kapasitetsproblem. Dei viser til at dei landsomfattande tilsyna har auka og no ligg stabilt på eit høgt nivå.

I Difis rapport om Utdanningsdirektoratet si embetsstyring av fylkesmannen (Difi-rapport 2011:4) blir det peika på at informantar i embeta gjev uttrykk for at når mengda av ressursar til landsomfattande tilsyn aukar, så blir det mindre rom for eigeninitierte tilsyn definert på grunnlag av den kunnskapen embetet har om lokale tilhøve.

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

Systemrevisjon som tilsynsmetode

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

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

Systemrevisjon byggjer på det grunnleggjande utgangspunktet at kommunane sjølve har ansvar for å oppfylle krava lova stiller til tenestene. Framfor å sjå til at detaljane i tenesta er i samsvar med lova (jf. inspeksjonstilsyn), fokuserer tilsynsorganet på om internkontrollsystemet i kommunane er forsvarleg, og på korleis leiinga og styringa av tenesta er lagde opp. Systemrevisjon som tilsynsmetode er difor knytt til å fylgje opp forskriftene om internkontroll på sektoren. Internkontroll er kommunane sitt eige, interne administrative kontrollsystem, jf. kapittel 11.

Systemrevisjon kan definerast som ei systematisk undersøking innanfor på førehand gjevne område. Tilsynet vil ha merksemda retta mot korleis verksemda arbeider for å sikre at lovkrava blir haldne. Metoden krev at kommunen dokumenterer korleis verksemda er organisert, overfor tilsynsorganet. Ved landsomfattande tilsyn vil det ofte vere slik at sentrale myndigheiter i styringsdokument og rettleiarar til tilsynsgjennomføringa fastset kva for dokumentasjon som skal hentast inn frå kommunane. I tillegg til at tilsynsorganet gjennomgår skriftleg dokumentasjon frå kommunen, blir leiarar og tilsette intervjuet. Det kan òg bli teke stikkprøver for å kontrollere at internkontrollen fungerer. Når fylkesmannen eller andre tilsynsetarar avdekkjer brot på reglane, blir det peika på som eit *avvik* frå eit aktuelt regelverk. Tilsynsorgan kan då be om å få ein plan for korleis tilhøva skal bli utbetra. På nokre fagområde er det dessutan vanleg at tilsynsorganet gjev *merknader* når det ønskjer å peike på område som kan forbetrast. Det følgjer av kommunelova § 60 d at fylkesmannen kan gje *pålegg* til kommunen eller fylkeskommunen om å rette opp det som er i strid med føresegna som fylkesmannen fører lovlegskapstilsyn med.

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

Helse- og omsorgsdepartementet har peika på at systemrevisjon er ein ressurskrevjande metode, men vurderer likevel metoden som den som har størst effekt når målet er å medverke til at kommunane planlegg og følgjer opp sine tenester på ein måte som førebyggjer svikt og sikrar at inn-

byggjarane får den kvaliteten på tenestene som lova krev. Helse- og omsorgsdepartementet peikar i den samanhengen særleg på at kommunen sjølv må gå gjennom sitt eige kontroll- og styringsystem i samband med gjennomføring av systemrevisjonar.

På utdanningsområdet gjev Utdanningsdirektoratet fylkesmennene sterke føringar for korleis tilsyn med kommunane skal gjennomførast i sin tilsynsinstruks. I Difis rapport for Utdanningsdirektoratet *Embetsstyring av Fylkesmannen (2011:4)* blir det vist til at informantar i embeta meiner dette er «*en svært omfattende metodehåndbok («tilsynsinstruks») som vanskelig lar seg operasjonalisere, og som ikke bidrar til å finne ut hvor god skolen egentlig er*». Difi peikar i den same rapporten også på at intervju i embeta gjev eit klart inntrykk av at den pålagde tilsynsmetodikken på utdanningsområdet ikkje blir sett på som heldig. Difi peikar på at noko av kritikken går på at metodikken er ulik den andre sektorar brukar, og at kommunane oppfattar det som negativt.

Ein av intensjonane med samordningsregelen i kommunelova § 60 e var å få statleg tilsyn til å framstå meir einskapleg overfor kommunane. Mellom anna fylkesmennene har diskutert om samordning av tilsynsmetodikk kan vere ein måte å få dette til på. Ei undersøking viser at samordning av metodebruk i liten grad finn stad, jf. NIBRs rapport *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode* (NIBR-rapport 2011:28). NIBR observerer at samordning av metode er langt mindre aktuelt enn samordning av gjennomføring av tilsyn i tid og stad. Dei forklarar dette med at sentrale statlege myndigheiter generelt legg omfattande føringar på bruken av metode. Sjølv om den metodiske grunnstrukturen blir oppfatta å vere ganske lik på dei ulike sektorane, kjem det rettleiarar med svært presise og detaljerte tingingar frå dei statlege oppdragsgjevarane som gjer det vanskeleg å få til omfattande samordning av metodebruk. Rapporten viser også at ambisjonane om samordning av metodebruk frå fylkesmannen si side strandar på at dei ulike lovverka ikkje er tilpassa ei slik samordning og at metoden for dei landsomfattande tilsyna er bestemt av oppdragsgjevarane.

7.5 Departementets vurdering

I dette kapitlet vil Kommunal- og regionaldepartementet drøfte aktuelle tema av generell interesse som ein framleis bør rette merksemd mot i arbei-

det med å vidareutvikle statleg tilsyn med kommunane.

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

7.5.1 Eit statleg tilsyn som gjev grunnlag for læring og forbetring av tenestene

Statleg tilsyn har som føremål å kontrollere om tenestene i kommunen er i samsvar med lovkrava. Som vist i kapittel 6 er det fleire andre verkemiddel frå statens side som kan medverke til læring og kvalitetsforbetring i kommunane, til dømes utviklingstiltak og målretta rettleiing. Likevel kan eit godt innretta statleg tilsyn medverke til meir langsiktig læring og kvalitetsforbetring i den kommunale tenesteproduksjonen, utover at kommunen rettar opp eventuelle, konkrete avvik som blir påpeika gjennom tilsynet. I kva grad ein oppnår ein slik positiv konsekvens av tilsynet, kjem an på korleis tilsynsorgana innrettar tilsynet. Det er sjølvstøtt og vesentleg at leiarskapen i kvar ein-skild kommune viser vilje til å lære av eigne og andre sine erfaringar.

Kommunal- og regionaldepartementet vil i kapittel 7.5.2 peike på kva for ny kunnskap som kan medverke til å utvikle statleg tilsyn vidare. I kapittel 7.5.3 drøftar departementet korleis eit meir differensiert tilsyn og ei betre og meir aktiv kopling mellom gjennomføring av statens tilsyn og kommunens eigenkontroll kan vere med på å forbetre den kommunale tenesteproduksjonen.

7.5.2 Meir forskingsbasert kunnskap

Evaluering av føresegna om samordning av statleg tilsyn

Reglane i kommunelova kapittel 10 A har vore gjeldande sidan 1. mars 2007. Kommunelova § 60 e fastset at fylkesmannen skal samordne praktiske sider ved tilsynet og bruk av reaksjonar. Føresegna stiller også konkrete krav om kva samordninga skal innehalde. For det første skal alle statlege tilsynsorgan varsle fylkesmannen i førevegen om bruk av pålegg og andre sanksjonar med vesent-

lege verknader for kommunen eller fylkeskommunen. For det andre skal fylkesmannen og andre tilsyn i førevegen ha dialog med kommunen eller fylkeskommunen om utforminga av pålegg eller andre sanksjonar med vesentlege verknader og om korleis kommunen eller fylkeskommunen følgjer opp desse. Utover desse innhaldskrava skal fylkesmannen sjølv vurdere kva for konkrete samordningsgrep og rutinar som er naudsynte og føremålstenlege for å fyller samordningsrolla i det ein-skilde fylket. Dette inneber at det kan vere forskjellar frå embete til embete på korleis det konkrete samordningsarbeidet er innretta.

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

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

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

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

er positive til fylkesmannen si samordningsrolle og at rolla gjev legitimitet til tilsynsmyndigheitene sitt arbeid. Fylkesmannsembeta sjølve har varierende syn på i kva grad kommunelova § 60 e gjev tilstrekkeleg heimel for samordningsoppgåva. Fleire informantar har peika på at regelen vanskeleg kan vere sterkare, fordi faglege vurderingar frå den einskildte tilsynsetat må gå framfor behovet for samordning. Undersøkinga viser at detaljerte tingingar frå sentrale oppdragsgjevarar gjer tilsynsporteføljen lite fleksibel, og difor blir samordningsoppgåva vanskeleg. Det kjem også fram at fylkesmannsembeta samla sett opplever at det er volumet på oppdraga som blir gjeve, og graden av detaljstyring frå oppdragsgjevar med omsyn til talet på tilsyn, tilsynsobjekt og tilsynsmetodikk, som er den største utfordringa for å oppnå god samordning.

Ressursbruk og læring ved systemrevisjon som tilsynsmetode

Departementet vil peike på at målet om å medverke til gode tenester for innbyggjarane bør vere eit sentralt moment når ein vurderer innretning av statleg tilsyn med kommunane. Sidan ein føreset at eventuelle avvik blir korrigererte, er kommunal forbetring og læring også viktige aspekt ved tilsynet. Tilsynsorganane bør difor rette merksemd mot å organisere verksemda på ein måte som legg til rette for læring i kommunane, slik at tenestene etter gjennomført tilsyn faktisk blir retta opp i samsvar med lov. Både den kortsiktige og den langvarige effekten av tilsyn skal vere at avdekte feil blir retta opp, og at tenesta er lovmessig ved neste kontroll. Verken staten eller kommunen tener på at det blir lagt ned store ressursar i gjennomføringa av statleg tilsyn utan at det faktisk medverkar til ein betre tenesteproduksjon på kortare og lengre sikt.

I NOU 2004:17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren* gjorde Aasland-utvalet greie for bruken av ulike tilsynsmetodar i fylkesmannsembeta og korleis embeta og kommunane vurderte metodane. I drøftinga av fordelar og ulemper ved ulike metodar, peika utvalet mellom anna til forskning (NIBR 2004:4) som viste at representantar frå både fylkesmannsembete og kommunar i overvegande grad var positive til systemrevisjon som tilsynsmetode. Den same undersøkinga peika likevel på at ein del av representantane frå kommunane meinte at systemrevisjon gjev tilsynet ei snevrare innretning og sterkare fokusering på avvik og manglar. Aasland-utvalet viste at systemrevisjon generelt sett er betre eigna til å forebygge feil og manglar

enn inspeksjonstilsyn, men at inspeksjonstilsyn er ein av fleire metodar som tilsynet kan nytte.

Utvalet gjekk ikkje inn for å lovfeste særskilte reglar om metode. Utvalet gav som grunn at tilsynsmyndigheitene heile tida bør vurdere val av metode og i tillegg tilpasse seg det einskildte tilsynsområdet og den einskildte situasjonen. Ei lovfesting av krav til metode ville gjere tilsynssystemet rigid og lite fleksibelt, uttala utvalet.

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

Departementet har, gjennom dialog med kommunar og tilsynsmyndigheiter, rapportar og media, fått tilbakemeldingar og signal om at gjennomføringa av systemrevisjonar kan opplevast som svært ressurskrevjande for kommunane. Mellom anna gjev Difis rapport (2010:4 *Statlig styring av kommunene*) slike indikasjonar. Rapporten trekkjer fram at informantar (både administrasjonssjefar og leiarar for utdanningssektoren) ytra ønske om ein endra «tilsynspolicy», med noko mindre vekt på systemtilnærming og meir vekt på vurdering av tenestene. Difis rapport refererer riktig nok berre nokre få samtalar, men Difi peikar på at synspunkta til informantane kan vere uttrykk for at det er behov for *meir kommunikasjon* mellom departement og direktorat, og mellom tilsynsmyndigheit og kommune om val av tema og faglege kriterium som skal leggjast til grunn for tilsyn.

Vidare teiknar ein rapport frå eit utviklingsarbeid om statleg tilsyn i Vestfold fylke «... *Slik kommunene ser det ...*» (Fylkesmannen i Vestfold / Høgskolen i Vestfold 2010) eit bilete av utfordringar knytte til systemrevisjon. Rapporten viser mellom anna at når statleg tilsyn blir gjennomført som såkalla systemtilsyn får kommunane store dokumentasjonsbyrder. Dette heng saman med at ein systemrevisjon stiller krav om at kommunen presenterer verksemda si og internkontrollsystemet sitt for å vise at tenestene oppfyller krava i lova. Det inneber at kommunen må leggje fram omfattande dokumentasjon for tilsynsorganet. Den same rapporten melder om at systemtilsyn og rapportane derifrå ofte fører til for einseitig merksemd på avvika i kommunen. Dette kan gje utfordringar knytte til tap av omdøme i omgjevnadene og tap av motivasjon internt i organisasjonen.

I NIBR sin rapport *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode* (NIBR-rapport 2011:28) kjem det fram at kommunane opplever

dei samla krava til kontroll og rapportering som store. NIBR viser at forståinga av systemrevisjon som kontroll med om verksemda skjer i samsvar med lov og forskrifter er relativt allmenngyldig hjå tilsynsetatane. Samstundes viser undersøkinga at det er skilnader i korleis systemrevisjon blir utført av dei ulike tilsynsmyndigheitene. Det kjem fram at kommunane opplever tilsynsmengda som stor og tilsynstrykket som stort. Alle informantane i undersøkinga gjev uttrykk for at det er viktig at systemrevisjonen gjev rom for læring og rettleiing. NIBR held fram at dette kan tyde på at desto meir tilsyn og større tilsynstrykk, desto større behov for læring av tilsynet. Undersøkinga viser også at påfølgande rettleiing ofte er naudsynt for at systemrevisjon skal ha lærande og førebyggjande effekt.

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

7.5.3 Samanheng mellom statleg tilsyn og eigenkontroll – differensiering av statleg tilsyn

Staten og kommunane har som eit felles og overordna mål å tilby gode tenester til innbyggjarane i heile landet. Kommunal- og regionaldepartementet vil her peike på konkrete tiltak for å få stat og kommune til å spele meir på lag for å oppnå læring og forbetring i kommunane.

Som kapittel 9 og 10 i meldinga gjer nærare greie for, er kommunane pålagde å kontrollere eiga verksemd. Departementet meiner at om ein i større grad ser samanhengar mellom kommunens eigenkontroll og statens tilsyn, kan ein oppnå ei meir effektiv ressursutnytting og betre vilkår for læring og forbetring i kommunane.

Eit tiltak for å oppnå betre samanheng mellom statleg tilsyn og kommunal eigenkontroll er å innrette det statlege tilsynet ulikt overfor ulike kommunar, avhengig av kva situasjon kommunen er i. Gjennom slik differensiering av tilsynet vil tilsynet ikkje berre bli meir effektivt ressursmessig, men også meir målretta. Eit anna tiltak er at tilsynsorganane meir aktivt gjenbrukar dokumentasjon som kommunane sjølve har skaffa fram i si eiga kontrollverksemd, som grunnlag for førebuing, prioritering og gjennomføring av statleg tilsyn.

Differensiering av statleg tilsyn

Då Stortinget handsama Meld. St. 7 (2008–2009) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene* uttala ein samla kommunal- og forvaltningskomité at «Fylkesmannen og andre statlige tilsynsetater bør i utgangspunktet gis et skjønn med hensyn til når og hvordan tilsynet skal utføres» (Innst. 180 S 2009–2010, s. 5).

Fleirtalet i komiteen, medlemmene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, peika òg på at:

behovet for å innrette tilsynene på en slik måte at de faktisk bidrar til å fremme kvalitet i kommunale tjenester. Det kan virke lite hensiktsmessig at de ulike tilsynene går etter hverandre i samme kommune på de samme tjenestoområdene, spesielt der kommunenes egne kontrollrutiner fungerer tilfredsstillende. Fylkesmannen er den statlige instansen som kjenner kommunene best og bør gis stor frihet til selv å avgjøre når og hvor det er viktig å gjennomføre tilsyn. Der kommunene har et kontrollutvalg som fungerer bra, kan for eksempel tilsynene baseres på kommunens egne kontrollutvalgsrapporter og gjennomføres der utvalget selv påpeker mangler. Det kan frigjøre kapasitet hos fylkesmannen til å gå tyngre inn i mindre veldrevne kommuner, ikke bare med tilsyn, men også med råd og veiledning, for å bidra til varige kvalitetsforbedringer.

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

Som det er peika på i punkt 7.4.2, viser NIBR i sin rapport *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode* (NIBR-rapport 2011:28) at fylkesmannsembeta som var med i undersøkinga meiner det er eit problem at nesten alle tilsynsressursane til fylkesmannen er bundne opp i landsomfattande tilsyn. Det at oppdragsgjevarane gjev bindingar både til volumkrav og bruk av tilsynsmetode, gjev liten fleksibilitet i utøvinga av tilsyn. Også fylkesmannen si mulegheit til å gjennomføre tilsyn på bakgrunn av eigne ROS-analysar, blir svært avgrensa. I følgje rapporten ønskjer fylkesmannsembeta at det skal vere større rom for å føre planlagde tilsyn ut frå eigne vurderingar av kva for tilsynsobjekt det er behov for å føre tilsyn med.

Etter Kommunal- og regionaldepartementets vurdering talar dette for at statlege, sentrale organ

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

Departementet understrekar at i tillegg til å vere differensierte og målretta, er det vesentleg at dei statlege tilsyna er samordna. Det er uheldig og arbeidskrevjande for ein kommune om dei ulike tilsynsorganana gjennomfører ukoordinerte tilsyn, til dømes når tilsyn med tema som heng tett saman med kvarandre, ikkje er lagde saman i tid. Samstundes kan det også vere krevjande for ein kommune å vere gjenstand for fleire omfattande tilsyn på same tid. Det kan då bli særleg utfordrande for den øvste leiinga i kommunen å førebu seg og respondere på det samla tilsynet.

Gjenbruk av dokumentasjon og sterkare samanheng mellom statleg tilsyn og kommunal eigenkontroll

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

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

... i tillegg til kommunens administrative egenkontroll gir borgernes klagerett, brukervedvirkning, godkjenning- og sertifiseringsordning (såkalt tredjemannskontroll), rapportering, tilskuddsordninger med redegjørelsesplikt og lokale ombudsordninger, sammen med sivilombudsmannen og domstolskontroll, mange muligheter for å korrigere feil, både på individnivå og systemnivå.

Komiteen vil i denne sammenheng peke på mulighetene den statlige tilsynsmyndighet har til å rette tilsynet mot eventuelle mangler i det lokale klage- og egenkontrollsystemet og sikre at det fungerer betryggende, fremfor å dublere ordninger som allerede fungerer godt. Komiteen legger til grunn at fylkesmennene gjennom sitt samordningsansvar vil prioritere sin virksomhet i samsvar med dette.

Departementet meiner at ein kan hente ut store effektivitetsvinstar ved å sjå statleg tilsyn og kom-

munal eigenkontroll i samanheng. Til dømes kan ei sterkare fokusering på gjenbruk av dokumentasjon som kommunane sjølve har fått fram i samband med eiga kontrollverksemd, danne grunnlag for førebuing, prioritering og gjennomføring av statleg tilsyn. NIBR peikar i sin rapport *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode* (NIBR-rapport 2011:28) på at det er grunn til å tru at tilsyna og kommunerevisjonane gjer unødig dobbeltarbeid, mellom anna på grunn av at informasjon og resultat ikkje blir utveksla og fordi dei ikkje samordnar seg. Undersøkinga tyder på at det i stor grad er opp til dei einskilde avdelingane hos fylkesmannen om og korleis dei vil halde seg orientert om den kommunale eigenkontrollen.

Departementet meiner at tilsyna bør bruke kunnskap frå kommunens eigne forvaltningsrevisjonsrapportar som del av grunnlaget når dei planlegg tilsyn i kommunane. Til dømes kan tilsynsorganana føre tilsyn der kontrollutvalet sjølv peikar på manglar i tenesta. Eit slikt grep kan frigjere ressursar hjå kommunen, som slepp å bruke tid på å skaffe tilsvarende dokumentasjon for det statlege tilsynsorganet.

I tråd med dette er det i det samla tildelingsbrevet frå Fornyings-, kyrkje- og administrasjonsdepartementet til fylkesmennene for 2012 streka under at fylkesmannen skal ta omsyn til den interne kontrollverksemda i kommunen i si planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsynet. Kommunal- og regionaldepartementet har også tatt dette opp i embetsoppdraget til fylkesmannsembeta, under resultatområde 61.3 Samordning av statleg tilsyn:

For å legge til rette for størst mulig utbytte av tilsyn og unngå unødvendig dobbeltarbeid, skal Fylkesmannen i planleggingen, prioriteringen og utførelsen av tilsynsvirksomheten ta hensyn til den interne kontrollvirksomheten i kommunen, for eksempel forvaltningsrevisjoner og andre prosesser som kommunene har planlagt eller gjennomført og resultatet av disse.

NIBR peikar i rapporten *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode* (NIBR-rapport 2011:28) på at informasjon om internkontrollen i kommunane ofte blir henta inn når fylkesmannen fører tilsyn som systemrevisjon, men denne informasjonen blir i liten grad nytta i planlegginga eller prioriteringa av tilsynet. Forvaltningsrevisjonsrapportar vil òg vere sentral informasjon for fylkesmannen i gjennomføringa av til-

synet. På den eine sida seier informantane til NIBR at embeta på ulike vis skaffar seg kunnskap om forvaltningsrevisjonane i kommunane og nyttar rapportane som bakgrunnskunnskap om kommunen. På den andre sida har informantane varierende oppfatningar av kvaliteten på desse rapportane. NIBR held fram at ein heller ikkje kan utelukke at det kan finnast avvik som dei kommunale forvaltningsrevisorane har oversett eller som fell på sida av deira oppdrag. Det kan dermed sjå ut til at den kommunale eigenkontrollen i liten grad påverkar planlegginga og prioriteringa av tilsynet frå fylkesmannen. NIBR peiker på at eit betre samspel mellom statleg tilsyn og den kommunale eigenkontrollen truleg ikkje kan skje utan endring og utvikling hjå begge partar.

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

tilsynet sitt. Departementet forventar at kommunane har ein aktiv eigenkontroll, og at dei særleg gjer bruk av forvaltningsrevisjonar, jf. nærare omtale av forventningar til bruken av forvaltningsrevisjonar i kommunane i kapittel 9.4.

Departementet meiner at på same måte som tilsynsorgana må ta omsyn til kommunane si eiga kontrollverksemd når dei førebur, prioriterer og gjennomfører tilsyn, bør kommunane aktivt bruke tilsynsrapportane frå staten som grunnlag for planlegging av eigenkontrollen sin. Departementet meiner dessutan at kommunane bør bruke tilsynsrapportane aktivt som grunnlag for læring og vidare kvalitetsutvikling av eigne tenester og sakshandsaming. Kommunane kan til dømes sørgje for at tilsynsrapportar blir lagde fram på ein eigna måte i dei folkevalde organa i kommunen, anten til orientering eller for handsaming. Sekretariatet for kontrollutvalet bør sørgje for å halde kontrollutvalet orientert om planar og rapportar frå statlege tilsynsmyndigheiter som har interesse for kommunen og kontrollarbeidet, jf. tilråding nr. 83 og 84 i arbeidsgrupperapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*. Departementet vil peike på at handsaming av statlege tilsynsrapportar, til dømes i faste utval eller kontrollutvalet, kan leggje grunnlaget for ei god folkevald forankring i kommunen som kan støtte opp under dei endringsprosessane som tilsynsrapporten eventuelt peikar på at det er behov for.

8 Direktorat og regionale statsetatar

8.1 Innleiing

Dette kapitlet handlar om direktorat og regionale statsetatar. Kapitlet tek for seg nokre sentrale utviklingstrekk knytte til direktorata som forvaltningsorgan, og ser på kva rolle direktorata har i den statlege styringa av kommunesektoren. Direktoratata har ulike roller som påverkar kommunane. Gjennom å vere faglege kompetanseorgan er dei med på å leggje dei faglege premissane for viktige kommunale ansvarsområde. I tillegg spelar direktorata ei sentral rolle ved iverksetjing av nasjonal politikk. Det finst ikkje noka samla, systematisert oversikt over tilhøvet mellom direktorata og kommunane, eller over kva for kommuneretta oppgåver og fullmakter dei ulike direktorata har. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet vil difor i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet og andre aktuelle departement innhente meir kunnskap om dette og sjå nærare på relasjonen mellom direktorata og kommunane. I dette ligg det òg å innhente kunnskap om korleis endringar i direktoratas ansvar og arbeidsoppgåver verkar inn på den kommunale handlefridomen og på måloppnåinga for den statlege styringa av kommunane.

Den regionale statsforvaltninga er sentral i gjennomføringa av nasjonal politikk regionalt og lokalt og er eit viktig ledd i statens styring av kommunane. Kapitlet gjer greie for kva oppgåver og roller fylkesmannen har, og ser mellom anna nærare på ei undersøking om samhandlinga mellom kommunane og fylkesmannen.

St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* gjev ei samla framstilling av dei ulike statlege organisasjonsformene.

8.2 Direktorat

Utviklingstrekk

Direktorat er ein av dei mest vanlege måtane å organisere forvaltningsorgan på. Det er inga eintydig avgrensing av kva for organ som skal reknast som direktorat. Det er likevel vanleg å nytte nemninga om statlege administrative organ

som har myndigheitsoppgåver, og som har heile landet som verkeområde. Av dei meir enn 150 sentrale forvaltningsorgana i Noreg er det vanleg å rekne med om lag 60 direktorat (Difi 2008:14).

Direktoratsordninga har lang tradisjon i Noreg. Direktoratata tok til å vekse fram alt i 1820-åra, då uavhengige fagstyre utanfor departementa tok til å bli etablerte. Frå 1955 til 1970 kom ei bølge av nye direktorat ofte på bakgrunn av tilrådingar frå utgreiingsutval. I perioden frå 1990 til 2008 har det ikkje vore den same auken i talet på direktorat. Dette kan forklarast ut frå samanslåingar og fusjonar innanfor statsforvaltninga (Difi 2008:14).

Sjølv om ikkje talet på direktorat har vakse dei seinare åra, har talet på tilsette auka meir enn i andre delar av forvaltninga.

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

Utviklinga i norsk forvaltning har vore prega av stadig meir delegering. Dette har særleg skjedd i form av utvida fullmakter i budsjettsaker og meir vekt på reindyrking av roller. Det har komme ei rekkje reformtiltak frå midten av 1980-åra og fram til i dag. Desse har vore med på å gje kvar einskild statleg verksemd utvida handlefridom med ressursdisponering innanfor fastsette rammer. Mål- og resultatstyring er sentrale element i dei reformtiltaka som er gjennomførte. Siktet målet er å gje auka handlingsrom til å utøve mynde innanfor gjevne regelverk.

Direktorata si rolle i den statlege styringa av kommunesektoren

Det er vanskeleg å teikne eit eintydig bilete av kva rolle direktorata har i den statlege styringa av kommunesektoren. Dette heng mellom anna saman med at det ikkje finst ei samla, systemati-

sert oversikt over tilhøvet mellom direktorata og kommunane, eller over kva for kommuneretta oppgåver og fullmakter dei ulike direktorata har. I tillegg har tilhøvet og oppgåvefordelinga mellom departement og direktorat endra seg over tid. Føremålet med å opprette direktorat og skilje ut oppgåver frå departementa har gjerne vore å avlaste departementa for administrasjon og daglege driftsoppgåver. Frå midten av 1950-åra var ein primært oppteken av å setje ut oppgåver prega av administrasjon, teknikk og rutine. Direktoratata skulle ha oppgåver der det ikkje var naudsynt med politisk avklaring og nærleik. Frå tusenårsskiftet har det skjedd ei utvikling i retning av aksept for å flytte ut også meir politisk viktige saker og oppfølging av politikk, som til dømes førebuing til forskriftsarbeid, mynde til å fastsetje forskrifter, utarbeiding og oppfølging av handlingsplanar og satsingsfelt og tilskotsordningar (Grønlie og Flo 2009). Det er nærliggjande å tru at denne utviklinga har hatt innverknad på tilhøvet mellom direktorata og kommunane.

Direktorata har ulike roller som på ulikt vis påverkar kommunane. Direktoratata har ei fagleg rolle ved at dei utviklar, forvaltar og formidlar kunnskap om saksfeltet sitt. Dei samanstillar kunnskap og erfaringar i faglege spørsmål og legg til rette for langsiktig kunnskapsoppbygging over tid. Direktoratata er på denne måten faglege premisleverandørar og rådgjevarar for departementa. Samtidig fungerer dei som kompetanseorgan for omverda, ved at dei formidlar fakta og kunnskap i faglege spørsmål, mellom anna til kommunal forvaltning. Direktoratata har dermed ein viktig funksjon i å gi faglege råd og rettleiing til kommunane.

Direktorata har ei sentral rolle i iverksetjinga av nasjonal politikk. Til dømes er Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet regelverksforvaltarar for sektorlovgevinga på sine område og har fått delegert mynde over delar av lovgjevinga. Dei utarbeider og følgjer opp handlingsplanar og forvaltar tilskotsordningar. Dei bruker og tolkar lov- og regelverket, mellom anna gjennom utsending av rundskriv og rettleiarar til kommunesektoren. Dei gjev også tolkingsfråsegner på grunnlag av konkrete førespurnader frå mellom anna kommunar. På bakgrunn av dette kan direktorata seiast å opptre nasjonalt normerande på område som er viktige for kommunesektoren.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet vil i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet og andre aktuelle departement innehente meir kunnskap om tilhøvet mellom direktorata og kommunane og sjå nærare på om eventuelt i kva grad utviklinga i direktorata har

påverka den kommunale handlefridomen og på måloppnåinga for den statlege styringa. I denne gjennomgangen vil det vere viktig å sjå nærare på utviklinga i direktorata sine ulike roller og fullmakter i kommuneretta oppgåver. Kunnskapsinnhentinga skal vere grunnlaget for ei vurdering av korleis samhandlinga mellom statleg og kommunalt nivå bør utformast slik at både den kommunale handlefridomen og statens behov for styring blir teke vare på.

8.3 Regional stat

Regional statsforvaltning omfattar i denne omtalen statlege organ som er instruert av statlege forvaltningsorgan sentralt, men som har oppgåver dei løyser innanfor ein avgrensa geografisk del av landet. Regional statsforvaltning er sentral i arbeidet med å gjennomføre nasjonal politikk regionalt og lokalt. Regional stat deltar i regional planlegging og utvikling og er eit viktig verkemiddel for statens styring av kommunane. Ein kan òg sjå regional statsforvaltning som møteplass og bindeledd mellom sentralmakta og lokale aktørar, offentlege og private.

Regional stat består av 39 ulike verksemder. Oppgåvene er av ulik karakter, som å utøve mynde overfor innbyggjarane, næringslivet og kommunane (til dømes klagehandsaming og tilsyn), tenesteproduksjon (til dømes trygdeytningar), utbygging og vedlikehald (til dømes vegar) og utviklingsoppgåver (til dømes næringsutvikling). Regional statsforvaltning er ein viktig reiskap for å utforme og setje i verk statleg politikk på område der nasjonale omsyn veg tungt, men der det samstundes er viktig å ta omsyn til lokal variasjon. Styrings- og oppfølgingsoppgåver som rettar seg spesielt mot kommunane, er i dag i hovudsak samla hos fylkesmannen. Dette blir handsama i eigen omtale i dette kapitlet.

Regional statsforvaltning er i hovudsak organisert innanfor eit hierarkisk forvaltningssystem. Det inneber at den einskilde verksemda hentar mandat frå nasjonal lovgjeving, spesielle direktiv eller instruksar fastsette av sentrale styresmakter, i hovudsak departement og direktorat.

Av dei 39 verksemdene som utgjer regional statsforvaltning, er det i dag 34 verksemder som har ei inndeling større enn fylket. For desse varierer talet på regionar mellom to og tolv, men dei fleste er inndelte i fem eller seks regionar.

Eit anna utviklingstrekk i statleg verksemd er reformer og omstilling som har ført til meir fristilling av statlege verksemder. Gjennom å etablere

selskap, føretak, stiftingar og andre sjølvstendige organisasjonsformer, har det blitt færre ordinære forvaltningsorgan, også på regionalt nivå. Døme på slike endringar er helseføretaka og Mesta. På einskilde område har dette endra vilkåra for demokratisk styring ved at det ikkje lenger er ei ubrotten styringslinje mellom departement og underliggjande verksemd.

Den regionale inndelinga av statsforvaltninga er i hovudsak fastsett etter det som er mest rasjonelt for sektoren, kvar einskild verksemd og dei oppgåvene ho skal ta seg av. Fleire omsyn inngår i vurderinga av kva som er den beste regioninndelinga. Fleire stortingsmeldingar har trekt opp prinsipp og kriterium for korleis den regionale statsforvaltninga skal delast inn. Inndelinga av- og talet på regionar må ta omsyn til effektiv løysing av dei oppgåvene den regionale forvaltninga skal ta seg av. Inndelinga må vere slik at tenestene er tilgjengelege for innbyggjarane. Verksemda må vere stor nok til å kunne utvikle tilstrekkeleg spesialisert kompetanse. Og når oppgåvene krev samarbeid med andre statlege verksemder og med kommunesektoren, skal inndelinga ta omsyn til det.

Det store mangfaldet av regionale inndelingar skapar likevel visse utfordringar, mellom anna når det gjeld samhandling på tvers av sektorar og saksområde. Utfordringane synest å vere størst når det gjeld samarbeid mellom einskilde statlege etatar, ikkje minst i samband med målet om at regional stat skal framstå som heilskapleg og samla overfor kommunar og fylkeskommunar. Dette er ei utfordring for fylkesmannen, som er ansvarleg for samordninga av all statleg verksemd i fylket.

Det er viktig at regional stat er organisert slik at ein teke vare på interessene til så vel staten som innbyggjarane, næringslivet og kommunesektoren. I St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* la regjeringa til grunn at inndelinga av den regionale statsforvaltninga ikkje skapar så store problem at det er naudsynt med full harmonisering av den geografiske inndelinga av dei statlege verksemdene. Det er heller ikkje tungtvegande grunnar til å gjere om på den inndelinga som alt finst. I Innst. S. nr. 166 (2006–2007) til denne meldinga syner eit fleirtal, medlemmene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti, Senterpartiet og Venstre at Makt- og demokratiutgreiinga peika på at forvaltningsendringane dei seinare tiåra har vore prega av sektorvise reformer som har ført til auka differensiering og fragmentering av offentleg verksemd. Dette fleirtalet understreka behovet

for at ein i framtida ser inndelingsspørsmål for dei ulike verksemdene i samheng og som ein del av ein heilskapleg regionalpolitikk.

Kommunal- og regionaldepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet har eit særleg samordningsansvar for å vurdere framtidige omstruktureringar i den regionale statsforvaltninga. Her må ein òg sørgje for at den einskilde sektoren grundig vurderer dei samla konsekvensane av endringar i den regionale inndelinga. I dette ligg regionalpolitiske konsekvensar for (aktuelle) kommunar, næringslivet, innbyggjarane og andre statlege verksemder.

For å få betre og meir samordna informasjon om regional stat og korleis han er organisert, har Fornyings-, administrasjons og kyrkjedepartementet mellom anna fått utarbeidd ei samla elektronisk oversikt over den regionale staten. Her finst opplysningar om kvar lokal- og regionalkontora er plasserte, og korleis ein kjem i kontakt med verksemdene, og det er elektroniske lenker til heimesidene til dei einskilde verksemdene. Oversikta er lagd ut som ei teneste på Noreg.no.

Etter retningslinjene for lokalisering av statlege arbeidsplassar og tenesteproduksjon skal Kommunal- og regionaldepartementet kvart år hente inn ei oversikt over pågåande eller planlagde strukturendringar og aktuelle lokaliseringsspørsmål i statlege etatar.

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

8.3.1 Fylkesmannen

Fylkesmennene – eller fylkesmannsembeta – er regionale statlege forvaltningsorgan. Embeta utgjer eit viktig bindeledd mellom den sentrale statsforvaltninga og kommunane. Eit særtrekk ved embeta er at dei utfører fagoppgåver for fleire departement og direktorat. Samstundes har dei ansvaret for å formidle nasjonal politikk og for samordning av statleg aktivitet i fylket.

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

for fylkesmannen og kan gje opphav til spenningar. I ei rekkje høve må embetet vege dei ulike rollene opp mot kvarandre. På den andre sida kan dette mangfaldet i fylkesmannsrolla gje fylkesmannen fleksibilitet til – i samarbeid med kommunane – å finne fram til gode løysingar der det kan vere konflikt mellom nasjonale og lokale interesser. Dette krev likevel at fylkesmannen heile tida er tydeleg på kva for rolle embetet har i ulike samanhengar.

Fylkesmennene er administrativt underlagde Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet, men utfører oppgåver for ei rekkje av dei andre departementa. Det einskilde departementet har ei direkte ansvarslinje til fylkesmennene i faglege spørsmål.

Nærare om dei ulike rollene og oppgåvene til fylkesmannen

Det er det einskilde departementet eller direktoratet som legg regionale arbeidsoppgåver til fylkesmennene. Det er også desse fagmyndighetene som har direkte instruksjonsmynde overfor embeta. Handlingsgrunnlaget for dei oppgåvene fylkesmannen utfører, kjem til uttrykk i særlovgeving, tildelingsbrev og embetsoppdrag. Fylkesmannen har i dag ulik typar sektormynde på områda helse, utdanning, landbruk, miljøvern, samfunnstryggleik og beredskap, barnevern, barnehagar og sosial- og omsorgstenesta.

Som sektormyndigheit skal fylkesmannen i dialog med kommunane og fylkeskommunen medverke til å gjennomføre nasjonal politikk på ulike område. Fylkesmannen skal medverke til at kommunane forstår og varetek viktige statlege mål og interesser. Samstundes må kommunane få handlingsrom til å utforme ein eigen politikk på aktuelle område, innanfor rammene av nasjonale mål. Rapportering attende til sentralt nivå om korleis kommunane og sektoren fylgjer opp nasjonale mål og interesser er òg ein viktig funksjon.

Når oppgåver og mynde blir delegerte til fylkesmannen, er samordning av statleg politikk eit viktig omsyn som ein må søkje å vareta. Ifølgje *Instruks for fylkesmenn* skal fylkesmannen medverke til å samordne, forenkle og effektivisere den statlege verksemda i fylket. Ansvar for samordning femner om oppgåver som ligg både innanfor og utanfor fylkesmannsorganisasjonen. Dette inkluderer også å medverke til at det blir tilstrekkeleg samarbeid og samspel mellom alle offentlege organ i fylket.

Fylkesmannen er tildelt ei særleg rolle som samordningsmyndigheit overfor kommunane. Meir konkret inneber kommunesamordning å leg-

gje til rette for at kommuneretta styring i størst muleg grad skal vere konsistent. Samordningsansvaret til fylkesmannen er framstilt i Kommunal- og regionaldepartementets *Retningslinjer for fylkesmannens samordningsfunksjon i forhold til kommunerettet styring*. Innanfor ramma av det kommunale sjølvstyret skal kommunane ha høve til å gjere sjølvstendige politiske prioriteringar. Fylkesmannen må difor også sjå til at den fagbaserte styringa av kommunane ikkje blir sterkare enn det er heimel for i lovgjevinga, eller enn det som kjem fram av politiske vedtak og retningslinjer som Stortinget har gjeve.

Rettstryggleiksrolla er mangfaldig og gjenomgåande i den forstand at ho vedkjem dei fleste oppgåver, sektorar, avdelingar og medarbeidarar hos fylkesmannen. Den er viktig for måten ein arbeider på internt i organisasjonen, og for måten ein kommuniserer med omverda på. Det er eit viktig siktemål at ein byggjer inn tilstrekkelege tryggleiksomsyn i alle forvaltningsoppgåver fylkesmannen utfører. Dette gjeld anten det skjer som ledd mellom den sentrale statsforvaltninga og kommunane, eller ved at fylkesmannen opptrer som direkte forvaltningsorgan overfor innbyggjarane og næringslivet i fylket.

Sjølv om rettstryggleiksomsyn skal prege oppgaveløysinga til fylkesmannen, er det likevel nokre område som peikar seg ut særskilt. Tilsynsoppgåvene og klagehandsaminga som fylkesmannen utfører overfor kommuneforvaltninga på vegner av staten, utgjer hovudelementa i fylkesmannens rettstryggleiksrolle. Den viktige oppgåva kommunane har som produsent av velferdstenester, utløyser eit behov for å sikre rettstryggleik og likskap for det einskilde individet, og behov for kontroll med at tenester oppfyller dei minstemåla som fylgjer av dei krava som er sette på det einskilde fagområdet.

Rollene som er omtala ovanfor, er naudsynte, men ikkje tilstrekkelege som legitimitetsgrunnlag for fylkesmannen. Fylkesmannens legitimitet ligg òg i at embetet evnar å vere eit informasjonsknotepunkt mellom sentral stat og kommunane. I dette ligg òg det å vere talerøyr for fylket sitt overfor sentrale styresmakter, altså bidra til å fremje forståing omkring regionale omsyn og behov. I eit slikt perspektiv er det mulig å hevde at fylkesmannen kan ha ein viss modererande effekt i forhold til sektorkreftene, jf. NIBR-rapport 2009:19 .

Tilbakemelding frå kommunane

Agderforskning og IRIS (Leknes og Ellingsen 2006) har gjort ei undersøking av samhandlinga

mellom kommunane og mellomnivået, mellom anna for å kartleggje omfang og innhald i samhandlinga. Undersøkinga syner at det er omfattande kontakt mellom kommunane og fylkesmannen, og at fagleg rettleiing (kurs, saksmøte, fagmøte, temasamlingar) saman med tilsyn og formidling av statlege styringssignal er dei viktigaste formåla med samhandlinga. Undersøkinga syner vidare at eit stort fleirtal av kommunane opplevde at fylkesmannen var viktig ved at han medverka til kompetanseutvikling og var støttespelar for utviklingsarbeidet og tenestetilbodet i kommunane. Dette biletet stadfestar Difis undersøking av korleis ordførarar og rådmenn oppfattar og opplever fylkesmannsembeta i 2010. Hovudintrykket i spørjeundersøkinga er at ordførarar og rådmenn har eit positivt inntrykk av oppgåveløysinga i fylkesmannsembeta. Heile 82 prosent av respondentane svara at kommunikasjonen med fylkesmannsembeta var prega av openheit og tillit, og at embeta sit på god kompetanse. Det kjem vidare fram at respondentane oppfattar fylkesmennene som den viktigaste formidlaren av statlege styringssignal. Dei opplever rådgjeving og rettleiing som nyttig og meiner at fylkesmannsembeta har god kjennskap både til kommunane og til lokale tilhøve i fylket. Svara gjev inntrykk av at fylkesmannsembeta er viktige medspelarar for kommunane, og i stor grad også talsmenn for fylka overfor sentrale styresmakter.

Undersøkinga syner at dei ulike embeta oppnår varierende skår. Ein må sjå resultatata i samanheng med at fylkesmannsembeta møter til dels svært ulike utfordringar rundt omkring i landet. Fylkesmannsambetet skal utøve rolla si i sitt fylke, men talet og storleiken på kommunar, geografi, næringsgrunnlag, demografi og så bortetter vil variere frå fylke til fylke. Resultata vil i alle høve bli følgde opp i styringsdialogen med embeta. Ein legg til grunn at embeta følgjer opp resultatata i dialogen med kommunane.

Undersøkinga syner vidare at ordførarar og rådmenn er relativt samstemte i at sakshandsamingstida hos embeta kan bli betre i plan- og byggesaker. Sidan dette saksområdet vedkjem såpass mange, både einskildindivid og næringslivet, er det naturleg at ordførarar og rådmenn er særleg opptekne av det. Departement med særleg ansvar følgjer opp spørsmålet om sakshandsamingstid i embeta knytt til plan- og byggesaker.

Oppsummerande drøfting

Som det tidlegare er slått fast i St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*,

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

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

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

Embeta utfører oppgåver på vegner av tolv departement, og dei faglege styringslinjene går til det einskilde fagdepartementet. I tillegg er ni direktorat og tilsyn involverte i styringsdialogen. Dette inneber eit styringssystem med mange aktørar på ulike nivå. Undersøkinga til Norsk institutt for by og regionforskning i 2009 (NIBR-rapport 2009:19), som mellom anna gjekk gjen-

nom tildelingsbrev og embetsoppdrag til fylkesmennene, syner at oppdraga frå dei ulike sektormyndigheitene varierer til dels kraftig i detaljeringsgrad og kravspesifikasjonar. På bakgrunn av desse funna peika rapporten på at det kan vere grunn til å stille spørsmål ved om det er ein viss konkurranse mellom sektorkreftene. NIBR hevdar i rapporten at denne utviklinga kan vere med på å auke detaljstyringa av fylkesmannen, og i neste omgang kommunesektoren

Samstundes som fylkesmannen skal yte tenester til sektormyndigheitene, skal embetet sam-

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

9 Eigenkontrollen i kommunane og fylkeskommunane

9.1 Styring og kontroll internt i kommunane

Oversikt over kontrollsystemet

Når kommunane blir pålagde ei oppgåve i lov, har dei ansvar for å løyse oppgåva i tråd med dei reglane som gjeld. Det er sjølvsagt at kommunane ser til at oppgåva blir løyst, og at reglane blir følgde. Kommunane har med andre ord plikt til å halde orden i eige hus.

Eigenkontrollen er omgrepet vi nyttar om den samla kontrollen som kommunane utfører med si eiga verksemd. Krava i regelverket til formelle prosessar og skiljet mellom dei ulike rollene som aktørane har, inneber at personar og organ ikkje skal kontrollere eige arbeid.

Innbyggjarane har krav på lovpålagde tenester, korrekt sakshandsaming, riktige avgjerder og ei forvaltning dei kan ha tillit til. Her har staten og kommunane felles mål, og god eigenkontroll er eitt element i ei tillitsskapande kommunal forvaltning.

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

Kommunane har eit breitt spekter av oppgåver. Nokre oppgåver blir løyste av einskilde einingar eller sektorar i kommunen. Andre oppgåver blir løyste på tvers av sektorane i kommunen, mens ein del oppgåver blir løyste gjennom interkommunalt samarbeid. For at eigenkontrollen skal bli effektiv, er det viktig at han famnar dei ulike måtane kommunen kan løyse oppgåvene sine på. Regelverket pålegg kommunane rekneskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Kommunane skal på bakgrunn av eigne

analysar og planar velje ut kva del av verksemda dei til kvar tid prioriterer å kontrollere. Dette gjev kommunane stor fridom når dei planlegg kontrollverksemda si, noko som er viktig for å få ein effektiv og treffsikker kontroll.

Kapittel 9 og 10 set eigenkontrollen inn i ein større samanheng og peikar ut sentrale område for vidare arbeid både lokalt og for departementa, sjå òg Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) *Om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner*. Dette kapitlet vil vise at kommunestyra og kontrollutvala har omfattande kontrolloppgåver som dei òg har verkemiddel til å løyse gjennom dei ulike formene for folkevald kontroll. Kvar kommune skal ha eit kontrollutval med eige sekretariat, og revisjonane blir gjennomførte av uavhengige revisorar. I kapittel 10 blir det gjort greie for krava til den administrative internkontrollen. Det blir peika på behovet for å utvikle internkontrollen vidare i den einskilde kommune. Det blir òg peika på at staten har eit ansvar som regelgjevar for å leggje til rette for ein heilskapleg internkontroll i kommunane.

Mange bryr seg om og passar på

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

Gjennom val kvart fjerde år stiller innbyggjarane dei folkevalde til ansvar og vel eit nytt kommunestyre. Dei folkevalde veit at dei må stå til ansvar, og dette kan verke disiplinerande og motivere til å te seg slik at dei byggjer tillit.

Medverknad frå innbyggjarar er ein etablert del av måten vi driv offentlege tenester på i dag. Det finst til dømes foreldreråd og samarbeidsutval i barnehagane. Vi har ungdomsråd og eldreråd. Framlegg blir sende på høyring og planar lagde fram til offentleg ettersyn. Innbyggjarane kan setje dagsordenen gjennom innbyggjarinitiativ etter kommunelova, og media set på sin måte dagsordenen kvar dag. Samspelet mellom innbyg-

gjarane og kommunen i kvardagen er òg med på å gje korrektiv i einskildsaker. På desse måtane kan innbyggjarane påverke kommunane mellom vala òg.

Statlege reglar og føringar har sjølvstort stor innverknad på korleis kommunane opptrer. Forvaltningslova stiller grunnleggjande krav til forvaltninga i staten og kommunane. Vi har vidare reglar om openheit, rolleklårleik, klage, tilsyn og revisjon som er med på å sikre rettstryggleiken og bygge tilliten til forvaltninga. Eit tenleg regelverk er likevel ikkje nok, og derfor må arbeidet for ei open forvaltning haldast oppe gjennom arbeid med haldningar og god praksis lokalt. Lovkrava om sakshandsaming, openheit og eigenkontroll er meint å sikre gode prosessar internt i kommunane. Reglane om klage, tilsyn, varslings- og lovlegkontroll gjev høve til å ta tak der tilhøva ikkje er som dei skal vere etter lova. Sivilombodsmannen og andre ombod kan òg peike på feil og manglar.

Eigenkontrollen er eit ledd i den demokratiske styringa

Eigenkontrollen spring ut av både det folkevalde og det administrative ansvaret. Ansvar og styring må henge saman. Ein effektiv eigenkontroll er med på å sikre folkevald styring gjennom oppdatert kunnskap om stoda, og gjev høve til å drøfte korleis kommunen driv verksemda si og sørgjer for at måla blir nådde. Dei folkevalde vil ha interesse av at kommunen sjølv har system som sikrar rett sakshandsaming og effektiv ressursbruk. Også dei tilsette og leiarane i kommunen vil vere interesserte i å kunne melde frå om og rette opp og lære av eigne feil.

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

Eigenkontrollen omfattar kontroll både med det som har skjedd, og med det som skjer. Rekneskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon er typisk

retta mot å avstemme det som har blitt gjort med krava til kva og korleis ting bør gjerast. Likevel vil rekneskapsrevisjonen også romme dialog gjennom året som kan føre til forbetringar i rekneskapsføringa og internkontrollen. Kontrollutvalet har møte gjennom heile året og kan ta opp spørsmål om både notid og fortid, ikkje minst på bakgrunn av innspel frå innbyggjarane. Administrativ internkontroll er typisk retta mot styringa og kontrollen med verksemda i kvardagen. Internkontroll dreier seg om å få relevant og oppdatert informasjon og gjere det som skal til for å korrigere kursen. Med andre ord har dei ulike kontrollformene og aktørane i eigenkontrollen eit blikk mot fortida og notida som legg grunnlaget for forbetringar framover.

Eigenkontrollen er med på å skape tillit hos innbyggjarane, staten og omverda elles. Det er viktig at innbyggjarane oppfattar kontrollordningane internt i kommunane som velfungerande, og at dei har høg legitimitet. Dette er eit spørsmål både om korleis eigenkontrollen verkar, og om korleis han blir kommunisert.

Det er eit mål at kommunane i størst muleg grad er sjølvkontrollerande. Det vil seie at organiseringa, saksførebuinga og avgjerdsprosessen i dei folkevalde organa og administrasjonen fungerer på ein måte som sikrar at dei faglege krava blir oppfylte, samstundes som ein tek omsyn til rettstryggleiken til partane og andre som blir påverka av avgjerdene. Utfordringa for kommunane er å sikre forsvarleg sakshandsaming og god eigenkontroll, samstundes som avgjerdsprosessane er effektive og tenestene blir leverte i tråd med krava.

Betre styring som resultat av god kontroll

Omgrepet kontroll blir nytta i fleire tydingar, sjå Fredrik Sejersted: *Kontroll og konstitusjon – Statsrettslige studier av Stortingets kontrollvirksomhet* (2002) kapittel 3. Kontroll kan forståast som noko ein fører, ikkje noko ein har. Det vil seie at kontroll ikkje tyder å ha full oversikt over alt.

Ein kan sjå kontroll frå to ulike perspektiv. I det første perspektivet dreier kontroll seg om å avdekkje feil og manglar for å plassere ansvaret der det høyrer heime. Slik sett dreier kontroll seg om ansvarleggjering. Ansvaret er noko ein har heile tida, medan kontrollverksemda rettar merksemd mot korleis den ansvarlege har utført oppgåva. Til dømes vil kommunestyret kunne ønskje å seie klart ifrå dersom ein kontroll viser at administrasjonssjefen ikkje har følgd opp eit vedtak i kommunestyret. Kontroll i dette perspektivet vil

kunne munne ut i kritikk i ei eller anna form og kan kallast *kontroll som ansvarleggjering*.

I det andre perspektivet dreier kontroll seg om å undersøkje og evaluere: til dømes om måla blir nådde, om oppgåveløysinga er effektiv, om sakshandsaminga er god, om innbyggjarane er nøgde og om reglar og politiske føresetnader blir følgde. Kontroll i dette perspektivet vil kunne munne ut i nye eller endra styringssignal og kan kallast *kontroll som styringsgrunnlag*.

I ein konkret kontrollprosess vil ofte begge perspektiv vere til stades, men med ulik vekt. Kontrollverksemda gjev høve til både å kritisere dei ansvarlege og å leggje grunnlaget for betre styring og måloppnåing i framtida. Dersom hovudføremålet er å leggje grunnlaget for forbetring av prosessar og tenester lokalt (styringsgrunnlag), slik det er i eigenkontrollen, vil kontrollprosessen måtte leggjast opp på ein annan måte enn om føremålet er snevrare, som å avklare om tenesta er i samsvar med lova, og finne ut kven som har ansvaret (ansvarleggjering). Desse ulike perspektiva på føremålet med og innrettinga av kontrollverksemda stiller krav til korleis ein gjennomfører både tilsynet frå staten og eigenkontrollen i kommunane. I relasjonen mellom staten og kommunane har det mykje å seie kva ord fylkesmannen og andre tilsynsetatar nyttar når resultata frå tilsynet blir kommunisert til kommunen og til omverda. Det er betre grobotn for læring hos ein kommune som opplever å få hjelp til å forbetre seg, enn hos ein kommune som opplever at han må forsvare seg.

Oversikt over regelendringar og forskning

Her gjev vi ei kort oversikt over historikken bak reglane om kontroll og revisjon og ein kort omtale av nokre sentrale forskingsrapportar om temaet.

I kommunelova av 1992 fekk kommunane plikt til å opprette kontrollutval. Kontrollutvala skal føre tilsyn og kontroll på vegner av kommunestyret. I 2000 kom Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) med rapporten *Full kontroll? – En studie av kontroll- og tilsynsordningene i kommuner og fylkeskommuner*. Rapporten konkluderte med at kontrollutvala hadde medverka til å styrkje eigenkontrollen i kommunane. Først og fremst kom dette av at kontrollutvalet har hatt ein vitaliserande effekt på dei meir tradisjonelle kontroll- og revisjonsoppgåvene. Når det gjeld forvaltningsrevisjon, var effekten mindre.

I Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) *Kommunal revisjon* blei det fremja forslag til endringar i kommunelova som mellom anna innebar at det blei opp-

for å setje revisjonstenester ut på anbod. Lovendringane blei sette i verk 1. juli 2004 saman med ei ny forskrift om kontrollutval og ei ny forskrift om revisjon. Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner av 15. juni 2004 nr. 905 fastset mellom anna kva oppgåver utvalet har i samband med rekneskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Før lovendringa var forvaltningsrevisjon ein del av det faste oppdraget til revisoren. Lovendringa innebar at ansvaret for forvaltningsrevisjon blei flytta til kontrollutvalet. Innhaldet av rekneskapsrevisjonen blei derfor snevrare etter lovendringa, medan kontrollutvalet fekk større ansvar. Kontrollutvalsforskrifta innførte også ein ny regel om at alle kontrollutval skal ha hjelp frå eit uavhengig sekretariat. Revisoren har ikkje høve til å vere sekretær for kontrollutvalet i kommunen ho eller han reviderer, fordi kontrollutvalet har eit tilsynsansvar også overfor revisjonen. Lovendringa innebar òg at selskapskontroll blei ein obligatorisk del av eigenkontrollen.

Ein rapport frå PwC/Sintef viste i 2009 at godt over 90 prosent av kommunane og fylkeskommunane samarbeider interkommunalt om revisjonstenester. 26 kommunar og fylkeskommunar kjøpte revisjonstenester frå private leverandørar. Rapporten gjev ikkje grunnlag for nokon konklusjon om korleis konkurranseutsetjinga har påverka kostnadene eller kvalitet på revisjonen.

I ei undersøking som Nordlandsforskning gjorde i 2009 (NF-rapport nr. 13/2009), blir bruken av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll kartlagde. Nordlandsforskning viser at data peikar nok så eintydig i retning av at forvaltningsrevisjon er ei viktig form for folkevalt tilsyn og kontroll ved at dei aller fleste forvaltningsrevisjonsrapportar avdekkjer rutinesvikt eller regelbrot, og at rapportane ofte avdekkjer potensial for økonomisk forbetring i ein eller annan grad. Rapporten peikar også på at negative avvik i forvaltningsrevisjonsrapportane i stor grad blir følgde opp. Berre to prosent (éin respondent) av kontrollutvalssekretæranane seier at avvika sjeldan blir følgde opp. Samstundes synest dei aller fleste kontrollutvala å ha rutinar for å følgje opp tidlegare forvaltningsrevisjonsrapportar, særskilt overfor administrasjonssjefen.

Nordlandsforskning konkluderer med at også selskapskontroll er ei kontrollform som kan vere viktig for folkevalt tilsyn og kontroll. I rapporten seier mange kontrollutvalssekretærar at selskapskontrollane avdekkjer mindre alvorleg rutinesvikt eller mindre alvorlege regel- og lovbrøt. Rapporten peikar på at selskapa har læringseffektar av selskapskontrollane.

85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane

Departementet oppnemnde i november 2008 ei arbeidsgruppe som fekk i oppgåve å føreslå tiltak for å styrkje eigenkontrollen i kommunar og fylkeskommunar, sjå Ot.prp. 17 (2008–2009). Arbeidsgruppa leverte i desember 2009 rapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*. Arbeidsgruppa meinte summen av tilrådingane ville vere med på å styrkje eigenkontrollen. Samstundes peika arbeidsgruppa på at kontrollarbeid er utviklingsarbeid, og at det handlar mykje om medvett, om planlegging og om det å vere i ein prosess.

Departementet har følgd opp fleire av tilrådingane i arbeidsgrupperapporten. Departementet har gjeve ut ein omfattande rettleiar som klargjer rolla og oppgåvene til kontrollutvalet. Nokre av tilrådingane var retta mot departementet som forvaltar av eigenkontrollregelverket. Departementet sendte på den bakgrunn forslag til endringar i regelverket på høyring og tek sikte på å fremje ein proposisjon for Stortinget i 2012.

9.2 Kommunestyret og kontrollutvalet

Kontrollen som dei folkevalde fører er naudsynt i det representative demokratiet lokalt. Den folkevalde kontrollen spring ut av same prinsipp som demokratiet. Folket skal styre gjennom representantane dei vel ved val, og gjennom medverknad mellom vala.

Kommunestyret er direktevalt av innbyggjarane og er derfor det øvste organ i kommunen. Vedtaka i kommunestyret er det klåraste uttrykket for folkevald styring, men eit kommunestyre kan ikkje ta alle avgjerder sjølv. Omfang, kompleksitet og fagkunne gjer det naudsynt og riktig at kommunestyret delegerer mynde til andre folkevalde organ og til administrasjonen. På dei områda kommunestyret ikkje tek avgjerdene sjølv, blir kontroll eit verkemiddel for å sikre folkevald påverknad og for å sikre at avgjerder blir følgde opp.

Kommunestyret kan kontrollere andre folkevalde organ og administrasjonen fordi desse er underlagde kommunestyret, jf. kommunelova § 76. I dette ligg det at kommunestyret i tillegg til å vere det øvste ansvarlege forvaltningsorganet i kommunen også er eit tilsynsorgan. Kommunestyret kan krevje alle saker lagde fram for seg til orientering eller avgjerd. Kommunestyret kan òg gjere om avgjerder som er tekne av andre folkevalde organ eller administrasjonen, i same

utstrekning som desse instansane kan gjere om vedtaka sjølve.

Legitimiteten og tilliten til dei folkevalde organa og administrasjonen aukar når folk veit at det blir ført kontroll. Mulegheita til å kontrollere og den faktiske kontrollen fører til at administrasjonen har eit reelt ansvar overfor kommunestyret. Til dømes kan feil, dårleg saksførebuing, manglande oppfølging eller lite effektiv drift føre til kritikk.

Kommunestyret står over kontrollutvalet. Overordningsforholdet inneber at det er opp til kommunestyret korleis det vil handsame sakene som kontrollutvalet legg fram for kommunestyret. Nokre avgjerder ligg til kommunestyret, til dømes val av revisjonsordning og revisor og vedtak om plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Korkje revisoren eller kontrollutvalet skal kontrollere verksemda i kommunestyret. Kontrollutvalet og revisjonen er reiskapar for kommunestyret til å kontrollere verksemda i andre folkevalde organ og i administrasjonen, jf. kommunelova §§ 77 og 78. Ettersom kontrollutvalet driv tilsyn på vegner av kommunestyret, kan kommunestyret gje instruksar om tilsynsverksemda. Kommunestyret fastset budsjettet og dermed også omfanget av kontrollverksemda til kontrollutvalet.

Kommunestyret kan la vere å følgje opp eit framlegg frå kontrollutvalet. Dersom det skulle skje, er det heilt klart at ansvaret for dette ligg hos kommunestyret. Sidan minst ein medlem av kommunestyret skal sitje i kontrollutvalet, har kontrollutvalet høve til å sørge for at kommunestyret kjenner til kva kontrollutvalet meiner og kvar ansvaret ligg.

Kontrollutvalets oppgåver

Kvar kommune skal ha eit kontrollutval. Slik har det vore sidan kommunelova tok til å gjelde i 1993. Det er viktig at kontrollutvala er effektive og aktive tilsynsorgan med høg legitimitet.

Ei utfordring for kontrollutvala er å balansere forventninga om å vere ein ubunden kontrollinstans på den eine sida og behovet for samarbeid med politiske og administrative organ i kommunen på den andre. Kontrollutvalet driv verksemda si på vegner av kommunestyret og er ikkje tenkt som eit organ for politisk omkamp. Utvalet skal ikkje overprøve politiske prioriteringar som er gjorde av dei folkevalde organa i kommunen.

Gjennom planmessig rekneskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll sørger kontrollutvalet for at kommunane blir sette i stand til å fange opp feil og forbetre verksemda si. Dersom

det kjem varsel, tips eller mistankar (internt eller gjennom media) eller ei tinging frå kommunestyret, kan kontrollutvalet medverke til å avklare faktiske tilhøve og sørge for ein god prosess når situasjonen skal handterast. Kontrollutvalet kan òg ta opp saker på eige initiativ.

Kontrollutvalet har nokre særskilte oppgåver som gjev eit bilete av kontrollverksemda dei folkevalde har ansvar for. Kontrollutvalet skal

- sjå til at kommunen har ei forsvarleg revisjonsordning
- uttale seg om årsrekneskapen
- sjå til at merknader til rekneskap og revisjonsrapportar blir følgde opp
- utarbeide ein plan for forvaltningsrevisjon og ein plan for selskapskontroll. Planane blir vedtekne av kommunestyret
- rapportere til kommunestyret om gjennomførte forvaltningsrevisjonar og selskapskontrollar

Kontrollutvalet skal ha eit sekretariat med tilstrekkeleg kapasitet som er uavhengig av revisoren og administrasjonssjefen. Dette skal kommunestyret sørge for.

Korleis går det i kontrollutvala?

Kontrollutvala har ein etablert og viktig funksjon i kommunane. I Nordlandsforsknings undersøking frå 2007 (NF-rapport 4/2007) retta mot kontrollutvalsmedlemer, administrasjonssjefar, ordførarar og opposisjonsleiarar, var 77 prosent heilt eller delvis samde i at kontrollutvalet i stor grad har styrkt eigenkontrollen. 82 prosent svarte at kontrollutvalet medverkar til å styrkje den kontrollen dei folkevalde har med at administrasjonen set i verk vedtaka i folkevalde organ. Det varierte likevel i kva grad kontrollutvalet får gjennomslag for synspunkta og merknadene sine overfor dei ulike instansane. Over 80 prosent meinte at kontrollutvalet lukkast nokså godt eller svært godt overfor kommunestyret, formannskapet og administrasjonen, medan 67 prosent sa det same når det gjaldt etatar og tenestestader.

9.3 Rekneskapsrevisjon

Regelverket

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

dert på ein trygg måte. Revisoren skal gjere arbeidet på sjølvstendig fagleg grunnlag og i tråd med god kommunal revisjonsskikk.

Kjernen i rekneskapsrevisjonen er å vurdere årsrekneskapen. Revisjonsaktivitetane skal normalt leie fram til ei stadfesting av at det ikkje er vesentlege feil i den økonomiske informasjonen i rekneskapen, og at han er stilt opp etter rekneskapsreglane. Ein annan viktig del av revisjonen er å sjå etter at kommunen har ordna den økonomiske internkontrollen på ein trygg måte og med forsvarleg kontroll. Revisoren skal også medverke til å førebyggje og avdekkje mislegheiter og feil.

Omfang, intensitet og prioritering

Rekneskapsrevisjon er den kontrollforma som er mest regelbunden, samanlikna med kontrollformene forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Rekneskapsrevisjon er ei kontrollform som har om lag det same omfanget og den same intensiteten frå år til år. I revisjonsarbeidet er revisoren pålagt å følgje god kommunal revisjonsskikk. Kva slags kontrollhandlingar revisoren utfører, vil kunne variere noko frå oppdrag til oppdrag og frå år til år. Dette er fordi kontrollhandlingane ved det einkilde revisjonsoppdrag er valde ut av revisoren sjølv, på bakgrunn av ein risiko- og vesentlegheitsanalyse som revisoren gjer. Denne analysen må revisoren gjere for å kunne velje ut kva slags undersøkingar og kontrollhandlingar som er naudsynt og viktigast å gjere i det einkilde revisjonsoppdraget.

Arbeidsgruppa som kom med 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll, viste til at storleiken på fagmiljøa innanfor kommunal revisjon har mykje å seie for breidda i kompetansen som er tilgjengeleg i revisjonsarbeidet. Arbeidsgruppa rådde til at kommunane som eigarar burde vurdere storleiken på den interkommunale revisjonseininga dei er medeigar i, mellom anna med tanke på behovet for eit sterkt fagmiljø innanfor både rekneskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Departementets vurdering er at dei einkilde revisjonseiningane bør vurdere om ein har tilstrekkeleg breidde i kompetansen. Ut frå desse vurderingane bør det eventuelt vurderast å etablere større, felles fagmiljø som samstundes tek vare på føremonene ved nærleiken til eigarkommunane.

Kravet om at revisoren skal vere ubunden

Formålet med all revisjon er å få ein ubunden, uhilda etterkontroll av økonomisk informasjon og ei resultatvurdering av innsatsfaktorar. Det er der

for svært viktig at revisoren både er og blir oppfatta som ubunden. Både nytteverdien av og tilliten til revisorarbeidet er avhengig av at det ikkje kan setjast spørsmålsteikn ved om revisoren er ubunden.

Kommunelova inneheld eit generelt krav om at revisoren skal vere ubunden. Dette gjeld anten revisoren er tilsett i kommunen, er revisor i ei interkommunal revisjonssamanslutning eller er tilsett i eit privat revisjonsfirma som utfører revisjon for kommunar. Kommunelova fastset eit forbod mot at revisoren eller hans eller hennar nærstående er knytte til den reviderte verksemda eller tilsette eller tillitsvalde i verksemda på ein slik måte at det kan svekkje den ubundne stillinga og objektiviteten ved gjennomføringa av oppgåva. Det same gjeld dersom det er spesielle forhold som er eigna til å svekkje tilliten til at revisoren er ubunden og objektiv under gjennomføringa av oppgåvene sine. Lova presiserer vidare at tilsetjing som revisor i kommunen eller i ei interkommunal samarbeidsordning ikkje i seg sjølv fører til at revisoren manglar objektivitet eller sjølvstende. Denne føresegna er ein grunnleggjande føresetnad for organiseringa av revisjonen for det store fleirtalet av kommunane i dag. Administrasjonssjefen kan ikkje instruere revisoren, og berre kontrollutvalet kan påleggje revisoren oppgåver.

Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. av 15. juni 2004 nr. 904 utfyller kommunelova ved å krevje at revisoren ikkje har bistillingar i kommunen eller i verksemd som kommunen deltek i, ved sida av revisjonsoppdraget. Revisoren kan heller ikkje vere medlem av styrande organ i ei verksemd som kommunen deltek i. Forskrifta fastset vidare at revisoren ikkje kan delta i eller ha funksjonar i anna verksemd når dette kan føre til at hans eller hennar interesser kjem i konflikt med interessene til oppdragsgeveren eller på annan måte er eigna til å svekkje tilliten til revisoren. Revisoren kan heller ikkje utføre rådgjevingstenester eller andre tenester for kommunen dersom dette er eigna til å påverke eller reise tvil om revisorens ubundne stilling eller objektivitet. Revisoren skal sjølv gjere ein kontinuerleg vurdering av om han eller ho er ubunden.

Revisorlova gjeld for revisjon av rekneskapspliktige einingar, til dømes aksjeselskap. Lova gjeld ikkje for kommunar. Revisorlova inneheld reglar om at revisoren skal vere objektiv og ha ei ubunden stilling, som i det vesentlege samsvarer med tilsvarende føresegner i kommunelova og revisjonsforskrifta. Ifølgje revisorlova kan ikkje revisoren vere tilsett hos den revisjonspliktige, og

den revisjonspliktige kan heller ikkje eige revisjonsselskapet. Dette er ein grunnleggjande forskjell frå kommunelova, som tillèt at revisor er tilsett hos den revisjonspliktige (kommunen) og at den revisjonspliktige eig revisjonseininga.

9.4 Forvaltningsrevisjon

Regelverket

Kommunelova fastset at forvaltningsrevisjon er ein obligatorisk del av revisjonsarbeidet. Det er kontrollutvalet som skal sjå til at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon. I motsetnad til rekneskapsrevisjon, som er eit kontinuerleg oppdrag, må kontrollutvalet tinge forvaltningsrevisjon på dei områda der kontrollutvalet meiner det er størst behov. Det er føresett at tinginga skjer etter ein plan som er vedteken av kommunestyret. Forvaltningsrevisjon kan utførast av andre enn den som er ansvarleg for revisjon av rekneskapskapen. Kontrollutvalet skal rapportere resultatata av forvaltningsrevisjonen til kommunestyret.

Kjernen i forvaltningsrevisjonen er systematiske vurderingar av økonomi, produktivitet, måloppnåing og verknader ut frå kommunestyrets vedtak og føresetnader. Eit døme kan vere om ressursane som forvaltninga nyttar for å løyse oppgåver, samsvarer med kommunestyrets vedtak og føresetnader.

Omfang, intensitet og prioritering

Nordlandsforskning har i NF-rapport 13/2009 kartlagt bruken av forvaltningsrevisjonar i åra 2006–2008 ved å spørje kontrollutvalssekretærar kor mange forvaltningsrevisjonar kontrollutvalet har tinga. Tala dekkjer tingingane frå 328 kommunar.

I gjennomsnitt blei det tinga om lag fire prosjekt frå kvar kommune i åra 2006–2008. Talet på tinga forvaltningsrevisjonar er minkande frå 2006 til 2008. Som forklaring på det peikar rapporten på at kontrollutvala den siste tida har prioritert større forvaltningsrevisjonar med meir ressursar framfor fleire revisjonar med færre ressursar.

Nordlandsforskning freista også å kartlegge kva for sektor eller tema forvaltningsrevisjonar blir gjennomførte på.

Det blir presisert i rapporten at desse tala berre gjev eit inntrykk av kva for område det i størst grad blir gjennomført forvaltningsrevisjon på. Tala gjev likevel eit bilete av kva slags sektorområde kontrollorganane meiner er viktigast. Tala

Tabell 9.1

Sektor/tema	Prosent
Kommuneadministrasjon, forvaltning og økonomi	24
Helse, sosial og omsorg	18
Oppvekst (skule, barnehage, barnevern osv.)	14
Offentlege anskaffingar	10
Plan-, miljø-, byggjesaker	8
Vatn, avløp, renovasjon	7
Eigedom	5
Andre	5
Næring	3
Samferdsel	2
Kultur	2
Flyktningar, integrering	1

viser òg at forvaltningsrevisjonar blir gjennomførte på eit breitt område.

Resultat og læring

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

Eit sentralt føremål med forvaltningsrevisjon er at administrasjonen og dei folkevalde kan lære av det. Det vanlegaste nivået for administrativ handsaming av rapportane er administrasjonssjefen med stab. 90 prosent av kontrollutvalssekretæranane seier at det skjer alltid eller ofte. Tilsvarende tal for etatsleiar med stab er 59 prosent. Rapportar blir i all hovudsak handsama av kommunestyret/fylkestinget.

Forvaltningsrevisjon er eit godt verktøy til dømes for å avdekkje manglar i tenestetilbodet eller i kva grad kommunen når sine mål. Rapportane gjev kommunane eit godt grunnlag for å vurdere tilstanden på det området det er ført forvaltningsrevisjon på, og om det eventuelt kan vere grunn til å setje i verk forbetringstiltak. Departementet har derfor forventningar om at kommunane i større grad tek dette verktøyet i bruk.

9.5 Selskapskontroll

Regelverket

Mange kommunar har valt å organisere delar av verksemda si i interkommunale selskap og aksjeselskap. Desse selskapa har eigne revisjons- og kontrollordningar, men kommunelova fastset at kontrollutvalet skal sjå til at det blir ført kontroll med forvaltninga av selskap som kommunen har interesser i. Selskapa er dermed omfatta av den kommunale eigenkontrollen. Kommunelova gjev kontrollorgana vid innsynsrett i interkommunale selskap, kommunalt heilåtte aksjeselskap og deira heilåtte dotterselskap.

På same måte som ved forvaltningsrevisjon må kontrollutvalet tinge selskapskontroll, eventuelt i samarbeid med kontrollutvala i dei andre eigarkommunane. Også ved selskapskontroll er det føresett at tinginga skjer etter ein plan som er vedteken av kommunestyret.

Selskapskontroll kan romme ulike kontrollar. *Eigarerskapskontroll* er ei obligatorisk kontrollform som går ut på å kontrollere om den som utøver kommunens eigarinteresse i selskap, gjer dette i tråd med vedtaka og føresetnadene til kommunestyret. *Forvaltningsrevisjon av selskap* er ei frivillig kontrollform. Når kontrollutvalet har handsama ei sak om selskapskontroll, skal resultatane rapportert til kommunestyret.

Omfang, intensitet og prioritering

Nordlandsforskning har også kartlagt bruken av selskapskontroll i 196 kommunar. I snitt blei det gjennomført mindre enn éin selskapskontroll i kvar kommune i perioden 2006–2008. Av dei kontrollane som blei gjennomførte, var om lag 76 prosent av typen eigarskapskontroll, og om lag 24 prosent var selskapskontroll med forvaltningsrevisjon. Fleire ordførarar, administrasjonssjefar og kontrollutvalssekretærar seier i rapporten at selskapskontroll enno ikkje har sett seg som ei form for folkevalt tilsyn og kontroll. Dei som er intervjuet i undersøkinga, ser eit stort forbetringspotensial i måten selskapskontroll fungerer på.

Resultat og læring

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

Rapportane blir i hovudsak handsama av leinga i selskapet og styret i selskapet, og i tillegg av kommunestyret.

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

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

9.6 Eigenkontrollen er viktig for staten

Kommunelova pålegg kommunane å ha eit kontrollsystem med fleire former for kontroll. Kontrollområdet til kontrollutvalet og administrasjonssjefen dekkjer prinsipielt heile kommunen. Men det er ikkje meininga at kontrollaktivitetane skal gå inn i detaljane i alle delar av kommunen, alle tilsette, alle tilskot, alle vedtak eller alle kontraktar. Kontrollutvalet og administrasjonssjefen må på kvar si side prioritere kvar det blir gjennomført kontroll. For kontrollutvalet sin del er dette regulert i kravet om planar for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som skal fastsetjast av kommunestyret. Til grunn for planen for forvaltningsrevisjon, krev forskrifta at kontrollutvalet skal ha ein

overordna analyse av verksemda til kommunen ut frå risikovurderingar, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på dei ulike sektorane og verksemdene.

Eigenkontrollen byggjer på at kontrollutvala, administrasjonssjefane og revisorane legg vurderingar av risiko og vesentlegheit til grunn for prioriteringa av kontrollinnsatsen. Slike analysar vil gje kommunen eit solid grunnlag for å finne fram til dei områda kontrollen bør setje søkjelyset på. Staten har stilt spesifikke krav til internkontrollsystemet på mange av sektorområda. Det er ei utfordring for det samla kontrollarbeidet dersom dei statlege føringane blir for mange eller for detaljerte, fordi ein da vil kunne miste føremøne ved at dei ansvarlege lokalt kan prioritere kontrollinnsatsen og innrettinga på kontrollarbeidet og sjå ting i samanheng.

Departementets syn er at ei statleg styring som byggjer på at kommunane har ansvar for å kontrollere si eiga verksemd, gjev god effektivitet og det beste grunnlaget for eit levande lokaldemokrati og lokalt tilpassa oppgåveløysing. Dette stiller store krav til kommunane, men bør også få konsekvensar for korleis den statlege styringa blir innretta, til dømes når det gjeld tilsyn og når det gjeld utforming av lover og forskrifter. I kapittel 7 blei det gjort greie for utfordringar og mulegheit for arbeidet med eit endå betre samspel mellom tilsyn og den kommunale eigenkontrollen. I kapittel 10 blir det gjort greie for utfordringar knytt til at krava til internkontrollen i kommunane er spreidd på ulike regelsett. Kommunelova markerte ei sterkare vektlegging av eigenkontrollen då ho tok til å gjelde i 1993. Det er framleis eit mål å styrke kommunane sin eigenkontroll og å ha ein god balanse mellom eigenkontrollen og den statlege kontrollen.

10 Administrativ styring og kontroll i kommunane

10.1 Einskapleg administrativ leiing i kommunane

Kommunane er sjølve ansvarlege for å løyse oppgåvene sine og for å følgje dei reglane som gjeld. Samstundes har staten ei legitim tilsyns- og kontrollrolle også på område der kommunane har ansvaret. For at den samla velferda skal bli best muleg og det samla kontrollarbeidet effektivt, må omsynet til statleg kontroll vegast opp mot omsynet til lokalt ansvar. I dette kapitlet vil departementet gjere nærare greie for administrativ styring og kontroll i samsvar med krava i kommunelova og i særlovgevinga. Det blir peika på behov for meir kunnskap som grunnlag for å vurdere i kva grad regelverket er tenleg.

Administrasjonssjefen er øvste administrative leiar i kommunen. Administrasjonssjefen er bindeleddet mellom dei folkevalde og administrasjonen. Administrasjonssjefen har ansvar for at saker som blir lagde fram for folkevalde organ, er forsvarleg utgreidde, og har ansvaret for å følgje opp vedtak. I parlamentarisk styrte kommunar og fylkeskommunar er det kommune- og fylkesrådet som har desse oppgåvene.

Som leiar har administrasjonssjefen eit ansvar for styring og kontroll. Omgrepet internkontroll blir gjerne nytta om dette administrative kontrollansvaret, men internkontroll er ikkje eit fast rettsleg eller fagleg omgrep. Departementet vil streke under at omgrepet ikkje berre dreier seg om kontroll, men minst like mykje om styring. Ein av fleire definisjonar er: Internkontroll er dei systema og rutinane som administrasjonssjefen etablerer for å sikre tilstrekkeleg styring, måloppnåing og regeletterleving.

Internkontroll er ein kontinuerleg prosess som blir tilpassa i kvar einskild kommune. Kommunane er ulike i organisering, storleik, intern ansvarsfordeling og kompetanse. Dei er òg ulike når det gjeld kor langt dei har kome i arbeidet med systematisk styring og kontroll med eiga verksemd. Desse ulikskapane vil påverke kva for tiltak som er eigna i arbeidet med å utvikle internkontrollen lokalt.

Målet med internkontrollen er systematisk å auke mulegheita til å nå fastsette mål. I dette arbeidet er det viktig at organisasjonen fangar opp dei viktige feila og lærer, slik at det blir færre feil over tid. I og med at internkontroll er definert som ein prosess, kan systema og rutinane alltid bli betre, og dei må tilpassast endringar i verksemda og omgjevnadene. Internkontrollen skal redusere risikoen for uønskte hendingar, men kan aldri fjerne all risiko. Administrasjonssjefen kan ikkje personleg ha full oversikt over alt i kommunen eller sjølv sørge for at alle tenester er i tråd med interne og eksterne krav. Derfor er det viktig med godt og systematisk arbeid kring prioriteringa av styringa og kontrollen i administrasjonen i kommunane.

Internkontrollen til administrasjonssjefen er eitt av dei tre elementa i eigenkontrollen. Dei andre to elementa er verksemda til kontrollutvalet og revisoren. Kontrollutvalet og revisjonen har kontrollfunksjonar knytte til om internkontrollen er tilfredsstillande, men ansvaret for internkontrollen ligg hos administrasjonssjefen. Internkontrollen er ein viktig del av eigenkontrollen fordi han representerer kontinuerleg styring og kontroll med verksemda som kjem før dei to andre elementa i eigenkontrollen: Er den økonomiske internkontrollen god, er det meir sannsynleg at den økonomiske forvaltninga er god, og at rekneskapen er korrekt. Og er internkontrollen god på eit tenesteområde, vil ein forvaltningsrevisjon av tenesta truleg finne mindre å kommentere.

Eitt spørsmål er kva som er god eller tilstrekkeleg internkontroll. Eit anna spørsmål er korleis ein skal få det til. Desse spørsmåla må leiarane løyse i den einskilde kommunen. Dette kapitlet rettår også merksemda mot eit tredje spørsmål: I kva grad er den statlege reguleringa av internkontrollen tenleg eller nødvendig for å få til god internkontroll lokalt?

Kravet til internkontroll i kommunelova

Verksemda i kommunane er regulert av ei lang rekkje lover. Kommunelova er rammelova for kommunal verksemd, mens andre lover (særlo-

ver) pålegg kommunane oppgaver og regulerer korleis dei skal løysast.

Kommunelova har ein generell regel om at administrasjonssjefen skal sørge for at reglane blir følgde, og ha «betryggende kontroll» med verksemda, sjå kommunelova § 23 nr. 2 andre setning. Kommunelova nyttar ikkje omgrepet internkontroll. Føresegna inneber både eit ansvar for å ha tilstrekkeleg kontroll og eit krav om prosess for å sikre kontroll, men ho er elles svært overordna og krev ikkje særskilde system eller aktivitetar som til dømes risikovurderingar. Kravet er ei følgje av prinsippet i kommunelova om einskapleg administrativ leiing. Då denne føresegna kom inn i kommunelova i 2004, var intensjonen å synleggjere eit allment og allereie gjeldande krav til administrasjonssjefen.

Tilrådingar for betre internkontroll i kommunane

Styrking av internkontrollen var hovudtilrådinga frå ei arbeidsgruppe nedsett av departementet som i desember 2009 kom med 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane. Arbeidsgruppa peika på at det har vore mange små og store omorganiseringar i kommunane, mellom anna knytte til talet på leiarnivå. Etablering av heil- og delåtte selskap har vore ein annan endringsprosess i kommunane. Arbeidsgruppa stilte spørsmål ved om kontrollsystema har halde tritt med denne utviklinga, og om ein har tenkt godt nok gjennom kva delegering, flat struktur og selskapsorganisering har å seie for internkontrollen.

Departementet har tinga to konsulentrapportar som på kvar sin måte har kartlagt internkontrollen i utvalde kommunar. Rapportane peika på forbettringsområde og var eit grunnlag for arbeidsgruppa til å kome med ei lang rekkje tilrådingar retta til administrasjonssjefane. Arbeidsgruppa hadde desse hovudsynspunkta:

- Kommunane må utvikle den administrative kontrollen. Dette er administrasjonssjefens ansvar.
- Internkontroll er viktig, ikkje berre for kvaliteten på tenesteytinga og andre lovpålagde oppgaver, men også for den folkevalde og administrative styringa.
- Internkontrollen er ikkje ei isolert kontrollform, men må sjåast i ein brei samanheng. Arbeidet med internkontrollen heng saman med arbeidet og systema for å sikre kvaliteten på kommunale tenester. Internkontrollen heng òg saman med organisasjonsutviklinga elles i kommunen. Organiseringa og kompetansen

hos medarbeidarane har konsekvensar for kva kontrollsystem som er nødvendig.

- Utvikling av internkontrollen må gå føre seg i kvar einskild kommune.

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

10.2 Krava om internkontroll på sektorområda

Reglar om korleis reglar skal følgjast

Føresegner som stiller krav om internkontroll, seier noko om kva kommunane skal gjere for å sikre at dei oppfyller krava i lover og forskrifter og andre krav til god styring av verksemda (som målretta og effektiv drift og påliteleg rekneskapsrapportering). Meir konkret peikar krava i særlovgjevinga til internkontrollen ut område som kommunane skal vere særleg merksame på. Særlovgjevinga peikar vidare ut reiskapar eller arbeidsmåtar som staten gjennom tilsyn kan kontrollere om kommunane nyttar. Desse krava utgjer på ein måte eit nytt lag med reglar, det vil seie reglar om korleis kommunane skal sikre at reglar blir følgde. Om krava til internkontrollen blir brotne, er det likevel ikkje sikkert at tenesta er ulovleg eller uforsvarleg, eller at andre reglar er brotne.

Som eit relevant døme kan ein vise til lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. som gir kommunene plikt til å:

planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten, slik at tjenestenes omfang og innhold er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift. Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om pliktens innhold.

Denne føresegna blir utdjupa i forskrift om internkontroll i sosial- og helsetenesta, som stiller ei rekkje krav til kva kommunen skal gjere. Kommunen skal gjere greie for organiseringa av tenesta,

fordelinga av oppgåver og ansvar internt, gje dei tilsette tilgang til regelverket, sørgje for at dei tilsette har tilstrekkeleg kompetanse, gjere bruk av erfaringane til dei tilsette og brukarane i forbe- tringsarbeidet, ha oversikt over risikoområde i tenesta, sørgje for å oppdatere nødvendige rutinar og overvake internkontrollen systematisk. Det blir stilt krav om dokumentasjon av internkontrollen.

Liknande lovføresegner og forskrifter finst på ei rekkje ulike sektorområde, kombinert med heimel for staten til å føre tilsyn, sjå nærare NIBR sin rapport *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode* (NIBR-rapport 2011:28) kapittel 2.

Samanhengen mellom kommunelova og krava om internkontroll på sektorområda

Kommunelova stiller eit overordna krav om heilskapleg internkontroll, medan sektorregelverket stiller til dels mykje meir detaljerte krav til arbeidet i kommunane. For kommunane er det nødvendig å ta omsyn til dei særskilde krava til internkontroll på sektorområda i arbeidet med den overordna internkontrollen.

Krava til internkontrollen på sektorområda blei kartlagde som grunnlag for arbeidet til arbeidsgruppa som kom med 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane. Kartlegginga viste at det blir stilt krav om internkontroll i 18 lover og 24 forskrifter, men tala seier i seg sjøve ikkje så mykje, fordi ei føresegn kan stille krav om at internkontrollsystemet skal dekkje ei lang rekkje krav til tenesta. Arbeidsgruppa vurderte om det er behov for fleire reglar eller betre samordning av krava om internkontroll:

«Arbeidsgruppa viser til at kravet i kommunelova om «betryggende kontroll» er fleksibelt. Det inneber at kravet ikkje er heilt presist, men dette treng ikkje vere eit problem. Kravet i kommunelova dekkjer heile verksemda («den») og er dermed ei overbygging over krava om internkontroll i særlovgivinga.

Kommunelova pålegg heller ikkje bruk av særskilde system. At systematisk og heilskapleg internkontroll er betre enn tilfeldig og fragmentert kontroll, treng ikkje stå i kommunelova. Ein kunne likevel spørje om kommunelova eller forskrifta til lova kunne gitt meir detaljerte reglar om internkontroll. *Arbeidsgruppa meiner* at den kunnskapen vi i dag har om internkontroll i kommunane, ikkje peiker mot at fleire eller meir detaljerte nasjonale føre-

segner er vegen å gå. Betre og heilskapleg internkontroll må uansett utviklast i kvar ein-skild kommune.»

Med utgangspunkt i rolla som samordnar og som forvaltar av kommunelova har departementet eit ansvar for å følgje med på rammene for den overordna internkontrollen på tvers av sektorane. Dei systema og rutinane som inngår i internkontrollen, stiller krav til den interne organiseringa og arbeidsmåtane i kommunen. I forholdet mellom staten og kommunane kan det oppstå ei spenning mellom kva staten meiner det er behov for å regulere, og kva kommunane meiner det vil vere mest tenleg og effektivt at dei finn ut av sjøve. Den statlege reguleringa av internkontrollen i kommunane i dag må bidra til å fremje effektiv oppgøveløysing og kvalitet i tenestene.

10.3 Det er behov for meir kunnskap

Fleire vegar til eit felles mål om styrkt internkontroll

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

Internkontrollen i kommunane blir i dag regulert av føresegnar i ei rekkje lover som er supplerte med temmeleg omfattande forskrifter om elementa som skal inngå i internkontrollsystemet. Desse føresegnene blir utdjupa av rettleiarar frå departement og direktorat. Fylkesmennene fører tilsyn med om kommunane oppfyller krava. Det er ei utfordring at dei ulike krava om internkontroll på sektorområda er ulike i form, innhald og nivå. Sjølv om den statlege styringa av internkontrollen i dag er basert på juridiske verkemiddel, er internkontroll ikkje primært eit spørsmål om reglar, men om leiarskap og systematisk arbeid lokalt.

Internkontrollen dreier seg om lokale tilhøve og interne prosessar i kommunane. I nokre samanhenger vil krav om internkontroll kunne vere tenleg, men i andre samanhengar vil dei statlege krava til elementa i internkontrollsystemet

kunne føre til eit kontrollarbeid som er større enn behovet. Staten bør difor leggje til rette for kvalitetsutvikling i det lokale kontrollarbeidet gjennom til dømes utviklingsarbeid, rettleiing og informasjon om gode føredøme. Departementet merkjer seg at KS og fleire kommunar arbeider aktivt med å utvikle internkontrollen og eigna verktøy for det lokale arbeidet.

Dersom staten vil innføre nye krav til internkontrollen i kommunane, skal konsekvensane på vanleg måte utgreiast. Også når reglar om internkontroll i kommunane er til vurdering, må departementa vege mellom nasjonale omsyn og omsynet til lokaldemokratiet. Departementet vil peike på at ein til dømes må vurdere om dei statlege krava til internkontrollsystemet skal dekkje alle elementa i tenesta, eller om krava bør avgrensast til område med stor risiko – basert på anten lokale risikovurderingar eller ei vurdering som staten gjer på førehand, og som ligg til grunn for forskrifta. Internkontrollarbeidet vil gje størst effekt lokalt dersom merksemda er retta mot dei områda som lokale risiko- og sårbarheitsanalysar peikar ut.

Kunnskapsgrunnlag for å utvikle eit meir samordna regelverk

Internkontrollen er eit leiaransvar og bør utformast som eitt system lokalt. Difor bør det vere eit mål at dei statlege krava til internkontrollen i

framtida legg til rette for det. Det bør vidare vere eit mål at statlege krav ikkje har unødvendig omfattande krav til kontrollaktivitetar og dokumentasjon. Ein vesentleg føremon med eit samordna regelverk vil vere at kommunane lettare kan ha lærings- og forbettingsprosessar på tvers av sektorane og oppnå betre heilskapleg styring. Dette bør vere muleg sidan internkontrolltenkinga i stor grad er felles, ikkje sektorspesifikk.

Dei ulike statlege reglane om internkontroll i kommunane har ikkje blitt evaluerte. Det er behov for eit breiare vurderingsgrunnlag enn oppsummeringane av resultatata etter statlege tilsyn med kommunane.

Departementet ser behov for ei kunnskapsinnhenting om dei gjeldande statlege krava til internkontrollen i kommunane. Kunnskapsinnhentinga vil i hovudtrekk gå ut på å analysere dei statlege krava til internkontrollen i kommunane for å seie noko om i kva grad det er sams omgrep, krav til kontrollaktivitetar og krav til dokumentasjon. Det vil vere relevant å måle gjeldande krav i særlovgjevinga til internkontrollen i kommunane opp mot prinsippa for framtidig regelverk retta mot kommunesektoren, sjå nærare kapittel 6. Den nye kunnskapen vil vere eit viktig grunnlag for den vidare regelverksutviklinga i departementa og vil kunne gje føringar for eit vidare arbeid for eit meir samordna regelverk om internkontrollen i kommunane og fylkeskommunane.

11 Økonomiske og administrative konsekvensar

Denne stortingsmeldinga handlar om styringsrelasjonen mellom staten og kommunesektoren og eigenkontrollen i kommunane og fylkeskommunane. Dei ulike framlegga i meldinga har samla sett små økonomiske og administrative konsekvensar og blir dekte innanfor dei gjeldande budsjettrammene til departementa og kommunesektoren. Kommunal- og regionaldepartementet varslar kunnskapsinnhenting på fleire fagområde, mellom anna om individuelle planar. Kunnskapsinnhentinga blir dekt innanfor departementets budsjettramme.

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

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet 10. februar 2012 om Stat og kommune – styring og samspel blir send Stortinget.

Vedlegg 1

Litteratur

- Agenda Utredning & Utvikling AS (2008). *Internkontroll i norske kommuner*.
- Baldersheim, Harald (1987). Fra statstenar til stiftinnar. 1970-1987. I *Folkestyre i by og land*, Universitetsforlaget.
- Baldersheim, Harald (2004). *Norske kommunar i internasjonalt perspektiv*. Forskningsrapport utarbeidd for Lokaldemokratikommisjonen.
- Bernt, Overå, Hove (2002). *Kommunalrett (4. utg.)*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Borge, Lars-Erik (2009). *Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren*. SØF-rapport nr. 05/09.
- Borge, L.E. og Rattsø, J. (2005). *Tidsavgrensede statlige handlingsplaners konsekvenser for kommuneøkonomien*. SØF-rapport nr. 03/05.
- Brandtzæg, Bent Aslak (2006). *Evaluering av forskning med interkommunalt samarbeid*. Telemarksforskning.
- Carlsson, Yngve (2010). *Oppgaver uten grenser. Om kommunenes oppgavemangfold og konsekvenser av sterkere statlig styring av kommunene*. Rapport KS-BTV.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2008). *Direktoratets faglige rolle – er rollene under økt press? Rapport 2008:14*.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2010). *Innbyggerundersøkelsen. Inntrykk av å bo i kommunen og i Norge. Rapport 2010:01*.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2010). *Statlig styring av kommunene – Om utviklingen av bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer. Rapport 2010:4*.
- ECON (2007). *Statlige bindinger på kommunene. Rapport 2007-078*.
- Fimreite, Anne Lise (2003). *Velferdsstat og lokaldemokrati – uforenlige størrelser?* i Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift 3/03.
- Fimreite, Flo, Aars (2002). *Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg*. Rokkansenteret, Notat 23-2002.
- Fimreite, Anne Lise, Medalen, Tor (red) (2005). *Governance i norske storbyer – Mellom offentlig styring og privat initiativ*.
- Fimreite, Flo, Tranvik, Aars (2004). *Tillit mellom forvaltningsnivåene. Sentrale aktørers oppfatning av og holdninger til kommunene*. Rokkansenteret, Rapport 2, 2004.
- Flo, Yngve (2004). *Staten og sjølvstyret. Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Avhandling til dr.art.-graden. Historisk institutt ved Universitetet i Bergen.
- Friluftsrådernes Landsforbund (2010). Rapport til Miljøverndepartementet, Dåsnes, Morten (red).
- Fürst, R., Høverstad, R. (2004). *Kvalitetsindikatorer i KOSTRA-rapporteringen. Problemnotat*.
- Fylkesmannen i Vestfold og Høgskolen i Vestfold (2010). *Slik kommunene ser det... Rapport fra et utviklingsarbeid om statlig tilsyn med kommunene*.
- Grønlie, Tore, Flo, Yngve (2009). *Sentralforvaltningens historie etter 1945*. Bind 2. Fagbokforlaget.
- Håkonsen, Lars (2011). *Statlig styring av kommunene – et stadig tilbakevendende tema*. Høgskolen i Telemark og Telemarksforskning.
- IRIS (2006). *Samhandlingen mellom kommunene i Nordland og Vest-Agder og fylkeskommunene og fylkesmennene*. Arbeidsnotat IRIS – 2006/058.
- IRIS (2007). *Kommunenes samhandling med frivillig sektor*. Rapport IRIS – 2007/047.
- Jacobsen, Dag Ingvar m.fl. (2011). *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte*.
- Justisdepartementet (2000). *Veileder Lovteknikk og lovforberedelse*.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2007). *Veileder H-2186 Statlig styring av kommunesektoren*.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2009). *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*. Rapport frå arbeidsgruppe leia av Bjørn Arild Gram, ordførar i Steinkjer kommune.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2011). *Kartlegging av lover og forskrifter om internkontroll i kommunar og fylkeskommunar*. 2. utgåve.
- Kunnskapsdepartementet (2011). *Høringsnotat om forslag til endringar i opplæringslova og*

- privatlova – nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen m.m.
- Kjønstad, Asbjørn (2003). Rettighetslovgivning og kommunalt selvstyre. *Lov og Rett.* Årg. 42, 6.
- Meld. St. 7 (2009-2010). Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene.
- NIVI (2007). *Evaluering av interkommunalt samarbeid i Midt-Telemark.* Nivi-Rapport 2007:1.
- Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) (2000). «Full kontroll» *En studie av kontroll- og tilsynsordningene i kommuner og fylkeskommuner.* NIBR-rapport 10/2000.
- Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) (2004). *Statlig tilsyn med kommunesektoren.* NIBR-rapport 2004:4. Oslo.
- Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) (2008). *Kommunal organisering.* NIBR-rapport 2008:20.
- Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) (2008). *Planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylker.* NIBR-rapport 2008:121.
- Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) (2008). *Vurdering av konsultasjonsordningen som virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren.*
- Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) (2009). *Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring.* NIBR-rapport 2009:19.
- Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) (2011). *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode.* NIBR-rapport 2011:28.
- Nordlandsforskning (2009). *Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som verktøy i egenkontrollen i norske kommuner og fylkeskommuner.* NF-rapport nr. 13/2009.
- Nordlandsforskning. (2007). *Kommunale kontrollutvalg. Uavhengighet eller flertallsdiktatur?.* NF-rapport 4/2007.
- NORUT (2009): *Kommunen som samfunnsutvikler. En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling.* NORUT-rapport 8/2009.
- NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner.
- NOU 2004:17 Statlig tilsyn med kommunesektoren.
- NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken.
- NOU 2005:6 Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet.
- Næss, Hovland, Grønlie, Baldersheim, Danielsen (1987). *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år.*
- Ot.prp. nr. 17 (2008-2009) Om lov om endringer i kommuneloven og svalgbarloven (om tillitskåpende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner).
- Ot.prp. nr. 66 (2000–2001) Om lov om helseforetak m.m.
- Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).
- Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren).
- Prop. 91 L (2010 – 2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).
- PwC (2009). *Internkontroll i kommuner.*
- PwC/SINTEF. (2009). *Sluttrapport – Evaluering av konkurranseutsetting av kommunale revisjonstjenester, samt kravet til at kontrollutvalgene skal ha eget sekretariat.*
- PwC (2011). *Kommunal rapportering til staten. En analyse av kostnader og nytte.*
- Rose, Lawrence E., Pettersen, Per Arnt (2009). Lokaldemokratiets omdømme: Hvordan står det til? I Saglie, Jo (red.) *Det nære demokratiet.*
- Saglie, Jo (red.) (2009). *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse.*
- Seip, Anne-Lise (1991). Velferdskommunen og velferdstrekanten – et tilbakeblikk. *Velferds-kommunen.* Anne-Hilde Nagel (red.).
- Sejersted, Fredrik (2002). *Kontroll og konstitusjon – Statsrettslige studier av Stortingets kontrollvirksomhet.* Cappelen Akademisk Forlag.
- Smith, Eivind (2009). *Konstitusjonelt demokrati.* Fagbokforlaget.
- Statsvitenskapelig Tidsskrift, vol. 19, Nr. 3.
- St.meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid.
- St. meld. 33 (2007-2008) Eit sterkt lokaldemokrati.
- Telemarksforskning (2010). *Frihet til likeverd. Likhetsverdier, lokal tilspasning og ansvarsfordeling.* TF-rapport nr. 281.
- Vabo, S., Sørensen, R. (2005). *Sentraliseringsparadokset – Hvorfor staten overtar styringen fra kommunene.* Tidsskrift for samfunnsforskning.
- Vabo, Signy, Røiseland, Asbjørn (2008). Selvstyre eller samstyring? En kommentar til forslaget om å grunnlovsfeste «lokalt selvstyre».
- Aars, Jacob (2005). Demokratipolitikk i norske kommuner? Notat til konferansen «Lokaldemokrati i endring» Stavanger 3. november 2005.

Aars, Jacob, Fimreite, Anne-Lise, Homme, Anne
(2004). *Styrt fragmentering og fragmentert styring – Nettverkspolitikk i norske kommuner*.
Rapport til KRD.

Offentlege institusjonar kan tinge fleire eksemplar frå:
Servicesenteret for departementa
Post- og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Opplysningar om abonnement, laussal og pris får ein hjå:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengeleg på
www.regjeringa.no

Omslagsillustrasjon: Bjørn Sæthren, 07 Gruppen AS

Trykk: 07 Oslo AS – 02/2012

