

Dokumenttype	NOU 1988:38	Dokumentdato	1988-11-03
Tittel	Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen.		
Utvalgsnavn	Hovedkomiteen for lokalforvaltningen		
Utvalgsleder	Haugen, Tore		
Utgiver	Kommunal- og arbeidsdepartementet		
Oppnevnt	1985-06-12	Sider	97
Kapittel	1.2 Sammendrag 1.2.1 Det kommunale selvstyret - historikk og reformer		

Formålet med denne utredningen er å foreslå nye mål og retningslinjer som kan ligge til grunn for reformarbeidet i lokalforvaltningen i de kommende år.

Utredningen tar utgangspunkt i de grunnleggende verdiene ved det kommunale selvstyre; frihet, deltakelse og effektivitet.

Gjennom de reformer som er foretatt på bakgrunn av NOU 1974:53 Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen, har det kommunale selvstyret blitt styrket og den enkelte kommune/fylkeskommune har fått større muligheter til å finne lokale løsninger.

Samfunnsutviklingen har imidlertid ført med seg nye og til dels andre problemer. Sentrale aspekter ved dagens situasjon i lokalforvaltningen som f.eks. sektorisering i offentlig forvaltning, styringsproblemer og nye krav til tjenester og service gjør det nødvendig å foreta en ny generell gjennomgang med sikte på å tilpasse lokalforvaltningen til de utfordringer den nå står overfor.

Kapittel 1.2 Sammendrag

1.2.2 Utviklingstrekk og problemer

Lokalforvaltningen vil på flere områder bli berørt av demografiske, sosiale og tekniske endringer og regional ubalanse i befolkningsutviklingen fram mot århundreskiftet. For å møte denne utviklingen er det nødvendig å vurdere eksisterende mål og retningslinjer med sikte på revisjon og tilpasning, og å stake ut en kurs for å møte framtidens utfordringer.

Kommuner og fylkeskommuner må være innstilt på å vurdere om dagens vektlegging av oppgaver kan skyldes historiske forhold, og om de utfordringene sektoren står overfor gjør det nødvendig med en endret fordeling. I tillegg bør en vurdere hvorvidt bredden i tjenestetilbudet er den mest hensiktsmessige. Det bør også foretas en gjennomgang av arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor.

Både kommunale og statlige organer må aktivt motvirke de negative trekk en sektorisert forvaltning kan ha. I denne sammenhengen er det viktig at det blir satset på forsknings- og utviklingsarbeid som fremmer omstillingsprosesser. Staten på sin side må bidra til at prinsippene for lokalforvaltningen blir gjort kjent og lagt til grunn, også i profesjonsorientert undervisning.

Staten bør i prinsippet nøye seg med å fastlegge de overordnede målsettingene og overlate til de enkelte kommuner og fylkeskommuner å løse oppgavene innenfor rammemålsettingene. Et forvaltningssystem som ikke er basert på ansvarsprinsippet vil gi de enkelte nivåer muligheter til å skyve problemene over på et annet nivå.

Kapittel 1.2 Sammendrag

1.2.3 Hovedmål for framtidige reformer

Hovedkomiteen foreslår at følgende hovedmål for den framtidige reformvirksomheten:

- * Bedre tjenester
- * En demokratisk lokalforvaltning

For å nå disse målene foreslår Hovedkomiteen følgende virkemidler:

- Samordning
- Desentralisering og delegering
- Effektivisering og omstilling
- Styrket politisk styring
- Styrke befolkningens innflytelse

Kapittel 1.2 Sammendrag

1.2.3 Hovedmål for framtidige reformer

Om målene.

Med tjenester menes både ytelser til innbyggerne og virksomheter som planlegging, tilrettelegging og myndighetsutøvelse. Bedre tjenester angir en måte å forholde seg på mellom produsent og konsument, også når produsenten er kommune og fylkeskommune.

Den kommunale forvaltning er først og fremst etablert for å dekke de tjenester innbyggerne selv ikke kan dekke. Det er derfor innbyggernes behov for tjenester og de krav de stiller til offentlig service som må være utgangspunkt for de endringer som skal foretas.

En utvikling i retning av svekket interesse for de lokalpolitiske organer vil være svært uheldig. På denne bakgrunn er det viktig at en kan gjennomføre tiltak som styrker båndene mellom befolkningen og fylkeskommune/kommune. Et tiltak vil være å synliggjøre lokalpolitikere som ansvarlige for den fylkeskommunale og kommunale virksomhet. Lokalpolitikere må få ansvar for de reelle prioriteringer lokalt ved at kommunesektoren gis et større ansvar for egen virksomhet, både finansielt og hva angår utpeking av innsatsområder og løsningen av disse. Dessuten må kontakten mellom innbyggerne og lokalforvaltningen bedres ved at flere får anledning til, og stimuleres til å delta i utforming av de lokale løsninger.

Selv om de to hovedmålene - "bedre tjenester" og "en demokratisk lokalforvaltning" i mange tilfeller er forenlige, er de ikke identiske. De kan også trekke i hver sin retning. Forøvrig understreker de to hovedmålene et viktig poeng i fornyelsesarbeidet. Kommunene og fylkeskommunene skal ikke bare formidle tjenester. De skal i like stor grad gjøre befolkningen delaktig i ansvaret for dem.

Kapittel 1.2 Sammendrag

1.2.3 Hovedmål for framtidige reformer

Om virkemidlene.

Det første virkemiddel er samordning.

Behovet for samordning gjelder:

- forholdet mellom kommunesektorens oppgaver og de ressurser som stilles til disposisjon for løsninger av disse,
- funksjonsfordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune,
- samordning av den lokale statsforvaltning.

Når det gjelder desentralisering og delegering behandler komiteen fire sider:

Desentralisering. Det bør foretas en gjennomgang av oppgavedelingen mellom lokal statsforvaltning, fylkeskommune og kommune med sikte på fortsatt politisk desentralisering. Det bør også foretas en gjennomgang av statlige oppgaver som løses sentralt med sikte på både en politisk desentralisering til fylkeskommuner/kommuner, og en overføring av oppgaver til den lokale statsforvaltning, slik det også framgår av programmet for fornyelse av statsforvaltningen.

Delegering internt i kommuner og fylkeskommuner. Intern delegering er et virkemiddel som kan bidra til effektivisering, bedre lokal tilpasning og nye forutsetninger for samarbeid over sektorgrensene. Delegasjon stiller imidlertid klare krav til målformulering fra de overordnede organers side. Delegasjon må også vurderes mot den mulige svekkelse av den overordnede politiske styring som i enkelte tilfeller kan oppstå. Delegering må derfor kombineres med rutiner for rapportering og kontroll.

Fristilling er en mer vidtgående form for delegering.

Det konkluderes med at en bør prøve ut mindre vidtgående former for delegering før en eventuelt vurderer spørsmålet om fristilling. Det er etter Hovedkomiteens syn mulig å komme langt i retning av økt fleksibilitet og brukertilpasning ved alminnelig delegering.

Former for samarbeid mellom privat og offentlig sektor. Hovedkomiteen mener at samarbeidsformene mellom lokalforvaltningen og virksomheter i privat regi bør utvikles videre. Dette er aktuelt i den utstrekning dette kan bedre brukertilpasningen og føre til mer effektiv bruk av offentlige midler, uten at dette kommer i konflikt med politiske målsettinger.

Når det gjelder effektivisering og omstilling må det påpekes at en av de viktigste begrunnelsene for kommunal og fylkeskommunal oppgaveløsning er at disse beslutningsnivåene vil være best egnet til å tilpasse tjenesteproduksjonen til de lokale variasjoner i behov og preferanser. Muligheten for å foreta slike individuelle tilpasninger er imidlertid avhengig av at staten ikke griper unødige inn med pålegg, veiledning eller øremerkede overføringsordninger. Det er behov for å gå gjennom den statlige styring av kommunesektoren for å vurdere ordninger som på en unødige og uheldige måte griper inn i det lokale selvstyret.

Det vises til programmet for fornyelse av staten og forutsettes at den opprydding som varsles i det eksisterende regelverk også omfatter bestemmelser som er til hinder for den lokale tilpasning.

Når det gjelder ønsket om å styrke den politiske styringen er det nødvendig å foreta en klargjøring av funksjonsfordelingen mellom lokale statsorgan og kommune/fylkeskommune. Et viktig prinsipp vil være:

Alle oppgaver som krever lokal utøvelse av politisk skjønn eller vurdering bør legges til eller knyttes til de folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner.

Det siste virkemiddelet er å styrke befolkningens innflytelse.

For det første tilrås det å styrke informasjonen der regler om taushetsplikt ikke er til hinder for dette.

Økt brukermedvirkning og et tettere samarbeid mellom brukerne og lokalforvaltningen betraktes i utgangspunktet som positivt. Spørsmålet om etablering av brukermedvirkning må vurderes i forhold til deltakelse i den politiske kanal. Brukermedvirkning skal være et supplement og ikke en konkurrent til den politiske styring av lokalforvaltningen.

Til slutt trekkes klagerett fram som et viktig moment for å styrke den enkeltes stilling overfor forvaltningen. Spørsmålet om å gi brukerne større innflytelse ved å utvide deres klageadgang etter forvaltningsloven bør utredes.

Kapittel 1.2 Sammendrag

1.2.3 Hovedmål for framtidige reformer

Samordning og oppfølging av reformarbeidet.

Samordningen av fornyelsesarbeidet i stat og kommune bør styrkes. Kommunaldepartementet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet bør i samarbeide med Kommunenes Sentralforbund ha et særlig ansvar for at en slik samordning skjer.

Det er viktig at forslagene om klarere funksjonsfordeling og konkret omorganisering raskt kan følges opp gjennom prinsippvedtak og målstyring.

Når det gjelder utredningsutvalg som løpende nedsettes av forskjellige departementer og som berører lokalforvaltningen, bør det henvises i mandatet til gjeldende prinsipper for reformer i lokalforvaltningen.

Kapittel 1.2 Sammendrag

1.2.4 Forslag til reformer på statlig nivå

Hovedkomiteen ser det som viktig å vurdere den statlige forvaltnings rolle, både sentralt og lokalt og i forhold til kommunene.

Gjennom lover, forskrifter, råd og veiledning gir staten pålegg og signaler om hvilke oppgaver kommunene og fylkeskommunene skal eller bør løse og om ønsket aktivitet. Med raskt voksende oppgaver samtidig som grensene for kommunesektorens ekspansjon har blitt mer tydelig vil behovet for en samordnet statlig politikk øke. Statens ønsker om utvikling i kommunesektoren må tilpasses de økonomiske rammer lokalforvaltningen har. Det er behov for å etablere rutiner som sikrer at statlige organ i sin praktisering og tolkning av det gitte regelverk ikke går ut over de rammemessige forutsetninger. Staten må dessuten sørge for at det foretas en bedre samordning i forbindelse med presentasjonen av de budsjettmessige forutsetninger.

Desentralisering av statlige oppgaver til kommunene og fylkeskommunene bør fortsette. Som skissert i programmet for fornyelse i staten forutsetter Hovedkomiteen at Kommunal- og arbeidsdepartementet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet følger opp dette arbeidet. Kommunalforvaltningen må på en effektiv måte trekkes med i arbeidet med slike reformer.

Kommunene og fylkeskommunene må sikres full økonomisk kompensasjon for de merutgifter funksjonsfordelingsendringene vil medføre. Samtidig må rammene for løsningen av nye oppgaver gi rom for reelle lokale vurderinger. Kommunesektoren må videre gis anledning til å uttale seg om lover og bestemmelser før disse vedtas både gjennom høringsrunder og direkte møter mellom departementene og Kommunenes Sentralforbund.

Sentralt utformede retningslinjer vil ikke alltid avspeile lokale behov, at oppgavene kan løses på ulik måte og med ulik ressursinnsats i den enkelte kommune. Arbeidet med å forenkle regelverket bør derfor føres videre, med sikte på å rydde opp i det eksisterende regelverk. Det er også nødvendig å se mer kritisk på produksjon av nytt regelverk. Som overordnet prinsipp bør en søke å få til en overgang fra regelstyring til målstyring, dvs. at reglene i større grad legger vekt på hvilke mål som skal nås enn å fastsette en bestemt framgangsmåte.

Kapittel 1.2 Sammendrag

1.2.4 Forslag til reformer på statlig nivå

Funksjonsfordelingen mellom den lokale statsforvaltning og kommunesektoren.

Det er viktig å avklare arbeidsdelingen mellom kommunene/fylkeskommunene og den lokale statsforvaltning.

Det tilrås derfor at arbeidsdelingen mellom kommunalforvaltningen og den lokale statsforvaltningen gjennomgås slik at kommunene og fylkeskommunene gis ansvar for oppgaver som er forbundet med lokal politisk styring, mens den lokale statsforvaltning konsentrerer seg om oppgaver som preges av regelansvar, forvaltningsavgjørelser og kontrolloppgaver.

De statlige nemnder bør vurderes i forbindelse med gjennomgangen av arbeidsdelingen mellom den lokale statsforvaltning og kommunesektoren.

På et prinsipielt grunnlag mener Hovedkomiteen at ordningen med statlige lokale nemnder ikke er heldig. En gjennomgang av de lokale statlige nemnder bør ta sikte på å redusere disse utfra målsettingen om en klarere og mer helhetlig gjennomført ansvars- og funksjonsfordeling i lokalforvaltningen.

Det kan imidlertid være hensiktsmessig at staten der spesielle hensyn taler for det, kan opprette spesielle samarbeidsnemnder og fagkyndige organer eller organer som ivaretar behovet for legmannsskjønn. For å unngå uklare ansvarsforhold og ha et klart skille mellom de statlige og de kommunale og fylkeskommunale nemnder, bør staten selv foreta oppnevningen av medlemmer til slike lokale nemnder.

Når det gjelder den administrative ansvars- og oppgavedelingen bør oppgaver som forutsetter lokal politisk styring overføres til folkevalgte organer i fylkeskommuner og kommuner.

Det er oppgavens art som må avgjøre hvorvidt ansvaret skal være kommunalt/fylkeskommunalt eller statlig, og ikke hvordan oppgavene er organisert i dag.

Videre bør den lokale statsforvaltning i framtiden ivarta tilsyns-, informasjons- og servicefunksjoner.

Kapittel 1.2 Sammendrag

1.2.4 Forslag til reformer på statlig nivå

Samordning av den lokale statsforvaltning.

Prinsipielt bør den lokale statsforvaltning i langt sterkere grad enn hittil undergis en effektiv og reell samordning, både administrativt og faglig. En mer samordnet lokal statsforvaltning vil kunne gi en bedre utnyttelse av det offentliges tilgjengelige ressurser, og den vil i større grad legge til rette for helhetsløsninger hvor de forskjellige sektorinteresser avveies mot hverandre ut fra et bredt samfunnsmessig perspektiv.

Samordning lokalt forutsetter samordning sentralt. Hovedkomiteen er enig i at det administrative ansvaret for fylkesmannsembetene overføres fra Justisdepartementet til Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

I tråd med tidligere målsettinger framholdes fylkesmannen som den sentrale statlige myndighet på fylkesplanet. Fylkesmannen må under enhver omstendighet gis mulighet for å gripe inn hvor samordning behøves. Betydningen av formelle instruksjoner skal ikke overvurderes, men instruksfesting av etatsjefens samordningsplikt synes likevel å være en nødvendig, om enn langt fra tilstrekkelig betingelse for å utøve en reell samordning.

Det kan benyttes ulike modeller i samordningen av den lokale statsforvaltning. Siktepunktet med reformene bør imidlertid være å etablere

en samordnet statlig forvaltning på fylkesplan.

Samordning av den lokale statsforvaltning bør begynne med at noen av de frittstående statsetater innlemmes i fylkesmannsembetet. Konkret gjelder det fylkeslegen, skoledirektøren, kontoret for kriminalomsorg i frihet og skattefogden. En nærmere avgrensning av hvilke etater som ikke skal delta i samordningen bør først foretas etter en gjennomgang av den enkelte virksomhet og de hensyn som gjør seg gjeldende i det enkelte tilfelle.

Ut fra et prinsipielt utgangspunkt om samordning på fylkesplan under fylkesmannen, bør spørsmålsstillingen fortrinnsvis være hvorvidt den enkelte virksomhet bør unntas og ikke hvorvidt den bør inngå i samordningen.

Komiteens medlem Mauseth mener at fylkesmannens rolle skal reduseres til å gjelde legalitetskontroll og visse ankesaker. Etter noen tid bør det vurderes om disse funksjonene kan legges til andre organer.

Kapittel 1.2 Sammendrag

1.2.5 Tilsyn og klageordninger.

Et viktig tema i forholdet mellom staten og kommunalforvaltningen er spørsmålet om statlig tilsyn med kommunesektoren. Det kan skilles mellom seks hovedgrupper av statlig tilsyn: Legalitetskontroll, godkjenningsordninger, overprøving av vedtak etter mindretallsanke, overprøving av vedtak etter klage eller av eget tiltak, løpende tilsyn, vilkår knyttet til overføring av statlige midler. I en vurdering av det statlige tilsynet må det tas hensyn til den økte kompetansen i kommunene og fylkeskommunene. Dette aktualiserer behovet for en kritisk gjennomgang av statlige tilsyns- og kontrollordninger. Imidlertid skal ikke en nedbygging av statlig tilsyn gå ut over sentrale verdier som rettssikkerhet, faglig kvalitet ved forvaltningsavgjørelser og grunnleggende nasjonale målsettinger.

Hovedkomiteen tilrår at det snarest foretas en gjennomgang av de statlige tilsyns- og kontrollordninger som legger opp til en vurdering av intern forvaltningsrevisjon og kontroll i kommunesektoren som alternativ til statlig tilsyn og kontroll.

Kapittel 1.2 Sammendrag

1.2.5 Tilsyn og klageordninger.

Klagerett og klageordninger.

Klageretten når det gjelder kommunale enkeltvedtak er begrenset. Det er særregler i forvaltningsloven § 28 .2. for organer som er opprettet med hjemmel i kommunelovene. Vedtak i slike organer kan bare påklages når det gjøres vedtak med hjemmel i myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan.

Hovedtyngden av kommunale vedtak som kan påklages etter forvaltningsloven gjelder enkeltvedtak i særlovorganer. Klageinstans er som regel fylkesmannen eller en annen regional statlig forvaltningsinstans. Det er kommet til en ny bestemmelse i kommuneloven (§ 31c nr. 6) som uttrykkelig sier at når kommunestyret delegerer avgjørelsesmyndighet til et utvalg, kan det bestemmes at vedtak i utvalget kan påklages til kommunestyret eller formannskapet, selv om det ikke er klagerett etter forvaltningsloven. Det er også innført klagerett til statlige organer innenfor andre områder av den kommunale virksomheten. Det siktes til en del særlovsregulerte oppgaver som vedkommende særlov legger til kommunen ved

kommunestyret.

Kapittel 1.2 Sammendrag

1.2.5 Tilsyn og klageordninger.

Behovet for klagerett.

Retten for parter og andre til å klage over et vedtak i den offentlige forvaltningen er et vern for den enkelte mot uhjemlede inngrep, myndighetsmisbruk og feil i saksbehandlingen.

Flere utviklingstrekk aktualiserer at en som ledd i reformene i lokalforvaltningen bør vurdere å gjøre klageretten etter forvaltningsloven gjeldende for større deler av kommunal forvaltning.

I drøftingen av omfanget av prøvingsretten bør en utrede nærmere muligheten til å innføre en avgrenset prøvingsrett, f.eks. slik at det frie skjønnet ikke skal kunne påklages.

Mye av kritikken mot dagens klageordninger retter seg mot at kommunale vedtak blir overprøvd av statlige organer på skjønnsmessig grunnlag. Ved en innsnevring av klageretten vil det ut fra hensynet til det kommunale selvstyret lettere kunne aksepteres at statlige administrative organer er klageinstans for kommunale vedtak.

Når det gjelder plassering og organisering av klageinstansen bør modeller som både innebærer interne kommunale klageordninger og klage til instans utenfor kommunen utredes nærmere.

Forutsetningen for utformingen av klageordningene må i alle tilfelle være at de grunnleggende prinsipper bak klageretten - særlig hensynet til likebehandling og andre rettssikkerhetsgarantier - blir forsvarlig ivarettatt.

Kapittel 1.2 Sammendrag

1.2.6 Finansiering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

Kommunesektorens tre hovedinntektskilder er skatt, overføringer og avgifter/gebyrer. I utviklingen av den kommunale og fylkeskommunale økonomi kan en bl.a. registrere:

- Overføringenes andel av de totale inntektene er langt større for fylkeskommunene enn for kommunene.
- Det er store variasjoner mellom kommunene mht. inntektsgrunnlag. Skatteinntektenes andel av de totale inntektene varierer mellom ca. 20 % som det laveste og ca. 70 % for det høyeste. Fylkeskommunenes skatteinntekter varierer langt mindre.
- Fylkeskommunene har bare beskjedne inntekter gjennom avgifter og gebyrer.

Skattenes andel av kommunalforvaltningens inntekter har vært synkende helt siden 2. verdenskrig. Samtidig har de statlige overføringenes andel vært økende.

Den økte avhengighet av staten reduserer det kommunale selvstyret og muligheten for effektiv lokaltilpasset tjenesteyting. Det er ønskelig at en større del av sektorens inntekter kommer gjennom kilder kommunene og fylkeskommunene selv kan påvirke. Dette vil være i samsvar med det økonomiske ansvarsprinsipp. Økt lokal handlefrihet kan på denne måten bidra

til at kommuner og fylkeskommuner kommer i et mer reelt ansvarsforhold til velgerne sine.

Statlige overføringer til driftsformål til kommunene og fylkeskommunene bør i større grad inngå i rammeoverføringene gjennom inntektssystemet. Dette gjelder med unntak av tilskudd til forsøksvirksomhet og tilskudd som bare går til et begrenset antall kommuner eller fylkeskommuner. Stortinget bør signalisere mål og prioriteringer gjennom lovverket.

I de to siste årene har det i kommunene skjedd en økning i antallet lånefinansierte oppgaver, mens egenfinansieringsdelen har gått ned.

I denne sammenheng understrekes det at den lånefinansierte delen av investeringene bør reduseres slik at kommuneøkonomien kan bedres på sikt.

Når det gjelder kommunene sine muligheter for å styrke sin økonomi så kan det gjøres både ved å redusere utgiftene og i begrenset grad ved å øke inntektene. Utgiftene kan reduseres f.eks. gjennom effektiviseringstiltak.

Kommunenes og fylkeskommunenes muligheter til å styrke sin økonomi på kort sikt er imidlertid begrensede. Det er derfor nødvendig å vurdere endringer. Som ett spesielt problem rettes søkelyset på det forhold at de vel 300 kommunene under minsteinntektsnivået i inntektssystemet kan sies å mangle insitamenter til å øke skattegrunnlaget sitt.

Kommunenes og fylkeskommunenes finansieringsmuligheter bør utvikles videre. Det er ønskelig at en større del av sektorens inntekter kommer gjennom kilder kommunene og fylkeskommunene selv kan påvirke.

Som et første skritt bør skatteøren for kommuner og fylkeskommuner heves. Dette må skje med en tilsvarende reduksjon i statsskatten, slik at det totale skattenivå ikke øker.

Heving av den fylkeskommunale skatteøren er allerede langt på vei utredet, og bør kunne gjennomføres forholdsvis raskt. Heving av den kommunale skatteøren må utredes videre når det gjelder virkningene på inntektsfordelingen mellom kommunene.

For det andre må en friere beskatningsrett vurderes. Et sentralt moment må være hensyntet til utjevnings- og likhetsmålsettinger. I den forbindelse må spørsmålet om en tilpasning til inntektssystemet av eventuelle endringer i beskatningsretten bli særlig behandlet. Utredningsarbeidet bør starte med fylkeskommunen, ettersom skattenes andel av inntektene varierer mindre for fylkeskommunene enn kommunene.

Komiteens medlem Mauseth tilrå at en snarest får en egen utredning om et samfunnsskattsystem som samler all direkte skatt. Denne skatten bør tilfalle kommunesektoren, men slik at det innføres klare utjamningsordninger. Dette medlem vil tilrå et slikt system framfor et system med friere beskatningsrett.

Komiteens flertall kan ikke anbefale innføring av et integrert skattesystem eller samfunnsskatt.

Komiteens medlem Kjellberg mener at et samfunnsskattsystem bør vurderes nærmere som mulig alternativ til et system med friere beskatningsrett.

Kapittel 1.2 Sammendrag

1.2.6 Finansiering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

Kommunale avgifter og betalingsordninger.

Hovedkomiteen peker på at det er store variasjoner mellom kommunene.

Kommunene og fylkeskommunene bør få utvidet handlefrihet til å kunne ta betalt for tjenestene de yter. Samtidig er det store variasjoner mellom kommunene når det gjelder utnyttelsen av avgiftsgrunnlaget. Det bør gjelde både nivå på betalingen og hvilke tjenester det kan være aktuelt å ta betalt for. Det bør derfor settes igang et arbeid med sikte på å formulere klarere prinsipper for bruk av betaling som styrings- og eventuelt inntektsmiddel. Samtidig bør det ryddes opp i den uoversiktlige begrepsbruken som hersker på

området i dag.

Komiteens medlem Mauseth påpeker at det i enkelte tilfeller vil være ønskelig å pålegge avgifter for å redusere forbruk eller som styringsmiddel i utviklingen av kommunen. I slike tilfeller bør kommunene stå friere til å fastsette avgifter uavhengig av om inntektene overstiger kostnadene ved kommunenes tjenesteproduksjon. Videre så framholder komiteens medlem Mauseth at eiendomsskattene i Norge gjennomgående er for lave. Spesielt i lys av den offentlige subsidiering gjennom rentefradragsordningene bør kommunene kunne øke sine inntekter av eiendomsskatt.

Komiteens medlem Mauseth har i tilknytning til kap. 8 en særmerknad om skattetap for fradragsordninger.

Kapittel 1.2 Sammendrag

1.2.7 Kommunalforvaltningens struktur

På samme måte som de øvrige rammebetingelser for kommunal/fylkeskommunal virksomhet, bør også kommune- og fylkesinndelingen med visse mellomrom kunne vurderes med sikte på forbedringer.

Det bør nå foretas en evaluering av den inndelingen som ble foretatt i 1950 og 1960-årene, og de endringer som har skjedd i befolkningsstrukturen og nærings- og kommunikasjonsmessig siden den gang. Reformene som har endret finansieringssystem, intern organisering og funksjonsfordeling vil også være sentrale momenter i en slik vurdering. Herunder må en blant annet trekke inn erfaringer fra arbeidet med å etablere lokale bydelsforvaltninger i store kommuner.

På tilsvarende måte bør en etter Hovedkomiteens oppfatning kunne vurdere fylkesinndelingen, etter en evaluering av de reformer som er foretatt for fylkeskommunens vedkommende og den avklaring av funksjonsfordelingen som etterhvert har skjedd.

For å få en fullstendig oversikt over problemområdene, kreves det et nærmere kartleggings- og utredningsarbeid.

Hovedkomiteen foreslår at det legges opp til en prosess der en i første fase:

- 1) evaluerer gjeldende kommune- og fylkesinndeling,
- 2) trekker opp prinsipper for hvordan den administrative inndeling bør ordnes,
- 3) vurderer behovet for eventuelle endringer i forvaltningsnivåene i samarbeid med de berørte parter.

Andre fase vil omfatte forslag om konkrete endringer (eller andre tiltak) som anses nødvendige i forhold til de problemer som er avdekket, og de prinsipper som er trukket opp.

Kapittel 1.2 Sammendrag

1.2.8 Fylkeskommunen

De senere års diskusjon om fylkeskommunen gjør det nødvendig med en gjennomgang av fylkeskommunens ulike sider. Ut fra historiske, ideologiske og praktiske forhold, blir fylkeskommunens plass i det norske forvaltningssystemet understreket.

Fylkeskommunen har løst en rekke oppgaver som har vært sterkt prioritert av de sentrale myndighetene og som har hatt stor positiv betydning for befolkningen, bl.a. innenfor sykehussektoren, samferdsel og videregående skoler. Men fylkeskommunen og dens rolle i forvaltningen er for lite kjent

i befolkningen og til dels i statsadministrasjonen. Kommunaldepartementet bør derfor utarbeide og distribuere et hensiktsmessig informasjonsmateriale i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund.

I denne sammenheng bør også betegnelsen fylkeskommune endres til fylke og alle statlige organer på fylkesplan få betegnelsen statlig, for eksempel statens vegvesen, statens fylkesmann og så videre.

Det kan tenkes alternative ordninger hvor lokale statsorganer, spesialkommuner, interkommunale ordninger eller opprettelsen av større kommunale enheter kan overta de oppgaver som fylkeskommunen i dag er tillagt. Etter komiteens mening vil imidlertid slike ordninger ikke kunne erstatte fylkeskommunen på en tilfredsstillende måte. Det bør i stedet vurderes hvorledes fylkeskommunen best kan utvikles til å løse dagens og framtidens oppgaver.

Veksten i utbyggingen av enkelte tjenester har skapt utfordringer i styringen av fylkeskommunene. Med denne utvikling har fulgt spesialisering, profesjonalisering og sektorisering. Sektoriseringen i fylkeskommunen henger i stor grad sammen med en tilsvarende sektorisering i statens sentraladministrasjon.

Fire oppgaveområder som fylkeskommunen stiller med drøftes nærmere.

Fylkesplanleggingen bør utvikles videre slik at den kan bli et mer effektivt middel i den sosiale og økonomiske utviklingen i fylket. For å fremme et slikt mål bør en søke nærmere samarbeid med sentrale parter i fylket, dvs. kommuner, staten og private.

Når det gjelder næringsutvikling bør fylkeskommunen tillegges et mer omfattende ansvar for næringspolitikken på fylkesplan. Den bør også utvikles til en bedre samarbeidspartner i forhold til kommunene. I dette inngår en mer integrert organisering av de ulike næringsutviklingsorganene på fylkesnivå.

Fylkeslandbrukskontorene, fylkesfiskerikontorene og fylkesarbeidskontorene legges til fylkeskommunen. Det må foretas en gjennomgang av virksomheten ved disse kontorene for å få klarlagt om det er viktige deler som er av kontrollerende art, eller av helt spesiell statlig interesse, slik at disse oppgaver må beholdes av staten. Denne delen av virksomheten må eventuelt samordnes og tillegges fylkesmannen. Arbeidskontorenes tryggedel av virksomheten, bør beholdes av staten.

Konsekvensen av et desentralisert næringsansvar, er at de statlige landbruks- og skogbrukskontorene i kommunene, også må overføres til kommunene, med de samme forbehold som ovenfor.

Konkrete organisasjonsmodeller bør vurderes. Forsøksvirksomhet innen dette området er viktig. Spørsmålet om balanse mellom behovet for å ivareta nasjonale målsettinger og behovet for å kunne gjennomføre lokal samordning - slik det kommer til uttrykk gjennom dagens kompetansefordeling og organisering av styringsmidlene, må inngå i forsøkene.

Når det gjelder natur- og miljøvern bør det foretas en overføring av oppgaver fra statlige organer dvs. fra fylkesmannen til kommunale og fylkeskommunale organer. Hvordan oppgavene skal fordeles mellom kommune og fylkeskommune må vurderes nærmere ut fra de krav som vil settes til natur- og miljøvernet i framtiden. Prinsipielt skal kontrolloppgaver legges til staten.

Og til slutt om veisektoren hvor spørsmålet om en todeling av det offentlige veinettet i riksveier og kommunale veier vil bli forelagt Stortinget i 1989 i forbindelse med rullering av Norsk Veg- og vegtrafikkplan for 1990-93.

Det ville være lite i samsvar med fylkeskommunens økte ansvar for samferdsel og næringsutvikling om direkteansvaret for en del av veinettet skulle opphøre.

Kapittel 1.2 Sammendrag

1.2.9 Styringssystem og administrasjonsordning i lokalforvaltningen

Dagens situasjon i kommunesektoren stiller store krav til effektive styringssystemer og til organisasjon i kommuner og fylkeskommuner. Behovet for politiske prioriteringer vil i framtiden bli større og prioriteringene vanskeligere. En vil stå overfor konfliktfylte valg. Den kanskje viktigste utfordringen ligger derfor i å utvikle systemer som styrker helhetsstyringen og sikrer de folkevalgte innflytelse.

Gjennom organiseringen av de lokale politiske organer må kommunene og fylkeskommunene sørge for at de folkevalgte organer får mulighet til en helhetlig og handlekraftig politisk styring.

Det er behov for å myke opp dagens bestemmelser med formannskapssystemet. Variasjonen i kommunetyper må tas i betraktning ved utforming av alternative styringsmodeller.

Hovedkomiteen mener at politiske organer i kommuner og fylkeskommuner gjennomgående er for store. Størrelsen på fylkesting og kommunestyre bør vurderes i forbindelse med kommunelovsrevisjonen. Det må gis anledning til større valgfrihet i fastsettelsen av antallet.

Sektorene har en sterk stilling i kommunalforvaltningen. Kommunene og fylkeskommunene må finne fram til styringsstruktur og organisasjonsmodeller som sikrer den politiske styringen på tvers av sektorene.

Gjennomgående representasjon er et betydelig virkemiddel for å styrke de folkevalgte styringsmuligheter ved at det sikrer ansvar ved delegering og bidrar til kommunikasjon i systemet.

Arbeidet med organisasjonsutvikling i de enkelte kommuner og fylkeskommuner må videreføres, slik at styringsstrukturen tilpasses de kommunale oppgaver og tjenester.

Når det gjelder arbeidsdelingen mellom folkevalgte og administrasjon understrekes det at, for å styrke det politiske elementet og helhetsstyringen, er det nødvendig med et målrettet samarbeid mellom folkevalgte og administrasjon. En klarere ansvarsdeling vil klargjøre de ulike roller.

For å sikre lokaldemokratiet og styrke den politiske styringen i kommuner og fylkeskommuner, må de folkevalgte gis vilkår som sikrer rekruttering og gode arbeidsbetingelser. Det ligger store utfordringer i å finne fram til arbeidsformer som letter og muliggjør det å ha folkevalgte verv.

Det er nå grunnlag for å ta rådmannens rolle opp til en fornyet gjennomtenkning. Rådmannens stilling i forhold til de politiske organer bør klargjøres og vurderes myket opp. Det er av betydning å utvikle rådmannens stilling som leder av administrasjonen.

Det anbefales at kommunene stilles friere til å organisere sin virksomhet og gis muligheter til å legge innstillingsretten til et folkevalgt organ.

Alternative styringssystemer er under utprøving gjennom forsøksordninger.

Det bør fortsatt være en vid adgang til forsøksvirksomhet med kommunal parlamentarisme og andre alternative styringsformer. Lovverket bør ikke være til hinder for slike forsøk. Det er imidlertid viktig å samle erfaringer om prøveordningene før mer omfattende reformer settes ut i livet.

Kommunedelsforvaltning vil kunne skape bedre kontakt mellom befolkning, de lokale folkevalgte og administrative myndigheter. Desentralisering til et samordnet underkommunalt nivå bør videreutvikles som alternativt styringssystem i den kommunale forvaltningen. Det er nå opp til kommunene å prøve dette ut i praksis. Kommunedelsforvaltning vil i hovedsak være en aktuell modell i større kommuner.

Utredningen legger stor vekt på intern styring i kommuner og fylkeskommuner. En forutsetning for intern styring er at kommunen/fylkeskommunen oppfattes som en politisk og administrativ enhet. I forholdet mellom staten og kommunalforvaltningen må det legges til grunn at kommuner og fylkeskommuner er organisatoriske og politiske enheter. Statens henvendelser må rettes til kommunen/fylkeskommunen eller dens politiske ledelse, og ikke til den enkelte sektoradministrasjon eller institusjoner.

Delegering av myndighet til lavere nivå har etter hvert fått en viktig plass i utviklingen av kommunenes og fylkeskommunenes organisasjoner.

Delegering hvor etater innenfor rammer og mål får ansvar for

organisering, prioriteringer og resultater kan være et velegnet middel for å effektivisere virksomheten i kommunene og fylkeskommunene. En fornuftig bruk av delegering gir de folkevalgte tid og mulighet til å trekke opp de politiske hovedlinjene og foreta nødvendige prioriteringer. Men delegering krever gode rutiner for rapportering og oppfølging av vedtak. Det må være opp til den enkelte kommune og fylkeskommune å bestemme om de vil benytte seg av denne formen for styring, og hvordan den i det enkelte tilfelle skal utformes.

Et annet viktig virkemiddel for å styrke den helhetlige politiske styringen er de muligheter som ligger i en effektiv utnyttelse av styringsdokumenter som langsiktig budsjettering og planlegging.

Slike styringsredskaper er helt sentrale i arbeidet med en helhetlig og sektorovergripende styring og kontroll av egen virksomhet. Kommunene og fylkeskommunene må fortsatt styrke sin økonomistyring ved utvikling av kompetanse på dette feltet.

Hovedkomiteen anser også arbeidet med å utarbeide "måltall" for offentlig forvaltning som betydningsfullt for å kunne lette mulighetene med resultatvurdering.

Det er viktig at det blir drevet utviklingsarbeid i kommuner. Av former for utviklingsarbeid framheves:

- utviklingsarbeid basert på erfaringer og impulser fra privat virksomhet (private bedrifter og organisasjoner),
- omstilling basert på erfaringer fra statlig forsøksvirksomhet,
- omstilling basert på forskning og utredningsarbeid,
- kommunal og fylkeskommunal egenutvikling og informasjonsutveksling.

De ansatte og deres organisasjoner representerer en betydningsfull ressurs i kommuner og fylkeskommuner, og lokalforvaltningen må tilstrebe å føre en personalpolitikk som sikrer rekrutteringen og et faglig kvalifisert personale.

Det er de øverste folkevalgte organer som har det overordnede ansvar og oppgaver med å fastsette retningslinjer for personalpolitikk. Gjennomgående representasjon til administrasjonsutvalget vil kunne styrke dette arbeidet.

Administrasjonsledelsens arbeidsgiveransvar poengteres også. Personalpolitiske beslutninger og personalansvar bør så langt det er forsvarlig delegeres til administrasjonsledelsen og leder av de enkelte etater/virksomheter.

Åremålsstillinger i kommunene og fylkeskommunene er en mulighet for å skape bedre tilpasning og fleksibilitet i den kommunale ledelse.

Kommuner og fylkeskommuner bør gis anledning til å ansette administrative ledere i åremålsstillinger, på tilsvarende måte som i statlig forvaltning.

Åremålsansettelse bør begrenses til rådmann, etatsjefer og andre overordnede stillinger. Nærmere betingelser bør fastsettes i avtalen i det enkelte arbeidsforhold.

Utredningen drøfter også oppgaveløsning i samarbeid med andre. I denne sammenheng står samarbeid med brukere, organisasjoner og andre private virksomheter sentralt.

Kommuner og fylkeskommuner må få en mer bevisst holdning til og løpende vurdere samarbeid med frivillige organisasjoner og samvirkeorganisasjoner, og trekke det inn i en helhetlig sammenheng gjennom planlegging og målstyring av virksomheten. Regler og forskrifter bør i utgangspunktet åpne for den enkelte kommunes ønske og muligheter til slikt samarbeid.

Kommunene bør være bevisst både overfor spørsmål om oppgaveløsning og hvem som skal løse dem. Arbeidsdelingen mellom lokalforvaltningen og organisasjoner og andre private virksomheter bør være en kontinuerlig prosess med vilje til nytenkning og åpenhet.

I tilpasning av tjenesteproduksjonen til brukernes behov er brukermedvirkning en viktig del av en samlet styringsstrategi i kommunen.

Kommunalforvaltningen må i større grad legge tilrette for økt brukermedvirkning, ved å trekke brukere av de kommunale tjenester mer inn i utformingen av virksomheten og nyttiggjøre seg de ressurser som ligger i økt deltakelse fra brukerne.

Det er imidlertid viktig å presisere at brukermedvirkning må være et supplement og ikke en konkurrent til den ordinære demokratiske deltakelse. Det må skilles klart mellom politisk ansvar og brukerrepresentasjon, slik at

den politiske balanse og det ansvar de folkevalgte har ikke forrykkes.

Kapittel 1.2 Sammendrag

1.2.1 Administrative og økonomiske konsekvenser

0

Denne utredningen er først og fremst av prinsipiell karakter. Med "Nye mål og retningslinjer" klargjør Hovedkomiteen prinsipper for det videre utviklingsarbeidet i lokalforvaltningen. Dette innebærer også at forslagene må undergis en nærmere behandling før de kan gjennomføres. I denne forbindelse må også de økonomiske og administrative konsekvensene bli utredet.

Dersom Hovedkomiteens tilrådinger blir fulgt opp, vil det få klare administrative konsekvenser både for den sentrale statsforvaltning, den lokale statsforvaltning, fylkeskommunene og kommunene. I begrunnelsen for virkemidlene vil en finne at bedre ressursutnyttelse står sentralt som premisse for prinsippene som blir foreslått. Det legges opp til en økt vektlegging av effektivitetshensynet i lokalforvaltningen gjennom oppmykning av statlig regelverk og ved å overlate til kommunene selv å finne løsninger på sine utfordringer.

Overføring av oppgaver vil redusere kostnadene for det organet det overføres fra og tilsvarende øke kostnadene for det organet som får disse oppgavene. Hovedkomiteen vil understreke at ved overføring av oppgaver fra et nivå til et annet bør samtidig ressursbruken på det første nivået reduseres med tilsvarende hva det har kostet å ha disse oppgavene. Hovedkomiteen ser videre en mulighet for besparelser ved at kommunal eller fylkeskommunal oppgaveløsning vil være mer tilpasset lokalsamfunnets behov enn om staten utfører oppgavene. En vil ved overføring også ha bedre muligheter for å se ulike oppgaveområder i sammenheng og dermed også en samordningsgevinst. Når det gjelder forslag tilknyttet det kommunale styringssystem er det her lagt opp til en rekke tiltak som kan gi økonomiske gevinster for de enkelte kommuner.

Tanken bak de fleste av forslagene er å få utformet en kommunal forvaltning som gir bedre styring med økonomien og høyere produktivitet.

Komiteens medlem Myhre har sendt komiteen en rekke særmerknader umiddelbart før de avsluttende møter. Merknadene er tatt inn samlet bakerst i utredningen.
