



Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Veileder

Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner

med retningslinjer for utforming av lover
og forskrifter rettet mot kommunesektoren



Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner

med retningslinjer for utforming av lover
og forskrifter rettet mot kommunesektoren



Innholdsfortegnelse

Retningslinjer for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner	4
1 Prinsipper for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner	8
2 Arbeidet med oppgave- og regelendringer rettet mot kommuner og fylkeskommuner	11
3 Økonomiske styringsvirkemidler	14
4 Juridiske styringsvirkemidler	18
5 Pedagogiske styringsvirkemidler	24
6 Rapportering	26
7 Kommunal egenkontroll	28
8 Statlig tilsyn med kommunene	31
9 Regulering av interkommunalt samarbeid	33

Retningslinjer for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fastsatt de nedenstående retningslinjene for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Retningslinjene er utledet av etablerte prinsipper for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Stortinget har sluttet seg til disse bl.a. gjennom Meld. St. 12 (2011–2012), jf. Innst. 270 S (2011–2012) og i de årlige kommuneproposisjonene. Retningslinjene retter seg mot departementer, direktorater og andre statlige etater som utarbeider reformer eller andre tiltak som berører kommuner og fylkeskommuner, herunder endringer i lov og forskrift, endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, nye og endrede ordninger eller tilskudd og andre økonomiske endringer. Dersom det vurderes å innføre reformer, regler eller tiltak som strider med retningslinjene nedenfor, krever det en særskilt vurdering og en særskilt begrunnelse i nasjonale mål om rettssikkerhet, likhet og likeverd, liv og helse, makroøkonomisk styring, effektiv og samordnet bruk av offentlige ressurser, samfunnssik-

kerhet, bærekraftig utvikling eller hensynet til urfolk og nasjonale minoriteter. Det enkelte departementet eller direktoratet skal i hvert tilfelle gjøre en avveining mellom hensyn som tilsier statlig styring og hensyn som tilsier lokal handlefrihet.

I retningslinjer for statlig styring av kommunesektoren inngår retningslinjer for utforming av lover og forskrifter, nye retningslinjer for utredninger rettet mot kommunesektoren, nye retningslinjer for økonomiske styringsvirkemidler og øremerking og nye retningslinjer for utforming av rapporteringskrav.

Retningslinjene for utforming av lover og forskrifter bygger i all hovedsak på tidligere retningslinjer fra 2012 som var tatt inn i veileder H-2277 Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.

Prinsipper for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner:

1. Lovkrav – den konkrete tildelingen av oppgaver til kommuner og fylkeskommuner skal skje gjennom lovvedtak i Stortinget. Forskrifter kan likevel nyttes til å definere kommunale oppgaver og plikter når det blir vurdert som nødvendig.
2. Økonomisk og juridisk rammestyring er hovedprinsippet for den statlige styringen. Detaljert statlig styring skal være særskilt begrunnet i nasjonale mål om rettssikkerhet, likhet og likeverd, liv og helse, makroøkonomisk styring, effektiv og samordnet bruk av offentlige ressurser, samfunnsikkerhet, bærekraftig utvikling eller hensynet til urfolk og nasjonale minoriteter.
3. Generalistkommunesystemet skal som hovedregel ligge til grunn for organiseringen av kommunesektoren. Alle kommuner skal som utgangspunkt være pålagt de samme oppgavene gjennom lov, det samme finansieringssystemet gjelder for alle, og lovgivingen gir de samme rammene for organisering og styring av kommunene.
4. Det finansielle ansvarsprinsippet skal være utgangspunkt for finansieringen av kommunesektoren. Dette innebærer at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.
5. Sektoransvarsprinsippet innebærer at den fagmyndighet som har ansvar for en reform eller tiltak også har ansvar for å sikre finansieringen av tiltaket.
6. Forholdsmessighetsprinsippet innebærer at valg av styringsvirkemiddel overfor kommunesektoren skal være tilpasset formålet.
7. Prinsippet for kompensasjon for endringer i oppgaver og regelverk innebærer at kommunesektoren skal kompenseres fullt ut for anslåtte merutgifter som følge av nye oppgaver og endringer i regelverk. Tilsvarende skal inntektsrammene til kommunene reduseres hvis de avlastes for oppgaver eller nytt regelverk medfører innsparinger for kommunene.

Retningslinjer for utredninger som berører kommunesektoren

1. Tydeliggjøre konsekvenser for kommunesektoren

Ved utredning av tiltak som har virkninger for kommunesektoren, skal konsekvensene for kommuner og fylkeskommuner tydeliggjøres, jf. utredningsinstruksen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal forelegges tiltak som får vesentlige virkninger for kommuner og fylkeskommuner.

2. Involvering av kommunesektoren

Kommunesektoren bør involveres i arbeidet med å vurdere konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner der det er hensiktsmessig. Det bør vurderes om konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS kan benyttes som arena for dialog. Involvering av kommunesektoren innebærer også deltagelse i regjeringsoppnevnt utvalg (NOU) ved utredning av tiltak som kan ha virkninger for kommunesektoren.

Retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren

3. Regler om bestemte organer i kommuner eller fylkeskommuner og regler om sammensetning, sekretariatsløsninger o.l. for slike

Det bør ikke innføres pålegg om særskilte organer i kommuner eller fylkeskommuner eller regler om sammensetning, sekretariatsløsninger eller liknende. Kommunestyret og fylkestinget skal selv fastsette den politiske og administrative organiseringen. Kommunestyret og fylkestinget bør også selv bestemme sammensetning, sekretariatsløsninger o.l. innenfor rammene av nasjonalt fastsatte prinsippregler om samarbeid, medvirkning eller liknende.

4. Pålegg om bestemte måter å løse en oppgave på

Det bør ikke innføres pålegg om bestemte måter å løse en oppgave på. Av hensyn til det lokale selvstyret og kommunens/fylkeskommunens muligheter til å se de forskjellige tjenestene i sammenheng, bør det være opp til kommunen/fylkeskommunen selv å bestemme bruk av virkemidler og utforming av tjenestetilbudet til beste for brukerne og borgerne.

5. Regler om intern delegering og andre administrative forhold som innstillingsrett og liknende

Det bør ikke innføres særlige regler om intern delegering, forbud mot delegering eller andre regler om administrative forhold i kommunen, slik som innstillingsrett til folkevalgte organer. Dele-

geringssystemet i kommuneloven bør legges til grunn på alle områder i kommunal virksomhet.

6. Særlige regler om tekniske forhold i kommunale og fylkeskommunale institusjoner og lokaler

Det bør ikke innføres særlige regler om tekniske forhold i kommunale og fylkeskommunale institusjoner og øvrige lokaler. Det bør heller ikke stilles særskilte vilkår om tekniske løsninger for utbetalinger av statlige tilskudd til bygging av kommunale institusjoner mv.

7. Faglige kompetansekrav, lederkrav og bemanningsnormer m.v.

Regler om at kommunesektoren må ansette særskilt definert personell eller sørge for nødvendig opplæring og etterutdanning bør bare innføres dersom hensynet til rettssikkerhet eller et av de andre nasjonale hensynene tilsier det. Når kommunesektoren er tillagt ansvaret for å løse en oppgave på et bestemt fagområde, vil kommunene og fylkeskommunene også være ansvarlig for å ansette eller på annen måte skaffe tilgang til nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse.

8. Statlige godkjenningsordninger

Regler om statlige godkjenningsordninger eller krav om stadfesting av lokale forskrifter bør bare innføres når hensynet til rettssikkerhet eller et av de andre andre nasjonale hensynene begrunner en slik form for statlig overprøving. Statens overprøving av kommunale vedtak og kommunal virksomhet bør derfor knyttes til klageordninger, lovlighetskontroll og statlig tilsyn.

9. Regler om kommunale (handlings)planer på enkeltområder

Plan- og bygningslovens regler skal ligge til grunn for kommunal og fylkeskommunal planlegging. Det bør i særlover ikke innføres egne plankrav som ikke kan innpasses i plan- og bygningslovens regler eller i kommunelovens regler om økonomiplan.

Hvis det likevel anses nødvendig å innføre egne plankrav i særlovgivningen må dette i tilfelle være begrunnet i nasjonale hensyn som ikke er tilstrekkelig ivaretatt innenfor rammen av plan- og bygningsloven. Plankravet må da kunne innpasses i de ordinære prosessene etter plan- og bygningsloven. Som alternativ til plankrav etter særlov bør staten i større grad benytte veiledning i planleggingen og gå i dialog med kommunene og fylkes-

kommunene om hensiktsmessige løsninger og utvikling av gode eksempler.

10. **Særskilte saksbehandlingsregler, herunder særskilte regler for forberedelse av enkelte typer vedtak**

Av hensyn til fleksibilitet og effektiv tjenesteproduksjon og forvaltning bør kommunene og fylkeskommunene selv organisere saksbehandlingen ut fra lokale forhold og behov. Forvaltningsloven er grunnlaget for all saksbehandling i kommunesektoren. Særskilte regler om forberedelse av enkelte typer vedtak o.l. bør bare innføres dersom hensynet til rettssikkerhet eller et av de andre nasjonale hensynene begrunner slike regler, og de samme hensynene ikke ivaretas tilstrekkelig av gjeldende rett.

11. **Individuelle rettigheter**

Ved innføring av ny lovgivning om individuelle rettigheter som ikke blir utløst av objektive forhold, skal regelverket utformes slik at kommunene – så langt som mulig – får reell handlefrihet ved oppfyl- ling av rettighetene.

Det skal alltid angis ett eller flere nasjonale hensyn som tilsier at lovregler utformes som individuelle rettskrav. Når rettigheten inntreffer som følge av objektive forhold, for eksempel alder, er det bare hensynet til likhet/likeverd og/eller rettssikkerhet som kan angis som grunnlag for å bruke dette sty- ringsvirkemidlet overfor kommunesektoren.

Ved utredning om framtidig lovgivning om indivi- duelle rettigheter bør det gis en omtale og vurde- ring av et alternativ med å lovfeste bare en plikt for kommunen til å sørge for tilbud om den aktuelle tjenesten. En lovgivning med "sørge-for-ansvar" gir den største fleksibiliteten for kommunene, og det beste grunnlaget for lokale prioriteringer og samordning på tvers av ulike tjenesteområder.

12. **Individuell plan**

Regelverket om individuell plan bør utformes mest mulig fleksibelt og rammepreget, slik at arbeidet med slike planer kan tilpasses ulike orga- nisasjonsmodeller samtidig som den enkeltes rett til individuell plan blir ivaretatt.

13. **Statlig tilsyn**

Rendyrke tilsynshjemler

Særlovenes hjemler for statlig tilsyn med kommu- nene må skilles ut som egne bestemmelser for å markere at statlig tilsyn er et styringsvirkemiddel med en spesiell status. Tilsynsbestemmelsen skal

også skilles fra bestemmelser som omhandler fyl- kesmannens (tilsynsorganets) veiledningsansvar.

Avgrense tilsynshjemmel og identifisere tilsynsområder

I tilsynsbestemmelsen skal det angis på para- graf- eller kapittelnivå hvilke bestemmelser i eller hvilket område av loven som det kan føres tilsyn med. En slik konkretisering skal bidra til å målrette tilsynet ved å identifisere hvilke konkrete kom- muneplikter som skal være gjenstand for statlig tilsyn. Spesifiseringen vil også bidra til å gjøre det mer tydelig og forutsigbart for kommunene hvilke deler av loven staten fører tilsyn med.

Synliggjøre at tilsynsutøvelsen skal være et lovlig- hetstilsyn

Det må videre framgå av tilsynsbestemmelsen og merknader til denne at tilsynet kun skal rettes mot de genuine kommunepliktene og at dette tilsynet skal være avgrenset til lovlighetstilsyn.

Henvise til kommuneloven kapittel 10 A

I tilsynshjemmelen skal det tas inn en henvisning til kommuneloven kapittel 10 A. En slik henvisning i særloven understreker at kommunelovens regler gjelder for alt statlig tilsyn med kommunesekto- ren.

Presisere hvem som er tilsynsmyndighet

Kommuneloven kapittel 10 A bygger på en forut- setning om at det er fylkesmannen som fører til- syn med at kommunene oppfyller de pliktene som er pålagt dem i kraft av å være en kommune, jf. § 60 b. Det er derfor hensiktsmessig at det også framgår av særlovens tilsynsbestemmelse at fyl- kesmannen er tilsynsmyndighet. Dersom det er andre enn fylkesmannen som er tilsynsmyndig- het, er det naturlig at det framgår av bestemmel- sen hvilket organ det er.

Unngå særlige regler om saksbehandling og virkemidler

Kommunelovens regler om virkemiddelbruk og saksbehandlingsregler er generelle og gjelder for statlig tilsynsvirksomhet rettet mot kommunenes oppfyllelse av kommunepliktene. Det følger av kommuneloven kapittel 10 A at det kan gis pålegg om å rette forhold som er i strid med bestemmel- sene det føres tilsyn med.

Tilsynshjemmelen bør utformes som en kompetan- seregulering

Fylkesmannen og andre aktuelle statlige tilsyn- setater bør i utgangspunktet gis et skjønn med hensyn til når og hvordan tilsynet skal utføres. Overordnede myndigheters nærmere retningslin-

jer for gjennomføringen av tilsynet kan framgå i eventuelle rundskriv og instruksjer.

14. **Krav til internkontrollen i kommunene**

De kravene som statlig regelverk stiller til internkontrollen i kommunene skal bare knyttes til kommunenes etterlevelse av lover og forskrifter, inkludert rettslige normer forankret i lov og forskrift. Lovforarbeider, utfyllende forskrifter, veiledningsmaterieell eller liknende bør slå fast at kommunene bør tilpasse internkontrollen til lokale forhold, virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Dokumentasjonskrav må ikke føre til unødvendig byråkratisering.

15. **Forholdsmessige kontrolltiltak**

Ved utformingen av tilskuddsordninger, regelverk, tilsynshjemler, rapporteringskrav, fagsystemer og liknende skal pålegg eller vilkår om kontrolltiltak i eller overfor kommunene være begrunnet i en vurdering av risiko og vesentlighet. Pålagte kontrolltiltak i eller overfor kommunene skal være forholdsmessige, blant annet med tanke på pengebeløpene størrelse, hensynet til enkeltmenneskers liv, helse og integritet, forvaltningsområdet betydning for sivilsamfunn, næringsliv og nasjonaløkonomien. Sanksjoner som bot eller tvangsmulkt er normalt lite målrettede tiltak overfor kommunesektoren, og bruk av slike sanksjoner må være begrunnet i særlige forhold.

16. **Særlige regler om interkommunalt samarbeid**

Egne regler om interkommunalt samarbeid i særlov kan medføre dobbeltregulering og bør derfor unngås. Ved behov kan det heller tas inn en kort henvisning til kommunelovens bestemmer om interkommunalt samarbeid.

Det bør som hovedregel ikke innføres regler om at statlige organer kan pålegge kommuner å inngå interkommunalt samarbeid på bestemte forvaltnings- eller tjenesteområder. Særlovgivningen må heller ikke inneholde regler som innebærer en delegeringssperre til interkommunale organer, eller som på andre måter hindrer opprettelse av interkommunalt samarbeid på et fagområde. Dette punktet innskrenker ikke betydningen av plan- og bygningsloven § 9-1 tredje ledd.

Retningslinjer for bruk av økonomiske styringsvirkemidler og øremerking

17. **Finansiering av oppgave- og regelendringer**

Ved oppgave- og regelendringer med økonomiske konsekvenser for kommunesektoren skal kommunene tilføres eller trekkes midler i rammetilskuddet, i samsvar med anslåtte merutgifter eller

innsparinger for kommunene eller fylkeskommunene samlet.

18. **Bruk av øremerking**

Øremerking skal forbeholdes følgende tilfeller:

- Der det er et sterkt nasjonalt ønske om å bygge ut en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis. Øremerking bør i slike tilfeller kun benyttes på noen få sektorer over en avgrenset tidsperiode.
- Finansiering av tjenester som gis i et avgrenset geografisk område, eller tjenester som kun gjelder visse grupper av innbyggere.
- Finansiering av tidsavgrensede forsøk og prosjekter i enkelte kommuner.

Ved øremerking skal tilskuddsordningene utformes på en måte som begrenser de administrative byrdene både for kommunesektoren og staten. Kommunesektoren skal ikke pålegges unødige administrative byrder ved søknad om og rapportering på øremerkede tilskudd.

Retningslinjer for rapporteringskrav til kommunesektoren

19. **Pålegg om rapportering**

Staten skal ikke pålegge kommunesektoren rapporteringskrav som ikke blir brukt som styringsinformasjon. Innrapporterte data skal ha nytte for staten og kommunesektoren, og rapporteringskrav skal utformes i et samarbeid mellom de to partene.

20. **Rapportering gjennom KOSTRA**

Rapportering fra kommunesektoren skal primært skje gjennom KOSTRA. Dette innebærer blant annet at rapporteringen er begrunnet, at det tas hensyn til kommunenes oppgavebyrde, at rapporteringsomfanget begrenses og at dobbeltrapportering unngås.

21. **Innmelding i Kommunalt rapporteringsregister**

Alle rapporteringsplikter som staten krever fra kommunesektoren skal meldes inn til Kommunalt rapporteringsregister (KOR), jf. kommuneloven § 49 a. Rapporteringsplikter på øremerkede tilskudd skal også registreres i KOR. Alle rapporteringsplikter må være publisert i KOR før det inntreer en plikt for kommunesektoren til å rapportere.

1 Prinsipper for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner

1.1 Kommunens egenart – særtrekk ved kommunen som forvaltningsnivå

Utgangspunktet for forholdet mellom staten og kommunene er at Norge er en enhetsstat. Kommunenes og fylkeskommunenes delegerte myndighet er fastlagt av Stortinget gjennom lover, og det lokale selvstyret må fungere innenfor rammene av nasjonale mål. Samtidig er kommuner og fylkeskommuner selvstendige politisk valgte forvaltningsnivåer med mandat fra innbyggerne gjennom valg hvert fjerde år. Kommunestyret er det øverste direkte folkevalgte organet i kommunen, og kommunestyret er ansvarlig for hele kommunens virksomhet. Det samme gjelder i fylkeskommunene der fylkestinget er øverste organ.

Kommuner og fylkeskommuner er formelt sett likestilte, og de er ikke en del av den hierarkisk oppbygde statsforvaltningen. Kommuner og fylkeskommuner er derfor i utgangspunktet ikke underlagt andre statlige organer enn Stortinget, så lenge ikke underordningsforhold og styring fra staten følger av lov. En stor del av den kommunale og fylkeskommunale virksomheten hviler imidlertid på oppgaver som Stortinget gjennom lovgivning har lagt til kommunene og fylkeskommunene.

Det er et overordnet mål å gi kommunesektoren gode rammevilkår som kan styrke kommunene både som tjenesteytere, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer. Ut fra dette er det nødvendig med prinsipper for hvordan statlige tiltak og reformer som har konsekvenser for kommunesektoren skal utformes og håndteres.

1.2 Økonomisk og juridisk rammestyring

Hovedprinsippet for den statlige styringen av kommunesektoren er økonomisk og juridisk rammestyring. Begrunnelsen for rammestyring er knyttet til at kommuner og fylkeskommuner har en egenverdi. Rammestyring er en forutsetning for at kommunene skal ha et handlingsrom, slik at de kan fungere som

lokale demokratier som kan gjøre lokale og individuelle tilpasninger av tjenestene. Rammestyring gir dermed velferdsgevinster. Nærheten politikerne har til lokalsamfunnets behov og utfordringer gjør at de ved rammefinansiering kan bruke ressursene der de gjør mest nytte, jf. kapittel 3.3 om bruk av øremerkede tilskudd. Juridisk rammestyring betyr at kommunene får reell handlefrihet ved gjennomføring av lovpålagte oppgaver, blant annet slik at de beholder en fleksibilitet til å se behov på tvers og samordne tjenester til brukerne. Stram statlig styring vil samlet sett føre til et velferdstap, enten fordi tjenestene blir for dårlig tilpasset for befolkningen som helhet eller fordi summen av styringen gir for store kostnader.

Utviklingstiltak, dialog og veiledning kan gi bedre resultat og være mer målrettet enn bruk av styringsvirkemidler som øremerking eller detaljert regelstyring.

1.3 Generalistkommuneprinsippet

Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner er pålagt de samme oppgavene gjennom lov, det samme finansieringssystemet gjelder for alle, og lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring av kommunene. Dette prinsippet skal legges til grunn for organiseringen av kommunesektoren.

Det at kommunene er generalistkommuner, innebærer at alle skal ivareta demokratiske funksjoner, yte tjenester til innbyggerne, være myndighetsutøvere og ta hånd om planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet. Dette gjelder uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn. Prinsippet innebærer at alle innbyggere skal ha tilgang til offentlige tjenester uansett hvor de bor.

Generalistkommuneprinsippet gir mulighet for en enhetlig statlig styring, både økonomisk og juridisk.

Om statlig styring

Stortinget har ved flere anledninger (bl.a. i Innst. 270 S (2011–2012)) uttalt at følgende skal gjelde for statlig styring av kommunene:

- Den statlige styringen av kommunene bør skje gjennom rammevedtak, ikke detaljstyring og detaljkontroll.
- Kommunene bør ha generell frihet til å løse sine oppgaver tilpasset lokale forhold.
- Regelstyringen av kommuner og fylkeskommuner skal være rammepreget, slik at man oppnår reell handlefrihet ved gjennomføringen av lovpålagte oppgaver.
- Statlige påbud om hvordan kommunene skal organisere sin virksomhet skal begrenses.
- Mulighetene for helhetsløsninger på tvers av etatsgrenser eller forvaltningsnivåer bør styrkes.

1.4 Det finansielle ansvarsprinsippet

Det finansielle ansvarsprinsipp betyr at det faglige og økonomiske ansvaret legges til samme forvaltningsnivå. Dette fremmer kostnadseffektive løsninger ved at den som har beslutningsmyndighet også bærer kostnadene ved beslutningen. Dette gir oversiktlige ansvarsforhold og reduserer rommet for strategiske tilpasninger. Når det finansielle ansvarsprinsippet kombineres med økonomisk rammestyring, forsterkes insentivene til effektiv ressursbruk siden kommunen beholder eventuelle produktivitets- og effektiviseringsgevinster.

1.5 Sektoransvarsprinsippet

Sektoransvarsprinsippet innebærer at det enkelte fagdepartement har ansvaret for å skaffe inndekning til reformer og tiltak innen eget fagområde, også når disse skal finansieres gjennom rammetilskuddet til kommunene over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett. Dersom et tiltak eller en reform ikke innføres fra 1. januar, er fagdepartementet ansvarlig for å sikre finansiering av helårseffekter som påløper i neste budsjettår.

1.6 Forholdsmessighetsprinsippet

Forholdsmessighetsprinsippet innebærer at statsforvaltningen systematisk vurderer og avveier tiltakets mål mot hensynet til det lokale selvstyret. Valg av styringsvirkemiddel overfor kommunesektoren skal være tilpasset formålet. Staten skal ikke gripe inn i det kommunale selvstyret mer enn det som er nødvendig for å ivareta målene ved et tiltak. Det vil si at departementene, direktoratene og andre statlige etater i

stedet for sterke styringsvirkemidler også bør vurdere om mer lempelige midler kan være egnet til å ivareta samme mål.

1.7 Kompensasjon for endringer i oppgaver og regelverk

Kommunene har relativt lite rom for å påvirke størrelsen på inntektene sine. Derfor er det svært viktig at det er samsvar mellom de oppgavene kommunene har ansvaret for, og de ressursene som blir stilt til disposisjon. Når staten pålegger kommunesektoren nye oppgaver, må økonomiske og administrative konsekvenser utredes på en god måte. Det gjeldende finansieringsprinsippet er at kommunene samlet skal kompenseres fullt ut for anslåtte merutgifter som følge av nye oppgaver og endringer i regelverk. Tilsvarende skal inntektsrammene til kommunene reduseres hvis de avlastes for oppgaver eller nytt regelverk medfører innsparinger for kommunene. Det er derfor viktig å få en best mulig oversikt over kostnadene ved oppgaveendringer og regelendringer og at spørsmålet om kompensasjon blir vurdert tidlig i statsbudsjettprosessen. Inntektsrammene økes eller reduseres som følge av anslag på innføringstidspunktet.

1.8 Nasjonale mål som kan begrunne statlig styring

Spørsmålet om statlig styring dreier seg ikke om staten skal styre, men om *hvordan* den skal styre. Staten har et spekter av mål, og noen av disse målene, samt Norges internasjonale forpliktelser, vil kunne begrunne bruk av statlige styringsvirkemidler som begrenser friheten til kommuner og fylkeskommuner.

Blant de nasjonale målene har målet om utjevning og *likeverdige tjenester* mellom innbyggere og geografiske områder stått sentralt gjennom hele oppbyggingen av velferdssamfunnet. Begrepet likeverd innebærer ikke at det trenger å dreie seg om like tjenester med samme form, innhold og omfang i alle kommuner, men om muligheter til å kunne gi helsetjenester, undervisningstjenester og annet som best mulig kan tilpasses den enkeltes behov. I begrepet likeverd ligger det også at alle skal få det innholdet i tjenestene de som et minimum har krav på, uavhengig av hvor de bor i landet. Kommunal- og forvaltningskomiteens flertall har i Innst. 270 S (2011–2012) uttalt at ulikheter mellom kommuner er positivt dersom de avspeiler forskjellige politiske prioriteringer og ulike lokale forhold.

Også *rettssikkerhet* er en viktig verdi i offentlig forvaltning og kan begrunne bruk av sterkere statlige styringsvirkemidler, særlig lovgivning. På samme måte er *nasjonaløkonomiske mål* som høy sysselsetting, stabil økonomisk vekst og bærekraftige offentlige velferdsordninger et overordnet ansvar for staten og innebærer styring av kommuneøkonomien som en viktig del av den statlige økonomiske politikken.

Det å ivareta *liv og helse* er et grunnleggende hensyn som kan gi grunn til statlig styring av kommunesektoren, både for å oppnå nasjonale mål og for å sikre den enkeltes rett til helse og sikkerhet. Staten har også et overordnet ansvar for å sikre hensynet til *samer som urfolk og nasjonale minoriteter*.

Kommunene har et grunnleggende ansvar for å ivareta sikkerheten til befolkningen og er det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen. *Å ta hensyn til miljøet og en bærekraftig utvikling, inkludert klima*, er også overordnede nasjonale mål. Her kan kommuner og fylkeskommuner spille en sentral rolle for at målene kan realiseres.

Staten har et overordnet ansvar for at ressursene i samfunnet brukes på en mest mulig effektiv måte. Dette betyr å organisere offentlig forvaltning på en måte som fremmer helhetlige og effektive løsninger, herunder også at kommunesektoren har handlefrihet slik at desentraliseringsgevinsten kan realiseres.

I Meld.St. 12 (2011–2012) er det lagt til grunn at i vurderinger om bruken av statlige styringsvirkemidler, må det sikres og synliggjøres gode avveininger mellom hensyn som tilsier nasjonal regulering og hensynet til kommunal handlefrihet.

2 Arbeidet med oppgave- og regelendringer rettet mot kommuner og fylkeskommuner

2.1 Utredningsinstruksens krav til prosesser rettet mot kommunesektoren

Utredningsinstruksen gjelder fullt ut for alt utredningsarbeid som dreier seg om oppgaver og plikter for kommuner og fylkeskommuner. Det framgår av minimumskravene til utredning under kapittel 2-1 i instruksen at utredninger skal omfatte virkninger for bl.a. fylkeskommunal og kommunal forvaltning. Dermed skal instruksen med veileder følges ved utredning av både økonomiske og juridiske virkemidler som staten bruker overfor kommunal sektor. Instruksen gjelder også ved bruk av utredningsutvalg (NOU-utvalg).

Utredningsinstruksen inneholder plikt til å utrede alternative tiltak. Dette er utdypet i instruksens veileder kapittel 2.1, der det heter at relevante tiltak for å oppnå målet og løse problemene skal utredes. De positive og negative virkningene av relevante tiltak skal videre beskrives. Både tilsluttede og utilsiktede virkninger skal tas med. Kravet om utredning av virkninger for fylkeskommunal og kommunal forvaltning, jf. Utredningsinstruksen kapittel 2-1, vil omfatte både konsekvenser for kommunal handlefrihet, politisk og administrativ organisering i kommunene, behov for styrket eller endret kompetanse mv.

I vurderingen av relevante tiltak bør man se på også andre virkemidler enn regulering gjennom lov og forskrift, dvs. økonomiske virkemidler, forsøk eller utviklingstiltak/pedagogiske virkemidler.

I Meld.St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* er det understreket at det er svært viktig at det foreligger grundige utredninger når kommuner eller fylkeskommuner skal pålegges nye oppgaver eller plikter, eller det skal innføres særlige økonomiske styringsvirkemidler som berører forutsetningene for lokalt selvstyre. I meldingen ble det lagt til grunn at det i lovgivningsprosesser som inneholder forslag om nye oppgaver/plikter for kommunesektoren skal gjøres en avveining mellom de nasjonale hensynene som ligger til grunn for forslaget og hensynet til kommunal handlefrihet. Denne avveiningen skal fremgå både av høringsdokumenter og lovproposisjoner.

2.2 Samarbeidspartnere i utredningsarbeidet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for samordning av statlige tiltak overfor kommunal sektor. Etter utredningsinstruksen skal tiltak som får vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene forelegges Kommunal- og moder-

niseringsdepartementet. Dette innebærer en konkret forpliktelse for utredningsinstansen til å forelegge utkast og saker for departementet på ulike stadier i en utredningsprosess. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen, og departementets rolle og bidrag i arbeidet vil variere avhengig av innholdet i den konkrete saken.

Det bør tas kontakt med Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet om egnet arbeidsform når utredningsarbeidet starter opp.

Arbeidsgrupper som skal vurdere økonomiske og administrative forhold mellom staten og kommunesektoren bør ha representasjon både fra Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Utredningsansvarlig instans må også ta stilling til om det er andre departementer og statlige instanser som blir berørt og som bør involveres. Det må videre vurderes hvordan KS eventuelt skal trekkes inn i arbeidet, jf. omtale av konsultasjonsordningen i kapittel 5.3.

Ved omfattende og kompliserte saker, kan det være hensiktsmessig at et regjeringsoppnevnt utvalg (NOU-utvalg) gjennomfører utredningsarbeidet. Når utredningsarbeidet berører kommuner eller fylkeskommuner, bør kommunesektoren være representert i utvalget. Henvendelse om utpeking av representanter fra kommunesektoren bør rettes til KS, som felles interesseorganisasjon for kommunal sektor. Mandatet må inneholde en formulering om at utvalget skal analysere og omtale økonomiske og administrative konsekvenser for kommuner og/eller fylkeskommuner ved forslag om nye oppgaver, plikter eller rettighetsregler for kommunesektoren. I lovutredninger må utvalget synliggjøre den avveiningen som er foretatt mellom nasjonale hensyn som tilsier ny lovregulering og hensynet til lokaldemokratiet og lokal handlefrihet.

2.3 Utredning av vesentlige virkninger for kommunene - kostnadsberegninger

Utredningsinstruksens kapittel 2 omhandler krav til innhold i beslutningsgrunnlaget. Her framgår også minimumskravene til en utredning, som innebærer at punktene 1 til 6 nedenfor skal besvares. Kravene er nærmere omtalt i kapittel 2 i veilederen til utredningsinstruksen. Det framgår av utredningsinstruksen at utredningen bl.a. skal omfatte eventuelle virkninger

for fylkeskommunal og kommunal forvaltning. Kulepunktene nedenfor er eksempler på forhold som bør vektlegges ved utredninger av tiltak med konsekvenser for kommunesektoren.

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

- Hva er utfordringene for kommunesektoren?
- Gjelder problemstillingene alle landets kommuner, eller bare enkeltkommuner og/eller grupper av kommuner med særskilte karakteristika?

2. Hvilke tiltak er relevante?

- Hvilke virkemidler er det hensiktsmessig å bruke (juridiske, økonomiske eller andre virkemidler)?
- Dersom kommuner gis pålegg om nye/endrede oppgaver/plikter må dette skje gjennom juridiske virkemidler.

3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

- Støtter tiltakene opp om prinsippene for statlig styring av kommunesektoren, slik som rammestyringsprinsippet, prinsippet for kompensasjon for endringer i oppgaver og regelverk, forholdsmessighetsprinsippet mv.? Prinsippene er omtalt i kapittel 1 i denne veilederen. Dersom tiltakene bryter med noen av disse prinsippene bør dette drøftes særskilt.
- Strider tiltakene mot kommunenes mulighet til å foreta lokale prioriteringer og det lokale selvstyret?

4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?

- Beskriv administrative og økonomiske konsekvenser av tiltakene. I beskrivelsen av økonomiske konsekvenser skal både driftsutgifter, kapitalkostnader og eventuell endring i mulighet for inndekning via brukerbetaling/gebyrer tas med i beregningene. Både engangskostnader, kortsiktige og langsiktige kostnader skal tas med. Tilsvarende skal ev. økte inntekter eller mindreutgifter beskrives.
- Gir planlagt iverksettingstidspunkt særskilte administrative og/eller lovmessige utfordringer? Skal reformen tre i kraft fra årsskiftet eller i løpet av året? Hvis en reform eller oppgaveendring iverksettes på et annet tidspunkt enn fra års-

skiftet, skal helårseffekten for det etterfølgende budsjettåret synliggjøres.

- Det bør gis en særskilt omtale av konsekvenser for innbyggere og brukere.
- Hvilke fordelingsvirkninger har tiltakene? Vil virkninger bli ulike for ulike kommuner?
- Beskriv usikkerhet knyttet til beregninger og fordelingsvirkninger mellom kommuner knyttet til det enkelte tiltak.

Ved vurderinger av tiltak skal det legges vekt på

- Detaljerte statlige styringsvirkemidler gir kommunene lite handlingsrom. Reelle alternativer som innebærer juridisk og økonomisk rammestyring, utviklingstiltak, veiledning og dialog bør vurderes.
- Lovfesting, øremerkede tilskudd, særskilte plankrav, tilsyn og rapportering må være begrunnet i overordnede nasjonale hensyn. Det er et forvaltningspolitisk mål at regelverk og rapportering skal være minst mulig ressurskrevende å etterleve. Retningslinjer for utforming av lovgivning rettet mot kommuner og fylkeskommuner er omtalt i kapittel 4.3. Der er blant annet tatt inn særskilte kriterier for innføring av individuelle rettigheter. Kriterier for bruk av øremerkede tilskudd er omtalt i kapittel 3.3.

5. Hvilket tiltak anbefales og hvorfor?

Begrunnelsen for anbefalt tiltak skal inkludere kvalitative og kvantitative virkninger for kommunesektoren. Tiltak med økonomiske konsekvenser for kommunesektoren medfører at kommunesektorens inntekter skal korrigeres. Hvordan kommunesektoren skal kompenseres som følge av endringer i oppgaver og regelverk, står nærmere beskrevet i kapittel 3.

6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

- Informasjon til og dialog med kommunesektoren kan være en sentral forutsetning for at tiltaket lykkes.
- Det er et mål å samordne og begrense omfanget av rapportering som kommunesektoren pålegges av staten, jf. nærmere omtale i kapittel 6.

Nærmere informasjon om gjennomføring av utredning og analyser fremgår av *Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid og Veileder i samfunnsøkonomisk analyse*. Lenker til disse dokumentene ligger på Finansdepartementets nettsider på www.regjeringen.no.

Involvering av KS i kostnadsberegning av statlig initierte reformer og kommunal medvirkning i lovgivningsprosesser Konsultasjonsordningen er en fast arena for diskusjon mellom regjeringen og kommunesektoren v/KS om

hvordan statlige reformer, enkelttiltak eller ordninger i kommunesektoren best kan innrettes. Innenfor konsultasjonsordningen er det etablert rutiner for involvering av KS i kostnadsberegninger og for lovmedvirkning. KS har gjennom tett kontakt med kommunesektoren andre forutsetninger enn staten for å vurdere hvordan man kan innrette reformer eller tiltak. I tillegg kan KS bidra med informasjon til og om kommunesektoren. Dialog og involvering av KS kan også bidra til større oppslutning i kommunesektoren om den statlige styringen. Ordningen er nærmere beskrevet i kapittel 5.3.

Formålet med å involvere KS i arbeidet med å beregne kostnader knyttet til statlig initierte reformer i kommunal sektor er både å bedre avgjørelsesgrunnlaget for regjeringen og Stortinget og å legge til rette for en bredest mulig oppslutning om reformer i kommunesektoren. Involveringen av KS innebærer ikke endringer verken i utredningsinstruksen eller i reglementet for budsjettarbeidet i staten.

Medvirkning fra KS i lovgivningsprosesser skal bidra til å opplyse om konsekvenser for kommunesektoren av planlagt regelverk (lov og forskrift), slik at regjering og Stortinget får et best mulig beslutningsgrunnlag.

Særskilt medvirkning fra KS vil først være aktuelt etter at rammene for lovarbeidet er avklart i regjeringen. Involvering av KS i lovprosesser bør som hovedregel skje før ekstern høring av lovforslag.

Saker som meldes opp til særskilt medvirkning fra KS, skal være statlig initierte lov- eller forskriftsarbeider, inkludert rettighetslovgivning, som pålegger kommunesektoren nye eller endrede oppgaver eller plikter. En mer utførlig beskrivelse av ordningene beskrives i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om konsultasjonsordningen.

2.4 Statsbudsjettsprosessen

Arbeidet med reformer og tiltak rettet mot kommunesektoren er tett koplet til regjeringens løpende budsjettarbeid gjennom året. I kommuneproposisjonen og gjennom konsultasjonsordningen orienterer regjeringen om aktuelle saker for kommende budsjettår. Det gis derfor her en kort omtale av Finansdepartementets budsjetttrundskriv, økonomireglementet og kommuneproposisjonen. Konsultasjonsordningen er generelt omtalt i kapittel 5.3.

Finansdepartementets budsjetttrundskriv

Regjeringen vedtar prosedyre og framdriftsplan for departementenes arbeid med budsjettene. Finansdepartementet samordner departementenes budsjettarbeid og gir i budsjetttrundskriv retningslinjer for utarbeiding av bevilgningsforslag. Statlige bevilgninger til kommunene skal føres på 60-poster i statsbudsjettet. Budsjetttrundskrivene gir blant annet nærmere retningslinjer for hvordan 60-postene skal behandles innenfor budsjettopplegget. Rammeoverføringene til kommuner og fylkeskommuner bevilges over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett, henholdsvis kap. 571 og 572.

Kommuneproposisjonen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger i mai hvert år fram kommuneproposisjonen for at kommunene skal bli varslet om planlagte endringer i statlige rammebetingelser i kommende års statsbudsjett. Dette gjelder blant annet signaler om inntektsvekst for kommunene det kommende år samt endringer i inntekts- og finansieringssystemet for kommunesektoren. Videre blir det orientert om endringer i oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommuner og kommuner, endringer i tilskuddsordninger, samt regelendringer med økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunesektoren. De økonomiske og administrative konsekvensene av et forslag skal redegjøres for og omtales i kommuneproposisjonen så langt det er mulig.

3 Økonomiske styringsvirkemidler

3.1 Rammefinansiering

Hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren er rammefinansiering. Dette er blant annet slått fast i de årlige kommuneproposisjonene, Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* og Innst. 270 S (2011–2012). Rammefinansiering innebærer at kommunene og fylkeskommunene i hovedsak finansieres gjennom frie inntekter. De frie inntektene består av skatteinntekter og rammetilskudd fra staten, og kommunene kan disponere disse fritt innenfor gjeldende lover og forskrifter.

Rammetilskuddet fordeles til kommuner og fylkeskommuner gjennom inntektssystemet. Det overordnede målet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. I fordelingen av rammetilskuddet tas det derfor hensyn til strukturelle forskjeller i kostnader (utgiftsutjevning) og forskjeller i skatteinntekter (skatteutjevning).

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene og fylkeskommunene i prinsippet kompenseres fullt ut for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Kostnadsnøkkelen er den mekanismen i inntektssystemet som i praksis sørger for dette, og som fordeler tilskudd til kommunene etter deres varierende behov. Skatteinntektene varierer betydelig mellom kommunene. For å få en rimelig utjevning av de økonomiske forutsetningene er det derfor en delvis utjevning av variasjoner i skatteinntekter i inntektssystemet. Skatteutjevningen omfatter skatt på inntekt og formue, samt naturressursskatt.

Innenfor inntektssystemet fordeles også tilskudd som er begrunnet ut fra regionalpolitiske målsetninger. En del av rammetilskuddet til kommunene tildeles som skjønnstilskudd. Skjønnstilskuddet gis for å korrigere for forhold som ikke ivaretas godt nok i inntektssystemet for øvrig. Skjønnstilskuddet til kommunene forvaltes i hovedsak av fylkesmannen, mens skjønnstilskuddet til fylkeskommunene forvaltes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Beregningene av rammetilskudd til den enkelte kommune og fylkeskommune dokumenteres hvert år gjennom *Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S* (Grønt hefte), som er et vedlegg til Prop. 1 S fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I Grønt hefte blir også prinsippene for inntektssystemet nærmere beskrevet.

3.2 Endringer med økonomiske konsekvenser for kommunesektoren

- Ved oppgave- og regelendringer med økonomiske konsekvenser for kommunesektoren, skal kommunene tilføres eller trekkes midler, i samsvar med anslåtte merutgifter eller innsparinger for kommunene eller fylkeskommunene samlet.
- Kommunesektoren kan kompenseres gjennom inntektssystemet (rammetilskuddet) eller gjennom tidsbegrensede øremerkede tilskudd. Rammefinansiering er hovedmodellen for finansiering av kommuner og fylkeskommuner.
- Ved fordeling gjennom inntektssystemet bør fordeling av kompensasjon mellom kommunene vurderes i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Bruk av øremerkede tilskudd skal begrunnes særskilt, jf. kapittel 3.3.

Ved større oppgaveendringer eller innlemminger i / utlemminger fra rammetilskuddet kan det være aktuelt å endre kriteriene for fordeling i utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Fagdepartementet bør derfor ta tidlig kontakt med Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å vurdere dette. Større endringer bør så langt det er mulig, varsles i kommuneproposisjonen.

3.3 Bruk av øremerkede tilskudd

Fordeler og ulemper ved øremerkede tilskudd

Øremerkede tilskudd er bevilgninger over statsbudsjettet som skal benyttes til fastsatte formål. Øremerking er et styringsverktøy som gir staten muligheten til å utøve en sterk grad av kontroll med kommunesektoren. Dette kan isolert sett bidra til raskere måloppnåelse på enkeltområder.

I et mer helhetlig perspektiv framstår imidlertid øremerking som et virkemiddel staten bør være varsom med å bruke. Blant annet kan øremerket finansiering på ett område medføre krav om tilsvarende øremerking på andre områder. Dette kan resultere i et uoversiktlig styringssystem der ulike ordninger motvirker hverandre, samtidig som den offentlige ressursbruken øker. På lang sikt vil øremerkede tilskudd kunne bidra til en lite fornuftig og ineffektiv ressursutnyttelse.

Øremerkede tilskudd kan medføre uheldige vridninger av lokale prioriteringer. I stedet for at kommunene bruker ressursene der de lokale behovene er størst, kan øremerking medføre at kommunene bruker ressursene der det finnes statlige øremerkede tilskudd.

En utstrakt bruk av øremerkede tilskudd kan videre føre til en passiv og avventende holdning i enkelte kommuner. I stedet for å gripe fatt i lokale utfordringer kan det tenkes at enkelte kommuner avventer nye statlige handlingsplaner og øremerkede tilskudd. Dermed belønnes de kommunene som avventer situasjonen, og som ikke tar fatt i aktuelle utfordringer. Dette kan igjen føre til et etterslep i prioriteringen av for eksempel vedlikeholdsarbeid, noe som blir mer kostbart å innhente jo lenger man venter.

Videre må kommunene som regel både søke om øremerkede tilskudd, og rapportere om bruken av tilskuddene i etterkant. Dette medfører at øremerkede tilskudd gir vesentlig større administrative kostnader enn rammefinansiering, både for kommunene og staten.

For å gi kommunene et insitament til å drive kostnads-effektivt, forutsetter dessuten øremerkede tilskudd ofte kommunal medfinansiering (egenandel). Dette vil kunne gi skjevheter ved at inntektssterke kommuner i større grad vil ha mulighet til å benytte seg av de øremerkede ordningene.

Når er det aktuelt å bruke øremerkede tilskudd?

Øremerkede tilskudd kan i noen tilfeller være effektive finansielle virkemidler for å nå mål på spesielle områder. I slike tilfeller må ulempene ved øremerkede tilskudd veies opp mot fordelene.

Bruk av øremerking skal begrenses til tilskudd som oppfyller minst ett av følgende kriterier:

Nasjonalt prioriterte velferdstjenester i en oppbyggingsperiode

- Når det er et nasjonalt mål å bygge opp en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis, kan det være formålstjenlig å etablere øremerkede tilskudd til kommunene for å stimulere utbyggingen av tjenesten. Gjennom øremerkede tilskudd kan staten subsidiere en tjeneste slik at det relativt sett blir billigere for kommunen å tilby denne tjenesten. Effekten av slike tilskudd er sterkest når øremerking benyttes på få sektorer over en avgrenset tidsperiode.

Finansiering av tjenester og tiltak i avgrensede geografiske områder eller til grupper av innbyggere

- Noen tjenester er bare aktuelle i avgrensede geografiske områder eller gjelder bare for visse grupper av innbyggere. I slike tilfeller kan det være vanskelig å utforme kriterier for fordeling av rammetilskudd mellom kommuner til denne typen tjenester, og finansiering gjennom rammetilskuddet kan derfor være lite egnet.

Tidsavgrensede forsøk og prosjekt

- Når staten setter i gang tidsavgrensede forsøk og prosjekter i enkelte kommuner, kan øremerket finansiering være formålstjenlig.

Utforming av øremerkede tilskudd

Dersom det fremmes forslag om etablering av nye øremerkede tilskuddsordninger, skal det av forslaget gå klart fram:

- Hvorfor tilskuddet må være øremerket og ikke kan gis som en del av rammetilskuddet til kommunesektoren
- En konkret, etterprøvbar målsetting for tilskuddet og konkrete resultatkrav
- Hvordan tilskuddsordningen er tenkt utformet
- Hvordan søknads- og rapporteringsordninger kan utformes slik at administrative byrder minimeres
- Hva slags krav til kommunale egenandeler som er knyttet til tilskuddet
- Forslag til tidspunkt for når tilskuddet skal vurderes på nytt og eventuelt fases ut eller innlemmes i rammetilskuddet

Det skal ikke stilles krav om rapportering for å innhente informasjon fra kommunene som samles inn eller kan samles inn gjennom KOSTRA eller andre eksisterende rapporteringsordninger.

Kommunal medfinansiering av øremerkede tilskudd

Nye øremerkede tilskudd eller økning av eksisterende øremerkede tilskudd krever ofte medfinansiering fra kommunene. Krav om medfinansiering gir incentiver til effektiv ressursbruk lokalt, og bidrar dermed til å begrense kostnadsveksten i kommunesektoren. Krav om medfinansiering kan imidlertid bidra til å forsterke inntektsforskjellene mellom kommuner fordi kommuner med høye inntekter har større evne til medfinansiering. Disse kommunene kan dermed motta større øremerkede tilskudd, og dette kan bidra til større forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene.

3.4 Innlemming av øremerkede tilskudd

Forslag om innlemming av øremerkede tilskudd må innpasses i den ordinære budsjettprosessen og skal presenteres i den årlige kommuneproposisjonen som legges fram i mai hvert år. Forslag om innlemming bør varsles til Stortinget ett eller flere år i forveien, og dette kan gjerne skje i kommuneproposisjonen. Ved en innlemming flyttes midler til kap. 571, post 60 *Innbygger-tilskudd* for kommunene, mens det for fylkeskommunene flyttes til kap. 572, post 60 *Innbyggertilskudd*.

Ved eventuelle innlemminger skal Kommunal- og moderniseringsdepartementet innen 1. august ha informasjon om:

- totalbeløpet som skal innlemmes
- fordeling av beløpet mellom kommunene i det øremerkede tilskuddet

Beløpene skal være i priser for inneværende år og det er fagdepartementets ansvar å framskaffe disse dataene. I forkant av forslag om innlemming bør fordelingsvirkninger av innlemmingen vurderes. KMD kan bistå ved beregning av fordelingsvirkninger.

Når en oppgave er finansiert gjennom et øremerket tilskudd, er fordelingen mellom kommunene ofte et resultat av aktiviteten i den enkelte kommune. For eksempel kan øremerkede tilskudd fastsettes ved at staten finansierer en bestemt andel av kostnadene. Når et tilskudd innlemmes i inntektssystemet, blir det imidlertid fordelt etter kriterier som bygger på kommunenes objektive utgiftsbehov. Fordelingen mellom kommunene vil da bli endret.

Enkelte innlemminger kan gi relativt store omfordelingseffekter. Dette kommer blant annet av at øremerkede tilskudd ofte er skjevfordelt mellom kom-

munene. Skjevfordelingen kan skyldes at tilskuddet krevde kommunal medfinansiering eller at det gjaldt et fåtall kommuner eller grupper av innbyggere. Kommunene er imidlertid økonomisk robuste enheter og tåler noe omfordeling uten at det går ut over tjenestetilbudet. Det vil hvert år være endringer i befolkningstall, befolkningssammensetning m.m. som påvirker kommunenes inntekter. Innlemming av øremerkede tilskudd er bare én av disse endringene.

Dersom en kommune samlet sett har en vesentlig dårligere utvikling i rammetilskuddet enn landsgjennomsnittet fra ett år til det neste, vil kommunen bli delvis kompensert for dette gjennom inntektsgarantiordningen i inntektssystemet. En kommune vil derfor ikke måtte tåle store tap i rammetilskuddet fra ett år til ett annet.

Ved finansiering gjennom inntektssystemet oppnås stabilitet og forutsigbarhet i inntektsrammene til kommunene. Etter innlemming er midlene frie og det vil ikke lenger være mulig å "følge pengene", som man kunne med et øremerket tilskudd, fordi midlene fordeles sammen med resten av rammetilskuddet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foretar en løpende vurdering av behovet for endringer i kostnadsnøkklene for kommunene. Ved større innlemminger vil det i mange tilfeller være aktuelt med endringer i kostnadsnøkkelene for å fange opp nye oppgaver som finansieres over rammetilskuddet. Endring av kostnadsnøkkelene kan være arbeidskrevende, og det er derfor viktig at Kommunal- og moderniseringsdepartementet varsles om eventuelle innlemminger i god tid.

Unntaksvis kan midler som innlemmes i inntektssystemet i en kortere periode gis en særskilt fordeling. Særskilt fordeling i inntektssystemet er ikke en erstatning for et øremerket tilskudd, men kan benyttes når:

- det dreier seg om en engangsbevilgning
- midlene kun skal bevilges kommunene i få år
- man avventer endringer i kostnadsnøkkelene
- det dreier seg om forsøk etter forsøksloven.

En særskilt fordeling er ikke en varig løsning. Perioden midlene skal gis med en særskilt fordeling bør fastsettes på forhånd og vanligvis avgrenses til maksimalt to år.

3.5 Finansiering gjennom brukerbetaling (egenbetaling)

Endringer i egenbetalinger fra innbyggere og brukere vil helt eller delvis kunne bidra til finansiering av oppgaver. Dette vil ha konsekvenser for kommunenes samlede inntekter og ha betydning for innbyggernes og brukernes økonomi. Eventuelle forslag om nye egenbetalinger må derfor følges opp med anslag på hvor mye egenbetalingene totalt vil utgjøre, slik at forslaget kan ses i forhold til det helhetlige økonomiske kommuneopplegget. Det må i hvert enkelt tilfelle vurderes i hvilken grad egenfinansiering er egnet som delfinansiering av oppgaver. De økonomiske effektene av endringer (både økninger og reduksjoner) i egenbetaling må utredes, og det må klart framgå hvordan de totale endringene i finansieringsordningene blir. Dette må skje i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

4 Juridiske styringsvirkemidler

4.1 Særtrekk ved kommunene som forvaltningsorgan

Kommuner og fylkeskommuner er selvstendige, politisk valgte og styrte forvaltningsnivåer. Kommuner og fylkeskommuner er formelt likestilte forvaltningsnivåer, som ikke er en del av den hierarkiske oppbygde statsforvaltningen. Kommuner og fylkeskommuner er dermed ikke underlagt andre organer enn Stortinget som lovgiver, så lenge ikke andre underordningsforhold følger av lov. Dette innebærer at statsforvaltningen ikke har noen generell styrings-, instruksjons- eller overprøvingsrett overfor kommuner og fylkeskommuner.

Kommunenes kompetanse omtales gjerne som negativt avgrenset. Det betyr at kommunens kompetanse til å råde over egne økonomiske ressurser og sette i gang, videreføre, endre eller legge ned ulike former for virksomhet bare er begrenset av særlige regler, jf. Meld. St. 12 (2011–2012) kapittel 5 med videre henvisninger. Når ansvaret for en oppgave ved lov er lagt til andre, for eksempel staten, vil kommunene som utgangspunkt være avskåret fra å engasjere seg i den samme oppgaven.

Tildeling av kompetanse til kommunene utelukker ikke at statsforvaltningen på ulike måter påvirker hvordan kommunene bruker kompetansen sin. Slik statlig styring må imidlertid ha hjemmel i lov, jf. legalitetsprinsippet.

Som hovedregel bør tildeling av oppgaver og regulering av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet framgå av en direkte regulering i lov. Stortinget kan likevel, som et alternativ til dette, benytte såkalte fullmaktslover. Gjennom slike lovvedtak overlater Stortinget til Kongen eller et ansvarlig departement eller direktorat å fastsette den konkrete fordelingen av oppgaver til kommuner eller fylkeskommuner gjennom forskrifter. Bruken av fullmaktslover er drøftet i Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* kapittel 6.7. Meldingen legger til grunn som

et overordnet prinsipp at Stortinget bør fastsette den konkrete tildelingen av oppgaver til kommuner og fylkeskommuner gjennom lovvedtak. Det kan likevel gis forskriftshjemler som grunnlag for å definere kommunale oppgaver og plikter når det blir vurdert som nødvendig.

4.2 Kommuneloven

Med juridiske styringsvirkemidler menes styring av kommuner og fylkeskommuner gjennom lov eller andre regler. Det sentrale juridiske styringsvirkemiddelet overfor kommunene er lov om kommuner og fylkeskommuner 25. september 1992 nr. 107 (kommuneloven). Loven gjelder for all virksomhet i både kommuner og fylkeskommuner og gir regler om politisk og administrativ organisering i kommuner, fylkeskommuner og i interkommunale samarbeidsordninger.

Kommunelovens regler avspeiler prinsippet om at den enkelte kommunen i størst mulig grad skal ha frihet til selv å organisere egen virksomhet. Kommunestyret og fylkestinget er de øverste organene i kommuner og fylkeskommuner og treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen så lenge ikke annet følger av lov eller interne delegeringsvedtak, jf. kommuneloven § 6. Kommunestyret og fylkestinget har stor frihet til å bestemme den organisatoriske og administrative oppbygningen i sin kommune gjennom å delegerer egen kompetanse nedover i virksomheten, enten til underordnede folkevalgte organer eller til administrasjonen, jf. kommuneloven §§ 8, 10, 11, 12, 19, 23 og kapittel 5.

Når kommuneloven bruker begrepet "kommunestyret selv", innebærer dette et internt delegeringsforbud. Dersom dette begrepet ikke er brukt, betyr det at henholdsvis kommunestyret eller fylkestinget i utgangspunktet kan delegerer myndighet til det organet det måtte ønske. For delegering til administrasjonen, kommune-/fylkesrådet, til interkommunale styrer og institusjonsstyrer er det imidlertid særskilte delegeringsregler.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette underordnede folkevalgte organer som faste utvalg, kommunedelsutvalg m.m., for å ta seg av kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Kommunestyret og fylkestinget fastsetter området for organenes virksomhet og kan delegere avgjørelsesmyndighet til disse. De folkevalgte organene kan videredelegere myndighet til administrasjonen ved administrasjonssjefen, med mindre kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt det motsatte. Kommuneloven oppstiller likevel en generell sperre mot å delegere saker av prinsipiell betydning til administrasjonen ved administrasjonssjefen, jf. kommuneloven § 23 nr. 4.

I hver kommune og fylkeskommune skal det ansettes en administrasjonssjef som øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon. Etter kommuneloven § 23 skal delegering til kommuneadministrasjonen gå til administrasjonssjefen som eventuelt kan videredelegere internt i administrasjonen.

I parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner vil kommunerådet eller fylkesrådet overta administrasjonssjefens oppgaver, jf. § 19 nr. 2.

Et kommunestyre eller fylkesting kan vedta å inngå samarbeidsavtale med én eller flere andre kommuner eller fylkeskommuner om å løse oppgaver, så vel lovpålagte som ikke lovpålagte. Kommuneloven regulerer ulike former for interkommunalt samarbeid. Disse er omtalt nedenfor i kapittel 9.

Kommuneloven gir regler om krav til særskilte organer og ordninger for å sikre egenkontrollen i kommuner og fylkeskommuner. Dette er nærmere omtalt i kapittel 7. Loven gir også generelle regler om statlig tilsyn og annen statlig kontroll med kommunal virksomhet. Disse reglens betydning for utforming av tilsyns- og kontrollregler i særlovgivingen er omtalt i kapittel 8.

Kommunelovens regler om styring og organisering av kommunal virksomhet legger føringer for hvordan lover og regler som regulerer kommunesektoren skal utformes. I retningslinjene for utforming av statlige lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren, som er inntatt først i denne veilederen, er disse føringene sammenfattet. Føringene er også omtalt nedenfor i kapittel 4.3 flg. og i kapitlene 7 til 9.

4.3 Generelt om særlovgivingen

I kommunalretten opererer vi med begrepet særlovgiving som betegnelse på lovgivning knyttet til de ulike sektorområdene som kommunene har ansvar for, for eksempel helse og utdanning. Særlovene regulerer blant annet fordelingen av myndighet og

oppgaver mellom forvaltningsnivåene. Når særlover legger oppgaver til kommuner og fylkeskommuner, skal reglene tilpasses prinsippet om kommunal organisasjonsfrihet. Særlovgivningens lov- og forskriftsregler skal derfor legge ansvar for oppgaver og plikter til "kommunen", slik at kommunestyret eller fylkestinget kan ta stilling til hvordan oppgaven skal løses i den enkelte kommunen eller fylkeskommunen. I særlige tilfeller kan myndigheten eller oppgaven legges til "kommunestyret selv". Som nevnt tidligere innebærer en slik ansvars plassering et forbud mot videredelegering. Statlige organer skal som hovedregel ikke overføre oppgaver til kommunene gjennom statlige delegeringsvedtak. I den grad det er aktuelt skal likevel også slike vedtak rette seg mot "kommunen", ikke et bestemt organ eller person i kommunen.

Kommunene har ansvaret for å levere svært mange velferdstjenester til innbyggerne. Dette kommer til uttrykk ved at særlovene enten gir en individuell rett for enkeltpersoner eller pålegger kommunen en plikt til å tilby en tjeneste. Særlovbestemmelser som pålegger kommunene en plikt til å tilby en tjeneste, vil i utgangspunktet gi den enkelte kommunen større frihet til å vurdere hvordan tjenesten skal prioriteres og organiseres enn om særloven gir regler om individuell rett til en tjeneste.

4.4 Lov om forsøk i offentlig forvaltning

Lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992 nr. 87 (forsøksloven) gir muligheter for forsøksvirksomhet i forvaltningen, gjennom at det gjøres unntak fra gjeldende lovgivning/regelverk. Statlig og kommunal forvaltning kan gjennom forsøksloven prøve ut løsninger som innebærer en annen oppgavefordeling mellom forvaltningsorgan eller forvaltningsnivåer, og som kan føre til mer effektiv organisering, raskere saksbehandling eller bedre tjenester for brukerne. Så lenge forsøk omhandler organisatoriske løsninger, styringsordninger, driftsmåter, oppgavefordeling og liknende, hjemles disse i forsøksloven. Det er viktig å understreke at det ikke kan settes i gang forsøk som innebærer avvik fra kommunelovens grunnleggende bestemmelser om organisering eller forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Det kan heller ikke etableres forsøk som innebærer avvik fra regler gitt for å verne enkeltpersoners rettssikkerhet, eller som medfører utvidelse av plikter/innskrenking av rettigheter som enkeltpersoner har etter gjeldende lovgivning. Forsøksloven kan ikke brukes dersom eneste formål kun er å få dispensasjon fra gjeldende regelverk.

Loven har stor relevans der man ønsker å utvikle og fornye deler av kommunesektoren, og kan og bør brukes som et målrettet verktøy for forvaltningsutvikling. Forsøk etter forsøksloven kan også legge grunnlaget

for senere endringer av regelverk. Myndigheten til å godkjenne forsøk etter forsøksloven som berører kommunesektoren er delegert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Godkjenningen skjer i samråd med det aktuelle fagdepartementet på forsøksområdet. Det finnes ellers egne forsøkshjemler i barnevernloven (for unntak fra lovbestemt taushetsplikt for å gi mulighet for tverretattlig samarbeid mellom barneverntjenesten og andre relevante tjenester), opplæringsloven (for pedagogiske og organisatoriske forsøk) og valgloven (om forsøk ved gjennomføring av valg).

Nærmere informasjon om forsøksloven og prosess for etablering og godkjenning av forsøk finnes i Rundskriv H-26/05 til forsøksloven (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h-2605/id109534/>)

4.5 Retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren

Retningslinjer for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, herunder retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren, er inntatt først i dette dokumentet og er utfyllende kommentert i punktene nedenfor og i kapitlene 7 til 9.

Retningslinjene er utformet slik at noen typer regler skal unngås, mens andre typer regler skal utformes slik at de sikrer fleksibilitet og rom for lokal tilpasning i den enkelte kommune eller fylkeskommune.

Det finnes også andre regler som gir føringer for hvordan regler i særlovgivningen rettet mot kommuner og fylkeskommuner skal utformes. I kapitlene 7 til 9 er det gjort greie for krav til vurderinger ved, og føringer for utforming av nye regler om internkontroll (kapittel 7), statlig tilsyn (kapittel 8) og interkommunalt samarbeid (kapittel 9).

Utfyllende veiledning til retningslinjene for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren:

Regler om bestemte organer i kommuner og fylkeskommuner

Det bør ikke gis bestemmelser som legger myndighet til bestemte organer i kommuner eller fylkeskommuner eller bestemmelser som på annen måte splitter opp organisasjonen. Ansvar for en oppgave eller plikt på et særlovsområde skal legges til "kommunen" eller "fylkeskommunen". En slik innretning av særlovgivningen er i overensstemmelse med kommuneloven § 6 som slår fast at kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer. De er tillagt all myndighet, ser virksomheten som en helhet og oppretter selv underordnede organer innenfor rammene av kommuneloven. Ved å integrere for-

valtningen av alle tjenesteområdene i den alminnelige politiske og administrative organisasjonen dannes grunnlaget for et helhetlig kommunalt styringssystem.

Egne regler i særlov om egne kommunale organ skal være unntaket og må eventuelt begrunnes særskilt i ett eller flere nasjonale hensyn, jf. kapittel 1.8. Kommunestyret og fylkestinget bør også selv få bestemme den nærmere sammensetning av organer, sekretariatsløsninger o.l. innenfor rammene av nasjonalt fastsatte prinsippregler om samarbeid og medvirkning. Eventuelle regler om brukermedvirkning bør ta utgangspunkt i at det lokale nivået selv må utvikle metoder og ta stilling til sammensetning av organene ut fra lokale forhold.

Rene brukerorganer, som ikke har noe vedtaksmyndighet, legger likevel noen føringer for saksbehandling og prosess i kommunen. Jo flere egne særorganer og spesielle utvalg som etableres på kommunalt nivå, jo flere føringer vil det gi for kommunenes politiske og administrative virksomhet. Indirekte vil dette kunne få betydning for kommunenes organisasjonsfrihet.

Pålegg om bestemte måter å løse en oppgave på

Det bør som hovedregel ikke innføres pålegg om bestemte måter å løse en kommunal oppgave på, herunder pålegg om interkommunalt samarbeid på et bestemt fagområde. Av hensyn til det lokale selvstyret og kommunens muligheter til å se forskjellige tjenester i sammenheng, bør det være opp til kommunen/fylkeskommunen selv å velge virkemidler og utforming av tjenestetilbudet til beste for brukene og borgerne.

Spørsmål som åpningstider, samordningsprosedyrer, assistanse til den enkelte og så videre bør derfor overlates til kommunen. Det bør legges vekt på at kommunen er nærmest brukerne og innbyggerne og kan derfor i utgangspunktet best tilpasse og organisere tjenestene til lokale behov og preferanser.

Regler om intern delegering og andre administrative forhold

Særlige regler om intern delegering av myndighet i kommunen bør unngås. Det samme gjelder regler om andre administrative forhold som legger føringer på kommunens behandling av saker. Regler som innebærer forbud mot delegering (delegeringssperre) bør først og fremst gjelde saker med et klart overordnet styringsformål, som for eksempel vedtak om kommuneplan/fylkesplan, økonomiplan og årsbudsjett. Egne særlovsregler om legalfullmakt på et bestemt område bør også begrenses.

Kommuneloven bygger på et helhetlig delegeringsystem basert på generelle regler. Kommunestyret

og fylkestinget kan etter kommuneloven § 6 delegerer sin myndighet til folkevalgte organer eller administrasjonssjefen dersom ikke annet følger av særlige lovregler. Kommunestyret har også en plikt til å behandle og vedta nytt internt reglement for delegering av avgjørelsesmyndighet og for innstillingsrett i kommunen for hver valgperiode, jf. § 39 nr.2. Kommunelovens regler om delegering henger nøye sammen med prinsippet om at det er kommunen selv som bestemmer organiseringen av egen virksomhet. Særlovsregler om intern delegering, delegeringssperre mv. kan bidra til å uthule det helhetlige delegeringssystemet som tar utgangspunkt i adgangen for den enkelte kommune eller fylkeskommune til å kunne se organisasjonen som en helhet.

Særlige regler om tekniske forhold i institusjoner og lokaler, særlig vilkår av teknisk karakter for utbetaling av statlige tilskudd til bygging av kommunale institusjoner mv.

Ut fra behovet for effektiv kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon må det være et siktemål å unngå innføring av særlige regler om tekniske forhold i kommunale og fylkeskommunale institusjoner og øvrige lokaler.

Regler om tekniske forhold kan føre til at kommuner som har en høyere standard reduserer sin ressursbruk, det vil si at standardene i praksis blir maksimalnormer. Dersom reglene virker utgiftsdrivende, binder de ressurser som alternativt kunne blitt brukt til andre tiltak for å heve kvaliteten. Tekniske regler som er svært kostnadsdrivende, kan medføre nedlegging eller manglende utbygging av tilbud.

Faglige kompetansekrav, lederkrav og bemanningsnormer mv.

Regler om at kommunesektoren må ansette særskilt definert personell, og sørge for nødvendig opplæring og etterutdanning bør bare innføres dersom hensynet til rettssikkerhet eller et av de andre nasjonale hensynene tilsier det. Når kommunesektoren er tillagt ansvaret for å løse en oppgave, er kommunene og fylkeskommunene også ansvarlig for å ansette eller på annen måte skaffe tilgang til nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse.

Som vist i kapittel 4.3 skal særlovgivningen tilpasses prinsippet om organisasjonsfrihet. Innføring av bemanningsnormer eller andre former for ressursnormer på bestemte fag- eller sektorområder må derfor begrunnes særskilt. I tråd med prinsippet om organisasjonsfrihet bør eventuelle normer være utformet på et så overordnet nivå som mulig, slik at kommunen gis et størst mulig handlingsrom til selv å utforme virksomheten i tråd med lokale behov. Eventuelle normer

bør derfor fastsettes på kommunenivå og ikke knyttes til bestemte kommunale enheter.

Kostnadskrevene normer binder ressurser som alternativt kunne blitt brukt til andre tiltak for å heve kvaliteten på samme område. I sektorer med arbeidskraftsmangel vil bemanningsnormer kunne virke kostnadsdrivende, og bemanningsnormer på ett område kan få konsekvenser for kommunens tjenester og ressursbruk på andre områder. Det kan være store variasjoner i lokale tilbuds- og etterspørselsforhold, slik at en gjennomsnittsnorm trolig vil være dårlig tilpasset situasjonen i den enkelte kommunen. For eksempel kan arbeidskraftsituasjonen for en sentralt beliggende kommune være annerledes enn for en distriktskommune. Kommunen bør ikke bindes til rettslige normer som det på grunn av arbeids- eller andre markedsmessige forhold kan være vanskelig å overholde.

Påbud om bestemte stillinger i særlovgivningen vil også kunne vanskeliggjøre den administrative samordningen av kommunen under administrasjonssjefens ledelse og føre til oppsplitting av administrasjonen med selvstendig kompetanse for ulike ledere på mellomnivå.

Statlige godkjenningsordninger

Regler om statlige godkjenningsordninger eller krav om stadfesting av lokale forskrifter bør bare innføres når hensynet til rettssikkerhet eller et eller flere andre nasjonale hensyn begrunner en slik form for statlig overprøving. Statens overprøving bør primært knyttes til klageordninger og lovlighetskontroll.

Krav om statlig godkjenning av kommunale vedtak innebærer at vedtaket ikke er endelig før godkjenningen foreligger. Dette representerer et forsinkende element i saksbehandlingen og kan redusere effektiviteten.

Regler om kommunale planer og handlingsplaner på enkeltområder

Plan- og bygningslovens regler skal ligge til grunn for kommunal og fylkeskommunal planlegging. Det bør i særlover ikke innføres egne plankrav som ikke kan innpasses i plan- og bygningslovens regler eller i kommunelovens regler om økonomiplan.

Hvis det likevel anses nødvendig å innføre egne plankrav i særlovgivningen må dette i tilfelle være begrunnet i nasjonale hensyn som ikke er tilstrekkelig ivaretatt innenfor rammen av plan- og bygningsloven. Plankravet må da kunne innpasses i de ordinære prosessene etter plan- og bygningsloven. Som alternativ til plankrav etter særlov bør staten i større grad benytte veiledning i planleggingen og gå i dialog med

kommunene og fylkeskommunene om hensiktsmessige løsninger og utvikling av gode eksempler.

Det bør ikke innføres særlige prosedyre- og saksbehandlingsregler ut over plan- og bygningslovens bestemmelser, som for eksempel at kommunale og regionale planer skal vedtas av spesielle organer, godkjennes av eller sendes til statlige organer på bestemte tidspunkter o.l.. Det bør heller ikke stilles vilkår om særskilte (handlings)planer for utbetaling av tilskudd.

Plandelen til plan- og bygningsloven ble revidert i 2009, og den gir statlige myndigheter flere virkemidler for å sikre at nasjonale hensyn og interesser ivaretas ved kommunal og regional planlegging. Blant annet skal regjeringen fastsette nasjonale forventninger for hva kommuner og fylkeskommuner skal legge vekt på i planleggingen. Staten kan også utarbeide statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser som legger rammer for den regionale og kommunale planleggingen. I § 3-1 er det videre fastsatt flere overordnede krav til all planlegging etter loven, herunder kommunal og fylkeskommunal planlegging, som dekker mange viktige og sentrale hensyn. Dagens regler i plan- og bygningsloven bidrar på denne bakgrunn til at behovet for egne sektorplaner eller særlige plankrav for å sikre nasjonale mål og hensyn er lite aktuelt.

Plansystemet og plankravene i plan- og bygningsloven har som et overordnet mål å bidra til helhetlige løsninger, langsiktighet og samfunnsøkonomisk effektivitet på alle forvaltningsnivåer. Sektorvise plankrav bidrar til å svekke den helhetlige, sektorovergripende planleggingen etter plan- og bygningsloven som er grunnlaget for kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet.

Særskilte saksbehandlingsregler

Av hensyn til fleksibilitet og effektiv tjenesteproduksjon og forvaltning bør kommunene og fylkeskommunene selv organisere saksbehandlingen ut fra lokale forhold og behov.

Organiseringen av saksbehandlingen i kommunene må skje på en måte som ivaretar grunnleggende saksbehandlingskrav. Kommunene følger forvaltningslovens- og kommunelovens saksbehandlingsregler og er som forvaltningsorgan også bundet av alminnelige ulovfestede regler om god forvaltningsskikk og krav om forsvarlig saksbehandling. Dersom et generelt regelverk ivaretar et bestemt hensyn, er det ikke behov for egne prosessregler i særlovgivningen for å sikre eller tydeliggjøre det samme hensynet.

Individuelle rettigheter

Stadig flere lovbestemmelser på velferdsområdene er utformet som individuelle rettigheter. Lovbestemmelser med individuelle rettskrav innebærer i realiteten en "garanti" fra Stortinget til enkeltpersoner, og den enkelte kommune/fylkeskommune er pliktsubjekt og ansvarlig for å oppfylle rettigheten. Slik lovgivning innebærer en handlingsplikt for kommunen, og lovfastsatte rettigheter må prioriteres foran andre oppgaver. Den enkelte innbygger som har fått vedtak i kommunen, kan gå til domstolene og få fastsatt det konkrete innholdet i rettigheten for sitt vedkommende.

Det er to hovedtyper av lovbestemmelser om individuelle rettigheter. Noen individuelle rettskrav der kommunene er pliktsubjekt er konkrete og fullt ut knyttet til objektive, hendelsesbaserte forhold. Eksempel på slike typer regler er retten til offentlig grunnskoleopplæring fra det året et barn fyller seks år eller rett til barnehage på nærmere angitte vilkår det året barnet fyller ett år. Oppfylging av denne typen individuelle rettigheter er det ikke mulig for kommunen å påvirke eller nedprioritere ut fra lokale forutsetninger.

Den andre hovedtypen lovbestemmelser om individuelle rettigheter er utformet mer skjønnspreget, slik at det kreves en nærmere vurdering i kommunen før innholdet i rettigheten kan fastsettes for den enkelte. Helse- og omsorgslovgivningen er eksempel på denne typen rettigheter. Kommunene har da en viss handlingsfrihet til selv å avgjøre hvordan den individuelle rettigheten kan innfris for den enkelte, og kan bl.a. ta hensyn til ressursmessige forhold så lenge innholdet i tjenesten ikke er under en definert minstestandard.

De mest sentrale og grunnleggende rettighetene for (grupper av) innbyggere er nedfelt i nasjonalt regelverk som gjelder i hele landet. Slik lovgivning kan være nødvendig å ta i bruk for å sikre tjenestetilbud og rettssikkerhet for særskilt utsatte grupper. Det bør likevel ikke være slik at lovverk som gir sentrale og grunnleggende rettigheter, blir utfyllt med detaljerte tilleggsbestemmelser i lov eller forskrift om hvordan kommunene skal oppfylle rettighetene.

I Meld. St. 12 (2011–2012) er det lagt til grunn at kommunene så langt som mulig bør ha reell handlefrihet ved oppfylging av individuelle rettigheter som ikke er knyttet til objektive, hendelsesbaserte forhold, som for eksempel alder. Ved innføring av ny lovgivning om individuelle rettigheter som ikke blir utløst av objektive forhold, skal regelverket utformes slik at det er rom for å ta hensyn til variasjonene i lokale forhold og til individuelle behov.

Ved utforming av lovregler som individuelle rettskrav skal det alltid angis ett eller flere nasjonale hensyn som tilsier en slik tilnærming. Når rettigheten inntre som følge av objektive forhold, for eksempel alder, er det bare hensynet til likhet/likeverd eller rettssikkerhet som kan angis som grunnlag for å bruke dette styringsvirkemidlet overfor kommunesektoren.

Ved utredning om framtidig lovgivning om individuelle rettigheter bør det gis en omtale og vurdering av et alternativ med å lovfeste (bare) en plikt for kommunen til å sørge for tilbud om den aktuelle tjenesten. En lovgivning med "sørge-for-ansvar" gir den største fleksibiliteten for kommunene og er det beste grunnlaget for lokale prioriteringer og samordning på tvers av ulike tjenestekområder.

Individuell plan

Regler om individuell plan finnes blant annet i helse- og omsorgslovgivningen, i barnevernloven, i arbeids- og velferdslovgivningen og i opplæringslova. Lovreglene er ulikt utformet, men kjennetegnes likevel av at en

person har rett til slik plan når visse forutsetninger er oppfylt. I helse- og omsorgssektoren er for eksempel vilkåret at en person har behov for langvarige og koordinerte tjenester fra kommunen og/eller helseforetak. Utarbeiding av individuelle planer krever samtykke fra den det gjelder, og vedkommende/pårørende skal medvirke i planarbeidet.

Ofte er ansvaret for både utarbeiding av slike planer og koordinering av oppfølgingen lagt til kommunene. Utarbeiding og koordinering av individuelle planer på mange lovområder kan være administrativt og faglig krevende for mange kommuner. Hensynet til dem som krever flere og ulike tjenester tilsier behov for samordning, men det bør likevel vurderes om det er nødvendig å ta i bruk et så krevende virkemiddel som individuell plan som verktøy for å sikre nødvendig samordning. Planen i seg selv gir ikke rett til spesifikke tjenester. Disse må fastsettes gjennom særskilte vedtak av kommunen eller andre ansvarlige organer, med hjemmel i det aktuelle lovgrunnlaget.

5 Pedagogiske styringsvirkemidler

5.1 Hva menes med pedagogiske virkemidler?

Pedagogiske virkemidler er en fellesbetegnelse for ulike tiltak som staten kan ta i bruk som ikke er av formell karakter, slik for eksempel juridiske virkemidler er. Pedagogiske virkemidler favner bredt og har som oftest som mål å øke kompetansen i kommunene, bidra til utvikling og nytenkning og gi bedre kvalitet i kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon. Før et departement eller direktorat starter arbeidet med nye regler på et sektorområde bør det vurderes om det kan være like hensiktsmessig og målrettet å benytte pedagogiske virkemidler.

Skriftlige veiledere fra staten er mest brukt av de pedagogiske virkemidlene. Veiledere brukes ofte til å utfylle lover og forskrifter. Ofte er det direktorater som utarbeider skriftlige veiledere. Det kan være en utfordring for kommunene å klare å holde oversikt over og vurdere hvordan og hvorvidt føringer fra veilederne skal implementeres i virksomheten. I Meld. St. 12 (2011–2012) understrekes det at veiledere skal utformes innen rammen av det formelle regelverket på vedkommende område. Det innebærer at veilederne ikke skal gå lenger i føringer enn det som er forutsatt i det lovgrunnlaget som styrer oppgavetildelingen til kommunene.

Videre er det i nevnte melding lagt til grunn at departementer og direktorater i større grad bør prioritere å utarbeide veiledere på områder som kommunene etterspør og at kommunesektoren v/KS bør inviteres til samarbeid om utarbeiding av konkrete veiledere. Departementene bør ta disse målsettingene med i sin styringsdialog med direktoratene.

Det er vanlig at kommuner og staten samarbeider om utviklingstiltak. Det kan være enten et departement eller kommunesektoren ved KS som tar initiativ til samarbeidsprosjekter, der for eksempel et antall kommuner deltar og prøver ut nye løsninger. Nye måter

å løse oppgaver på kan også prøves ut gjennom forsøk med hjemmel i lov om forsøk i offentlig forvaltning. Det vil da være viktig at erfaringer fra utviklingsarbeidet formidles også til kommuner som ikke har vært direkte involvert i prosjektet.

Eksempler på andre pedagogiske virkemidler enn utviklingsprogrammer og skriftlige veiledere er statlig medvirkning til kompetanseutvikling og etterutdanning i kommunesektoren. Staten kan bidra både gjennom økonomiske virkemidler til for eksempel faglige nettverk og med faglige ressurser til utvikling og gjennomføring av konkrete opplæringstiltak, veilederkorps eller liknende. Slike tiltak bør utvikles i et samarbeid med kommunesektoren og utformes som et tilbud til kommunene, dvs. ikke som et pålegg fra statlig hold.

5.2 Veiledere og faglige retningslinjer

Hva kan behandles i veiledere og faglige retningslinjer?

Det vil i utgangspunktet være opp til det enkelte departement eller direktorat å beslutte hvilket tema det skal lages veiledere om. Noen veiledere vil ha særskilte fagfolk i kommunesektoren som målgruppe, mens andre kan være mer generelle og inneholde råd og anbefalinger om for eksempel gode prosesser.

Faglige retningslinjer benyttes som begrep innen helse- og omsorgssektoren. Helsedirektoratet har ansvaret for å utvikle nasjonale faglige retningslinjer for helsetjenesten.

Hvilken rettslig status har de?

Skriftlige veiledere er som nevnt et supplement til juridiske styringsvirkemidler som binder kommunene direkte. Veiledere er en anbefaling fra staten til kommunene og er ikke rettslig bindende. Veiledere kan derfor ikke pålegge kommunene bestemte løsninger,

organisering mv, og en veileder skal utformes innenfor rammene av det regelverket som finnes på vedkommende område. Ved utarbeiding av veiledere er det viktig å være oppmerksom på ordbruken, slik at det ikke kan bli misforståelse i den enkelte kommune om hvorvidt innholdet er mer bindende enn det faktisk kan være. Veiledere kan selvsagt inneholde omtale av bindinger og pålegg som er vedtatt gjennom lov eller forskrift, og i slike tilfeller bør det komme uttrykkelig fram hvilket hjemmelsgrunnlag det vises til.

Faglige retningslinjer er heller ikke rettslig bindende og skal være innenfor rammene av regelverket. For eksempel benytter helse- og omsorgstjenesteloven enkelte rettslige standarder i sin beskrivelse av kommunenes oppgaver og ansvar. Begrepene som brukes i loven er "nødvendig", «forsvarlig» og «verdig». At for eksempel kravet om forsvarlighet er en rettslig standard, innebærer at innholdet bestemmes av normer utenfor loven. Forsvarlighetskravet er en rettesnor for tjenesten og viser til normer som beskriver hvordan tjenestene bør være, dvs. god praksis. Samtidig danner normene utgangspunkt for å fastlegge hvor grensen mot det uforsvarlige går. Faglige retningslinjer kan si noe om denne grensen. Mellom god praksis og forsvarlighetskravets nedre grense er det rom for at kommunen utviser skjønn.

5.3 Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren

Forholdet mellom staten og kommunesektoren skal være preget av dialog og samhandling. Konsultasjonsordningen mellom regjeringen og kommunesektoren v/KS er sentral i den formaliserte dialogen om statlige rammer og måloppnåelse innen kommunal virksomhet. Hovedtemaet for ordningen er kommuneopplegget i statsbudsjettet, men andre temaer blir også drøftet. Hovedformålet er å oppnå felles forståelse mellom staten og kommunesektoren om omfanget på det tjenestetilbudet som kan realiseres innenfor den fastlagte inntektsrammen. Et annet mål med ordningen er å redusere bruken av sterke statlige styringsvirkemidler gjennom å bli enige om prioriteringer knyttet til ressursene i kommunesektoren.

Det er viktig at saker med konsekvenser for kommunesektoren tas opp i konsultasjonsordningen, slik at det på et tidlig tidspunkt gis anledning for KS til å komme med synspunkter på innretningen av oppgave- og regelendringer mv. Dette gjelder også selv om kommunene gjennom høring eller på annen måte er gjort kjent med saken. Budsjettfortrolig informasjon skal ikke tas opp i konsultasjonssammenheng.

Rutiner for å involvere KS i beregning av kostnader for statlig initierte reformer og i statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren står sentralt i konsultasjonsordningen. Systemet for slike kostnadsberegninger og lovmedvirkningssaker er omtalt under kapittel 2.3 i denne veilederen.

Staten og KS kan gjennom konsultasjonsordningen etablere bilaterale avtaler på utvalgte områder. Slike avtaler inngås politisk mellom KS og ett eller flere departementer. Avtalene er ment å bidra til tjenesteutvikling og måloppnåelse på sentrale områder som kommunene har ansvaret for.

Bilaterale avtaler tar mer hensyn til behovet for kommunalt handlingsrom enn sterkere styringsvirkemidler som lovfesting og øremerking. Avtalene kan brukes på prioriterte kommunale politikkområder som alternativ til sterkere statlige virkemidler.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet leder sekretariatet for konsultasjonsordningen. Veileder om ordningen finnes på KMDs nettsider på www.regjeringen.no.

6 Rapportering

6.1 Når kan staten kreve rapportering fra kommunene?

Kommunene og fylkeskommunene har et vidt spekter av oppgaver som de skal løse. På de områdene der kommunesektoren har et særskilt ansvar, vil kommunene og fylkeskommunene i kraft av sin rolle som ansvarshavende, utførende enhet, eier eller annet også kunne ha et ansvar for å rapportere opplysninger om ressursbruk, tjenesteyting osv., til nasjonale informasjonssystemer som KOSTRA (kommune-stat-rapportering), IPLOS (individbasert pleie- og omsorgsstatistikk), GSI (grunnskolen informasjonssystem) og BASIL (barnehage-statistikk-innrapporteringsløsning). En rapporteringsplikt skal være hjemlet i lov, forskrift eller vedtak fra Stortinget.

Det klare målet er at staten ikke skal pålegge kommunesektoren rapporteringsplikter som ikke blir aktivt brukt. Rapporteringen skal gi styringsinformasjon som påvirker politikktutforming eller som er nødvendig for kontrollformål. Utgangspunktet skal være at innrapporterte data skal ha nytte både for staten og for kommunesektoren og at rapporteringskravene blir utformet i et samarbeid mellom de to partene. Staten må være bevisst sitt ansvar og ikke pålegge kommunesektoren unødige rapporteringsbyrder.

6.2 Rapporteringsplikter må meldes inn til Kommunalt rapporteringsregister

Alle rapporteringsplikter som staten krever fra kommunesektoren, skal meldes inn til Kommunalt rapporteringsregister (KOR). Gjennom etableringen av Kommunalt rapporteringsregister er departementer og underliggende etater pålagt en meldeplikt.

Kommunene og fylkeskommunene har ikke plikt til å rapportere med mindre de statlige organene har meldt inn rapporteringspliktene til registeret og endringen har blitt publisert i registeret.

Pliktene kan være både periodiske, som for eksempel regnskapsrapporteringen, eller hendelsesutløste, som for eksempel rapporteringen i matrikkelen. Det er viktig for helheten av den samlede administrative rapporteringsbyrden til sektoren at begge kategoriene er omfattet. Rene ad hoc-pregede rapporteringsplikter og engangsundersøkelser, som kan være hjemlet i vedtak i Stortinget, ligger likevel ikke inne i registeret. Hovedregelen for øremerkede tilskudd skal registreres i KOR. I noen tilfeller vil grensdragningen likevel måtte baseres på et visst skjønn.

Registeret er tilgjengelig på www.kor.dep.no.

Kommunalt rapporteringsregister (KOR) er et elektronisk register med oversikt over alle områder der kommunene og fylkeskommunene er pålagt å rapportere til staten.

Den enkelte oppgaveforvalter (departement, direktorat eller andre) har ansvaret for å melde inn endringer eller nye rapporteringsplikter til Brønnøysundregistrene, som forvalter rapporteringsregisteret på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Registeret gir en oversikt over hvilke opplysninger om statlige rapporteringsplikter, hvem som er oppgaveforvalter, formålet med rapporteringen, hjemmelsgrunlaget samt estimert rapporteringsbyrde.

Alle rapporteringsplikter må være publisert i KOR før det inntreer en plikt for kommunesektoren til å rapportere.

Departementer og underliggende etater skal følge opp registeret slik at det til enhver tid er oppdatert.

6.3 KOSTRA

Hvordan rapporteringen til staten er innrettet, varierer mellom de ulike rapporteringsordningene. Det er vanlig at kommunene og fylkeskommunene rapporterer inn data til SSB (Statistisk sentralbyrå) gjennom filuttrekk fra sine egne fagsystemer, men også gjennom å fylle ut og sende inn standardiserte skjemaer. I andre tilfeller holder de løpende ved like registre som andre forvaltningsnivåer administrerer og som SSB i neste omgang kan trekke ut data fra. All den faste rapporteringen som involverer Statistisk sentralbyrå, skjer i dag ved elektronisk datautveksling.

Det mest sentrale systemet for rapportering fra kommunesektoren til staten er KOSTRA, og nye rapporteringskrav skal primært skje i KOSTRA.

Hensikten med å benytte KOSTRA som kanal for ny rapportering, er at organiseringen sikrer samord-

ning. Arbeidet i KOSTRA følger en årlig syklus og blir utført av en rekke arbeidsgrupper som har ansvar for hvert sitt fagområde. Arbeidsgruppene vurderer hvilken informasjon som skal etterspørres og hvordan data skal samles inn og publiseres. I arbeidsgruppene deltar både kommunesektoren, statlige etater/departementer og Statistisk sentralbyrå, med fagdepartementene som den øverste ansvarlige for rapporteringen innen eget fagområde. Arbeidsgruppene legger hver sommer fram en rapport med sine forslag til endringer i rapporteringspliktene. I etterkant koordinerer Samordningsrådet i KOSTRA forslag med sikte på å oppnå konsensus om endringer i rapporteringspliktene. Alle de involverte instansene er

representert i rådet, som blir ledet av KMD, med SSB som sekretariat.

Gjennom en dialog mellom representanter fra Statistisk sentralbyrå, staten og kommunesektoren i utredningen før nye krav om rapportering, sikrer en at innrapporteringen blir innrettet på en effektiv måte, at data vil bli brukt av alle partene, og i siste instans vil dette også gi bedre kvalitet på de innrapporterte opplysningene. Arbeidsformene og rutinene som er opparbeidet for eksempel gjennom arbeidsgruppene i KOSTRA, legger til rette for gode prosesser.

KOSTRA

KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som samler inn, registrerer og publiserer styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

Systemet er basert på elektronisk innrapportering fra kommunesektoren til Statistisk sentralbyrå, samt på flere andre kilder i og utenfor Statistisk sentralbyrå.

Informasjonen om kommunale og fylkeskommunale tjenester, bruk av ressurser på ulike tjenestekområder og egenskaper ved innbyggerne blir registrert og sammenstilt for å gi styringsinformasjon til beslutningstakere i kommunene, fylkeskommunene og staten.

Statistisk sentralbyrå publiserer 15. mars hvert år ureviderte KOSTRA-tall for tjenesteyting og økonomi i kommunene og fylkeskommunene for det foregående året. Reviderte, endelige KOSTRA-tall publiseres 15. juni. SSB supplerer dataene som kommunene har innrapportert gjennom KOSTRA med tall fra andre nasjonale dataregistre.

6.4 Andre rapporteringsordninger

I KOSTRA-publiseringen finnes sentrale indikatorer og grunnlagsdata for alle kommunale og fylkeskommunale tjenester ned på (fylkes)kommunenivå. I publiseringen av styringsinformasjon blir data som er hentet direkte fra kommunene og fylkeskommunene sammenstilt med tall hentet fra nasjonale registre utenfor Statistisk sentralbyrå, slik som for eksempel

Folkeregisteret (befolkningsdata). For tjenester som har egne registreringssystemer for rapporteringen, som for eksempel IPLOS, blir data hentet ut fra registrene, og sammenstilt med regnskaps- og tjenesteinformasjon og annen rapportering. De mest sentrale registrene innenfor tjenestekområdene er IPLOS, GSI, BASIL og matrikkelen.

7 Kommunal egenkontroll

7.1 Kommunene skal holde orden i eget hus

Når kommunene er pålagt en oppgave i lov, har de ansvar for å løse oppgaven i tråd med reglene som gjelder. Kommunene ser til at oppgaven blir løst og at reglene blir fulgt. Kommunene har med andre ord plikt til å holde orden i eget hus, se nærmere omtale i Meld. St. 12 (2011–2012) kapittel 9 og 10.

Egenkontrollen er den samlede kontrollen kommunene utfører med egen virksomhet. Egenkontrollen er regulert i kommuneloven og i forskrifter om revisjon

og om kontrollutvalg. Kravene i regelverket til formelle prosesser og skillet mellom de ulike rollene som aktørene har, innebærer at personer og organer ikke skal kontrollere eget arbeid.

Egenkontrollen bidrar til å bygge opp under tilliten til kommunen, blant annet ved å forebygge og avdekke misligheter, regelbrudd og andre uheldige forhold i kommunen. Et like viktig formål er at kontrollarbeidet legger grunnlaget for læring og forbedring.

Egenkontroll

De viktigste elementene i egenkontrollen i kommunene er etter kommuneloven:

Kommunestyret og fylkestinget har det øverste tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen, og kan forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse, jf. § 76.

Alle kommuner skal ha et kontrollutvalg, som på vegne av kommunestyret/fylkestinget fører løpende tilsyn med den kommunale/fylkeskommunale forvaltningen, jf. § 77.

Alle kommuner skal ha en revisjon, enten i regi av en ansatt revisor, en interkommunal ordning eller ved kjøp av revisortjenester, jf. § 78. Kommunene skal gjennomføre regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

Administrasjonssjefen skal sørge for et system med intern, administrativ kontroll, jf. § 23 nr. 2. Ved parlamentarisk styringsform skal kommunerådet/fylkesrådet sørge for dette.

7.2 Kommunestyrets og kontrollutvalgets rolle

Kommunestyret kan kontrollere andre folkevalgte organer og administrasjonen fordi disse er underlagt kommunestyret, jf. kommuneloven § 76. I dette ligger det at kommunestyret i tillegg til å være det øverste ansvarlige forvaltningsorganet i kommunen også er et tilsynsorgan.

Alle kommuner skal ha et kontrollutvalg. Kontrollutvalget opererer på vegne av kommunestyret. Gjennom planmessig regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll sørger kontrollutvalget for at kommunene kan fange opp uønskede hendelser og forbedre

virksomheten. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har skrevet en veileder om kontrollutvalgets rolle og oppgaver, se Kontrollutvalgsboken, 2. utgave 2015¹.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kontrollutvalgsboken/id2468270/>

Kontrollutvalget skal:

- se til at kommunen har en forsvarlig revisjonsordning,
- uttale seg om årsregnskapet,
- utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon og en plan for selskapskontroll som skal vedtas av kommunestyret,
- rapportere til kommunestyret om gjennomførte forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller og
- se til at merknader til regnskapet og revisjonsrapporter blir fulgt opp.

7.3 Revisjon

Regnskapsrevisjonen skal skape tillit til innholdet i regnskapet og er en obligatorisk del av revisjonsarbeidet. Revisoren gjør arbeidet på selvstendig faglig grunnlag og i tråd med god kommunal revisjonsskikk.

Forvaltningsrevisjon er en obligatorisk del av revisjonsarbeidet. Kontrollutvalget må bestille forvaltningsrevisjon på de områdene de mener det er størst behov. Kjernen i forvaltningsrevisjonen er systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Et register over gjennomførte forvaltningsrevisjoner er tilgjengelig for allmennheten på www.nkrf.no og www.ks.no.

Mange kommuner har organisert deler av virksomheten sin i interkommunale selskaper og aksjeselskaper. Kontrollutvalget skal se til at det blir ført kontroll med forvaltningen av selskaper som kommunen har eierinteresser i. Kommunens kontrollorganer har vid innsynsrett i interkommunale selskaper, kommunalt heleide aksjeselskaper og deres heleide datterselskaper.

7.4 Administrativ styring og kontroll

Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede administrasjonen i kommunen og er bindeleddet mellom de folkevalgte og administrasjonen. Etter kommuneloven § 23 skal delegering til kommuneadministrasjonen gå til administrasjonssjefen, som selv delegerer videre internt i administrasjonen.

Administrasjonssjefen har ansvar for at saker som blir lagt fram for folkevalgte organer, er forsvarlig forberedt, og har ansvaret for å følge opp vedtak. I parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner er det kommune- og fylkesrådet som har disse oppgavene.

Kommuneloven har en generell regel om at administrasjonssjefen skal sørge for at regler blir fulgt, og ha "betryggende kontroll" med virksomheten, se kom-

muneloven § 23 nr. 2 andre setning. Kommuneloven bruker ikke begrepet internkontroll. Bestemmelsen innebærer både et ansvar for å ha tilstrekkelig kontroll og et krav om prosess for å sikre kontroll, men den er ellers svært overordnet.

"Internkontroll er de systemer og rutiner som administrasjonssjefen etablerer for å sikre tilstrekkelig styring, måloppnåelse og regeletterlevelse."
Kontrollutvalgsboken 2. utgave side 32.

Det stilles også krav til internkontrollen i særlovgivningen. Det er en utfordring for det samlede kontrollarbeidet lokalt dersom de statlige kravene blir for mange eller for detaljerte, fordi en da vil kunne miste fordelene ved at de ansvarlige lokalt kan prioritere kontrollinnsatsen og se ting i sammenheng.

7.5 Statlige krav til internkontrollen i kommunene

De kravene som statlig regelverk stiller til internkontrollen i kommunene har nær sammenheng med kommunenes underliggende lovpålagte plikter og statens tilsyn med kommunene.

Retningslinjen med anbefalinger for departementenes og direktoratenes arbeid med nye regler for internkontrollen i kommunene og for det statlige tilsynet med internkontrollen i kommunene kan utdypes slik:

- De kravene som statlig regelverk stiller til internkontrollen i kommunene skal bare knyttes til kommunenes etterlevelse av lover og forskrifter, inkludert rettslige normer forankret i lov og forskrift. Innføring av eventuelle nye statlige krav til internkontrollen i kommunene bør begrunnes, for eksempel ut fra en ROS-analyse som synliggjør hvorfor hvert element i kravene er vesentlig eller er knyttet til et forhold med høy risiko.
- Statlige krav til internkontrollen i kommunene bør begrenses til å kreve bestemte prosesser i kommu-

nen for hvordan kommunen skal sikre egen etterlevelse av krav i lover og forskrifter. Dette kan for eksempel være krav til at kommunene skal sørge for at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse og krav til at kommunene kontrollerer egne prosedyrer for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av lover og forskrifter. At det bare kan stilles krav til bestemte prosesser i kommunen, innebærer på den andre siden at det ikke bør gis regler om internkontroll som stiller krav til bestemt ressursbruk, bestemte stillinger eller bestemt fagkompetanse. Når kommunene er tillagt ansvaret for å løse en oppgave, vil de være ansvarlige for å ansette eller på annen måte skaffe tilgang til nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse, se også retningslinje 7 om faglige kompetansekrav, lederkrav og bemanningsnormer mv. Videre bør det ikke gis regler om internkontroll som stiller krav til bestemte fagsystemer eller liknende. Dette er likevel ikke til hinder for at kommunen selv klargjør ansvarlinjer og krav til intern rapportering i egen virksomhet.

- Ved utarbeidelse av veiledningsmateriell og liknende om de statlige kravene til internkontroll i kommunen, bør kommunene trekkes inn som dialogpartner slik at veiledningen blir praktisk. Veiledningen kan med fordel bygge på erfaringer fra utviklingsprosjekter med lokal forankring.

7.6 Statlig tilsyn skal ta hensyn til egenkontrollen

Det er et mål å få størst mulig nytte og læring av tilsyn og unngå unødvendig dobbeltarbeid. Dersom en i større grad ser sammenhenger mellom kommunens egenkontroll og statlig tilsyn, kan en oppnå mer effektiv ressursutnyttelse og bedre vilkår for læring og forbedring i kommunene, jf. Meld. St. 12 (2011–2012) side 90. Dersom kommunene har en aktiv egenkontroll, bør det statlige tilsynet på sikt reduseres, jf. Meld. St. 12 (2011–2012) side 77. For å få størst mulig nytte av tilsyn og unngå unødvendig dobbeltarbeid, skal fylkesmannen ta hensyn til den interne kontrollvirksomheten i kommunen i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsynsvirksomheten. Tilsynsorganene bør fokusere på å organisere virksomheten på en måte som legger til rette for læring i kommunene

Egenkontroll og statlig tilsyn

For å sikre samspill mellom egenkontroll og statlig tilsyn bør fylkesmennene i den praktiske utøvelsen av tilsyn:

- Medvirke til læring, informasjonsspredning og kvalitetsforbedring.
- Informere om planlagte tilsyn slik at kommunene og revisjonsenhetene kan holde seg orientert om kommende statlige tilsyn. Dette gjelder ikke uanmeldte eller hendelsesbaserte tilsyn.
- Holde seg oppdatert på hvilke forvaltningsrevisjoner som gjennomføres i kommunene og funnene som gjøres.
- Tilpasse tidspunkt og tema for statlig tilsyn for å oppnå et godt samspill og unngå unødig overlapning med den kommunale egenkontrollen. Gjøre bruk av dokumentasjon fra egenkontrollen slik at kommunene ikke trenger å finne fram likartet informasjon på ny.
- Gjøre tilsynsrapporter allment tilgjengelig.

8 Statlig tilsyn med kommunene

8.1 Generelle regler om statlig tilsyn

Kommuneloven kapittel 10 A inneholder generelle regler om statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. Bestemmelsene gir rammer, prosedyrer og virkemidler for kommunerettet statlig tilsyn. Reglene skal gjøre det statlige tilsynet med kommunesektoren mer oversiktlig, ensartet og forutsigbart.

Kapittel 10 A har en sentral regel som fastslår prinsippet om lovlighetstilsyn. Kommuneloven § 60 b fastslår at staten «kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov der departementet i lov er gitt myndighet til å føre tilsyn». Det vil si at det statlige tilsynet skal være en kontroll av om kommunenes virksomhet og vedtak er i samsvar med lovpålagte plikter. Regelen om lovlighetstilsyn avgrensar tilsynsorganenes kompetanse til å kontrollere kommunene. Tilsynsorganene er underlagt de samme avgrensningene som domstolene og kan ikke overprøve kommunenes forvaltningskjønn ("det frie skjønnet"). Denne avgrensningen er begrunnet i hensynet til den kommunale handlefriheten og legalitetsprinsippet, og er et uttrykk for rammestyringsprinsippet. Så lenge kommunene opererer innenfor rammene av loven, må staten akseptere kommunenes utøvelse av virksomheten.

Kommunelovens tilsynsregler gjelder bare for såkalte kommuneplikter, det vil si plikter som gjennom lov bare er pålagt kommuner og fylkeskommuner som sådanne, jf. kommuneloven § 60 a annet ledd første punktum. Et eksempel på en slik kommuneplikt er kommunens plikt til å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester, jf. lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-1. Kommuneloven kapittel 10 A gjelder ikke for tilsyn med hvordan kommunene eller fylkeskommunene etterlever regler som gjelder for alle som driver en viss type aktivitet eller tjeneste, såkalte "aktørplikter". Denne avgrensningen gjelder likevel ikke for omfanget av plikten fylkesmannen har til å samordne alt statlig tilsyn som er rettet mot kommunene, jf. kommuneloven § 60 e. Denne samordningen skal omfatte tilsyn med både kommuneplikter og aktørplikter.

8.2 Tilsynsbestemmelser i særlovgivningen

Mens kommuneloven kapittel 10 A fastsetter hvordan statlig tilsyn skal gjennomføres, er det særlovene som angir hvilke kommunale plikter og områder av kommunens virksomhet det skal føres tilsyn med. Etter vedtakelsen av kommuneloven kapittel 10 A ble samtlige særlover som regulerer statlig tilsyn med kommu-

ner gjennomgått, blant annet med sikte på en klarere avgrensning av hvilke områder av kommunens og fylkeskommunens virksomhet som skal være gjenstand for statlig tilsyn, se Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommuner*. Meldingen fastslår at de samme premissene som lå til grunn for særlovsgjennomgangen, også skal være førende for framtidig lovverk eller nye områder der staten vurderer å gi hjemmel for statlig tilsyn.

Vurdering av behovet for nye tilsynsregler i særlov

Statlig tilsyn er et inngripende styrings- og kontrollvirkemiddel, og en eventuell innføring av statlig tilsyn som styringsvirkemiddel overfor kommunene må særskilt begrunnes. Stortinget har lagt til grunn at innføring av statlig tilsyn skal bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse, og at valg av tilsyn som virkemiddel skal kunne forsvares gjennom en kost- og nytteanalyse, jf. Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) og Innst. O. nr. 19 (2006–2007). Ved vurderingen av om statlig tilsyn bør innføres, skal risikovurderingen knyttes til sannsynligheten for at loven brytes og hvilke konsekvenser dette vil få. En risiko- og sårbarhetsanalyse skal gi svar på hvilke områder det er grunn til å vie særlig oppmerksomhet og sette inn risiko- og sårbarhetsreduserende tiltak på. Statlig tilsyn er likevel bare ett av flere alternative virkemidler som kan vurderes, og valg av virkemiddel bør bero på en vurdering av de ulike virkemidlenes formåls- og kostnadseffektivitet. En kost- og nytteanalyse av tilsyn som virkemiddel skal søke å få fram hva som vil skje dersom det ikke innføres tilsyn på de aktuelle områdene.

Difi har utviklet en egen metodikk og veileder for gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser og kost-nytteanalyser som grunnlag for å vurdere behovet for å innføre nye tilsynshjemler. Metodikken "Risikobasert kost-nyttevurdering av statlig tilsyn med kommunesektoren" finnes som en egen veileder (Statskonsult 2004). Metodikken er også utførlig omtalt i Meld. St. 7 (2009–2010) kapittel 5.

Retningslinjer for utforming av nye tilsynshjemler

I Meld. St. 7 (2009–2010) kapittel 8 er det gjort rede for retningslinjer for konkrete tilpasninger og endringer i særlovgivningen, for å samordne og tilpasse denne til reglene om statlig tilsyn i kommuneloven kapittel 10 A. Retningslinjene er inntatt, i noe forkortet versjon, i retningslinje 13 for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.

Meld. St. 7 (2009-2010) inneholder også forslag til hvordan tilsynshjemler i særlovene kan utformes:

Standardbestemmelser for regulering av statlig tilsyn i særlovgivningen

Nr. 1

§ ... Statlig tilsyn (eventuelt med ...)

Fylkesmannen kan (skal) føre tilsyn med lovligheten av kommunens/fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i §§ ... og ... (eventuelt kapittel ... og kapittel ...)

Reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10 A gjelder for tilsynsvirksomheten etter første ledd.

Nr. 2

§ ... Statlig tilsyn (eventuelt med ...)

Fylkesmannen kan (skal) føre tilsyn med at kommunen/fylkeskommunen oppfyller plikter pålagt i §§ ... og ... (eventuelt kapittel ... og kapittel ...)

Reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10 A gjelder for tilsynsvirksomheten etter første ledd.»

8.3 Andre former for kontroll

Kommunal virksomhet blir ikke bare kontrollert gjennom statlig tilsyn, men kontrolleres og påvirkes på mange ulike måter. For eksempel blir innbyggernes synspunkter fanget opp gjennom den demokratiske styringskjeden. Politikerne er avhengige av å imøtekomme innbyggerne for å bli gjenvalgt, og kommuneorganisasjonen er avhengig av støtte hos innbyggerne for å kunne opprettholde sin legitimitet. Ved siden av at kommuneloven gir regler om statlig tilsyn, er det i kommuneloven § 59 gitt regler om at avgjørelser truffet av folkevalgte organ eller den kommunale administrasjon kan bringes inn for departementet for statlig lovlighetskontroll. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i hovedsak delegert til fylkesmannen å gjennomføre lovlighetskontroll av kommunale avgjørelser. Fylkeskommunale avgjørel-

ser skal imidlertid kontrolleres av det departementet som har ansvaret for det enkelte lovområdet. Lovlighetskontroll kan enten gjøres på eget initiativ fra fylkesmannen eller det aktuelle departementet, eller ved at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget begjærer lovlighetskontroll av avgjørelsen. Videre driver kommunene selv egenkontroll overfor egen virksomhet med utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser om kontrollutvalg, revisjon og administrasjonssjefens internkontroll. Også særlovgivningen stiller på flere områder krav til internkontroll i kommunene. Kommunenes egenkontroll er nærmere omtalt i kapittel 7. I tillegg finnes godkjenningsordninger, rapporteringsordninger, statlige og kommunale ombudsordninger, domstolskontroll og medias rolle som debatt- og informasjonsorgan.

Ulike former for kontroll av kommunal virksomhet

- Den demokratiske styringskjeden (valg, folkeavstemninger, innbyggerinitiativ mv.)
- Kommunenes egenkontroll: kommunestyret, kontrollutvalg, revisjon, administrasjonssjefens internkontroll iht. kommuneloven og særlovgivningen
- Kommunale ombudsordninger
- Statlig kontroll: lovlighetskontroll, statlig tilsyn, godkjenningsordninger, rapporteringsordninger
- Statlige ombudsordninger
- Domstolskontroll
- Media

9 Regulering av interkommunalt samarbeid

9.1 Generelt om kommunal organisering og interkommunalt samarbeid

Et overordnet prinsipp som ligger til grunn for kommunalforvaltningen er kommunal organisasjonsfrihet. Kommunene er selvstendige rettssubjekter som selv bestemmer hvordan de vil organisere sin virksomhet, og om de skal inngå samarbeid med andre kommuner på et gitt område.

Det er også kommunen selv som tar stilling til hvilken modell for samarbeid som er mest hensiktsmessig for den oppgaven det skal samarbeides om. Interkommunalt samarbeid kan innta mange former; alt fra uformelle diskusjonsnettverk, eller samarbeid i form av aksjeselskaper eller interkommunale selskaper, til tette og integrerte samarbeid om lovpålagte velferdsoppgaver.

Når det gjelder frihet til å velge organisasjonsform for samarbeid, går det et prinsipielt skille mellom samarbeid om oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse slik det er definert i forvaltningsloven § 2 og samarbeid om annen virksomhet.

For felles løsning av oppgaver som ikke innebærer offentlig myndighetsutøvelse, har kommunene betydelig frihet til å velge hvilken form de vil bruke. For eksempel kan § 27-samarbeid etter kommuneloven, interkommunalt selskap eller aksjeselskap være hensiktsmessige alternativer for samarbeid om frivillige oppgaver eller oppgaver av mer drifts- eller forretningsmessig karakter. Når det derimot gjelder samarbeid om lovpålagte oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse, herunder myndighet til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, må samarbeidet som utgangspunkt skje innenfor rammen av en vertskommunemodell. Det kan undertiden være åpnet for andre løsninger i enkelte særlover. Hvilke organisasjonsmodeller som kan benyttes for et samarbeid avhenger således av hvilke type oppgaver det skal samarbeides om.

9.2 Kommunelovens regler om interkommunalt samarbeid

I kommuneloven kapittel 5 og 5A er det regulert modeller for interkommunalt samarbeid. Modellene er fleksible og gir mange muligheter. Vertskommunemodellen er særskilt utformet for å sikre rettssikkerhet og forsvarlig saksbehandling der det er samarbeid om saker som innebærer myndighetsutøvelse, herunder myndighet til å treffe enkeltvedtak.

Samarbeid etter kommuneloven § 27

Etter kommuneloven § 27 kan to eller flere kommuner og/eller fylkeskommuner opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Styret er det øverste organet for samarbeidet, og får delegert beslutningsmyndighet over disse felles oppgavene. Kommunenes adgang til å delegere beslutningsmyndighet til et § 27-styre er i loven avgrenset til det som har med drift og organisering å gjøre. Et § 27-styre kan være et selvstendig rettssubjekt, men trenger ikke være det. Dette spørsmålet beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse kan som utgangspunkt ikke delegeres til et § 27-styre. Det enkelte kommunestyre kan ikke instruere styret, men må styre gjennom representantene sine. Om samarbeidet skal ha en egen administrasjon er opp til deltakerkommunene å bestemme. Det må fastsettes vedtekter som vedtas av alle deltakerkommunene, og utover de minstekrav som oppstilles i loven, er det opp til kommunene selv å avtale forhold som de mener må reguleres i vedtektene.

Vertskommunesamarbeid

Etter kommuneloven kapittel 5A kan to eller flere kommuner eller to eller flere fylkeskommuner inngå et såkalt vertskommunesamarbeid. Kommuneloven gir med dette kommunene en generell hjemmel til å inngå forpliktende interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver, der myndighetsutøvelse inngår som en del av virksomheten. Samarbeidet innebærer at en eller flere kommuner (samarbeidskommuner) overlater utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder myndighet til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, til en vertskommune, hvis den aktuelle særlov ikke er til hinder for det. Samarbeidet kan være rent administrativt eller det kan være med felles folkevalgt nemnd.

Det er viktig å understreke at delegering i et vertskommunesamarbeid ikke innebærer at samarbeidskommunen gir fra seg den myndighet den har fått i særlov. Det vil fortsatt være den enkelte kommune som står rettslig ansvarlig for at innbyggerne i kommunen får de tjenester de har krav på etter loven. Klage-, kontroll- og tilsynsmuligheter med virksomhet og vedtak vil også i all hovedsak være de samme overfor en vertskommune, som når oppgavene utføres av kommunen selv. Samarbeidskommunen kan dessuten gi vertskommunen instruks om utøvelsen av den myndighet som er delegert i saker som alene gjelder samarbeidskommunen eller berørte innbyggere.

Det er redegjort nærmere for vertskommunesamarbeid i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder «Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28a flg.» (H-2258).

9.3 Interkommunale selskaper

Etter lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) kan to eller flere kommuner og/eller fylkeskommuner opprette et interkommunalt selskap for samarbeid og løsning av felles oppgaver. Organisasjonsformen er utviklet for virksomhet med forretnings- eller næringspreg. Det vil si at oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, herunder adgangen til å treffe enkeltvedtak som omtalt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, som utgangspunkt ikke kan legges til et interkommunalt selskap.

Selskapet er et selvstendig rettssubjekt som er rettslig og økonomisk adskilt fra deltakerkommunene. Kommunestyret i deltakerkommunene har instruksjonsmyndighet overfor sine medlemmer i representantskapet (eierorganet), og har på denne måten en betydelig reell styringsmulighet overfor selskapets beslutninger og virksomhet.

Det finnes i dag mange interkommunale selskaper innenfor områdene kommunal revisjon, avfallshåndtering, eiendom, vann og avløp. Selskap organisert etter IKS-loven er et alternativ til samarbeid etter kommuneloven § 27, hvis man ønsker en noe strammere rettslig regulering av samarbeidet basert på selskapsrettslige prinsipper.

9.4 Forholdet mellom kommunelovens regler om interkommunalt samarbeid og reguleringer i særlovene

Dersom interkommunalt samarbeid på et område er nærmere regulert i særlov, eller det foreligger delegeringssperrer som hindrer kommuner fra samarbeid på et bestemt fagområde, gjelder alminnelig lære om at særlov går foran generell lov. Delegeringssperre kan ta form av at det reguleres i særlov at det er "kommunene selv" eller "kommunestyret selv" som må avgjøre noe. Bestemmelser i særlov om legalkompetanse, dvs. at noen får sin kompetanse til å treffe beslutninger på et bestemt område direkte i lov, kan også medføre spørsmål om hvordan delegering eller overføring av myndighet ved interkommunale samarbeid skal skje. I slike tilfeller går reglene i særloven foran reglene i kommuneloven, og kommunelovens regler om interkommunalt samarbeid må tolkes i lys av særloven.

9.5 Interkommunalt samarbeid bør ikke reguleres, pålegges eller avgrenses gjennom særlov

Prinsippet om kommunal organisasjonsfrihet tilsier at det ikke bør innføres regler om at statlige organer kan pålegge kommuner å inngå interkommunalt samarbeid på bestemte forvaltnings- eller tjenestoområder. Dersom det vurderes innføring av hjemmel for statlig pålegg om interkommunalt samarbeid eller særskilte prosedyreregler for felles løsning av kommunale oppgaver, må dette kunne begrunnes i sterke nasjonale hensyn.

Delegeringssperrer eller andre reguleringer som hindrer opprettelse av interkommunalt samarbeid på et fagområde, bør heller ikke forekomme i særlov. Dette vil bryte med det generelle prinsippet om kommunal organisasjonsfrihet. Kommunene har oppgaver og ansvar på store og viktige forvaltnings- og velferdsområder, og behovet for å sikre god kvalitet i tjenestene tilsier at det bør være betydelig rom for å kunne etablere samarbeidsordninger mellom kommunene.

Vi har nå generelle interkommunale samarbeidsmodeller både for lovpålagte oppgaver/myndighetsutøvelse og for mer forretningspregete oppgaver. Det skulle derfor ikke være behov for egne regler i særlov om organisering av interkommunalt samarbeid. Slike regler, som medfører et supplement til eller unntak fra kommunelovens egne regler, må derfor begrunnes særskilt. Spesielle regler om interkommunalt samarbeid i særlov kan dessuten skape tolkningsproblemer for kommunelovens allmenne bestemmelser. Dette gjelder også regler i særlov om at én eller flere av kommunelovens regler ikke skal gjelde for samarbeid på området. Videre kan egne regler om interkommunalt samarbeid i særlov medføre dobbeltregulering. Ved behov kan det heller tas inn en kort henvisning til kommunelovens bestemmer om samarbeid.

Innføring av regler som legger myndighet til bestemte organer eller personer i en kommune (legalkompetanse) kan også skape vansker for samarbeid, da det kan oppstå spørsmål om hvordan delegering av myndighet i et samarbeid skal skje. Ansvar for en oppgave eller plikt på et særlovsområde skal som utgangspunkt legges til "kommunen" eller "fylkeskommunen". En slik innretning av særlovgivningen er i overensstemmelse med kommuneloven § 6, som slår fast at kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer.

Utgitt av:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 222 40 000

Publikasjonskode: H-2382 B
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
12/2016 – opplag 150

