

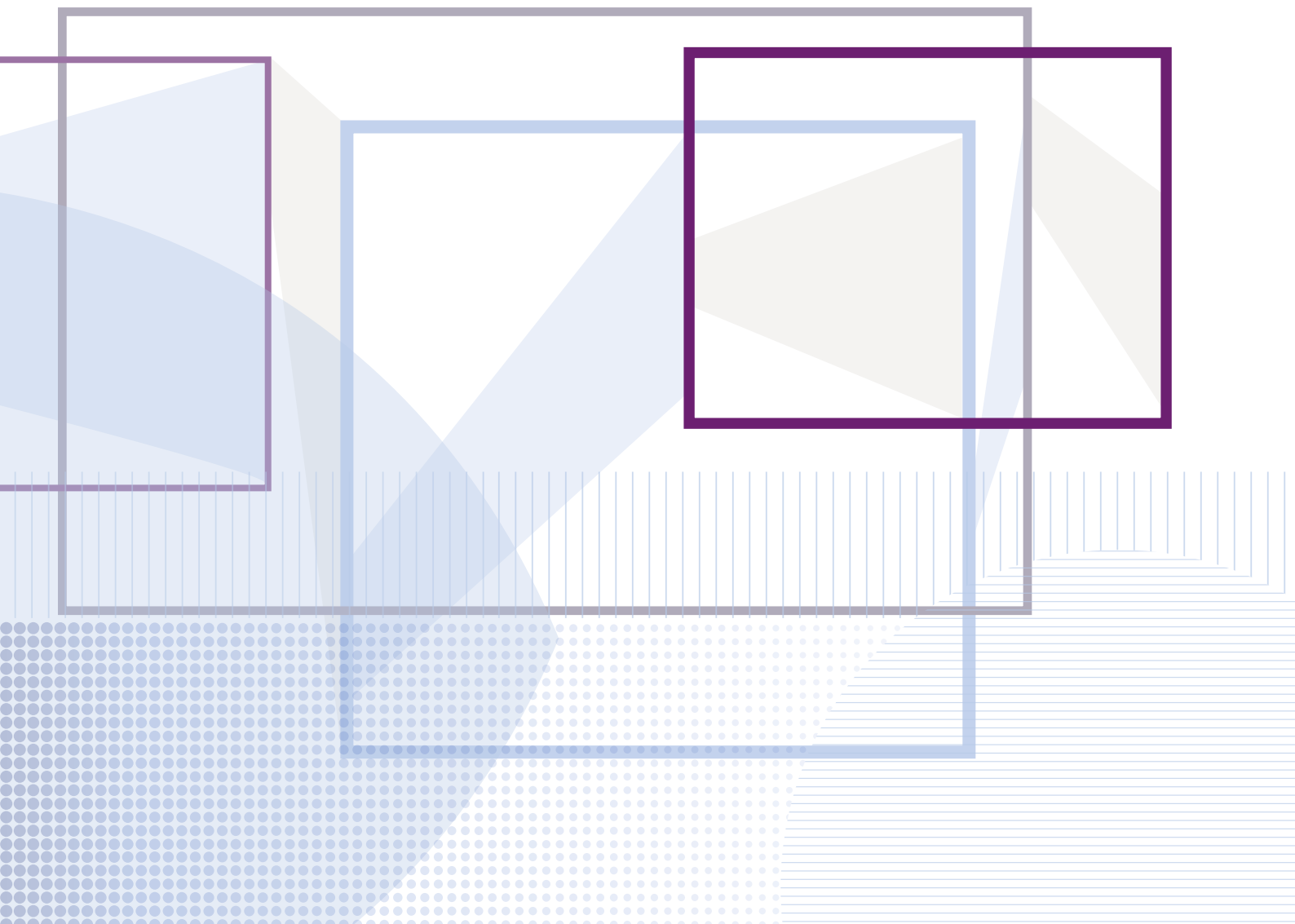


KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Veileder

# Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner

med retningslinjer for utforming av lover  
og forskrifter rettet mot kommunesektoren





KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Veileder

# Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner

med retningslinjer for utforming av lover  
og forskrifter rettet mot kommunesektoren

# Innhold

Forord .....	3
Retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren.....	4
 <b>1 Prinsipper for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.....</b>	<b>9</b>
1.1 Kommunens egenart – særtrekk ved kommunen som forvaltningsnivå.....	9
1.2 Generalistkommuneprinsippet .....	9
1.3 Økonomisk og juridisk rammestyring.....	10
1.4 Nasjonale mål som kan begrunne statlig styring .....	10
1.5 Det finansielle ansvarsprinsippet og sektoransvarsprinsippet.....	11
 <b>2 Arbeidet med oppgave- og regelendringer rettet mot kommuner og fylkeskommuner.....</b>	<b>12</b>
2.1 Utredningsinstruksens krav til prosesser rettet mot kommunesektoren.....	12
2.2 Samarbeidspartnere i utredningsarbeidet .....	12
2.3 Utredning av økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene – kostnadsberegninger.....	13
2.4 Kommunal medvirkning i lovgivningsprosesser.....	15
2.5 Statsbudsjettsprosessen .....	16
 <b>3 Økonomiske styringsvirkemidler .....</b>	<b>18</b>
3.1 Rammefinansiering.....	18
3.2 Retningslinjer for bruk av øremerkede tilskudd .....	19
3.3 Innlemming av øremerkede tilskudd .....	20
3.4 Finansiering gjennom brukerbetaling (egenbetaling).....	21
 <b>4 Juridiske styringsvirkemidler .....</b>	<b>22</b>
4.1 Særtrekk ved kommunene som forvaltningsorgan .....	22
4.2 Styringssystemet i kommuneloven.....	22
4.3 Generelt om særlovgivningen .....	23
4.4 Retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren ..	24
4.4.1 Regler om bestemte organer i kommuner og fylkeskommuner .....	25
4.4.2 Pålegg om bestemte måter å løse en oppgave på.....	26
4.4.3 Regler om intern delegering og andre administrative forhold som innstillingsrett og liknende.....	26
4.4.4 Særlige regler om tekniske forhold i institusjoner og lokaler, særlig vilkår av teknisk karakter for utbetaling av statlige tilskudd til bygging av kommunale institusjoner m.v.....	26
4.4.5 Faglige kompetansekrav, lederkrav og bemanningsnormer m.v.....	26
4.4.6 Statlige godkjenningsordninger.....	27

4.4.7	Regler om kommunale planer og handlingsplaner på enkeltområder.....	27
4.4.8	Særskilte saksbehandlingsregler .....	28
4.4.9	Individuelle rettigheter.....	28
4.4.10	Individuell plan .....	29
4.4.11	Øvrige føringer og retningslinjer for utforming av særlovgivningen.....	29
	<b>5 Pedagogiske styringsvirkemidler .....</b>	<b>30</b>
5.1	Hva menes med pedagogiske virkemidler? .....	30
5.2	Veiledere og faglige retningslinjer.....	31
5.2.1	Hva kan behandles i veiledere og faglige retningslinjer.....	31
5.2.2	Hvilken rettslig status har de? .....	31
5.3	Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren.....	31
5.3.1	Om ordningen.....	31
5.3.2	Bruk av avtaler mellom stat og kommune.....	32
	<b>6 Rapportering .....</b>	<b>33</b>
6.1	Når kan staten kreve rapportering fra kommunene? .....	33
6.2	Rapporteringsplikter må meldes inn til Kommunalt rapporteringsregister .....	33
6.3	KOSTRA .....	34
6.4	Andre rapporteringsordninger .....	35
	<b>7 Kommunal egenkontroll .....</b>	<b>36</b>
7.1	Kommunene skal holde orden i eget hus .....	36
7.2	Kommunestyrets og kontrollutvalgets rolle.....	37
7.3	Revisjon .....	37
7.4	Administrativ styring og kontroll .....	37
7.5	Retningslinjer for statlige krav til internkontrollen i kommunene .....	38
7.6	Statlig tilsyn skal ta hensyn til egenkontrollen .....	39
	<b>8 Statlig tilsyn med kommunene .....</b>	<b>40</b>
8.1	Generelle regler om statlig tilsyn i kommuneloven kapittel 10 A.....	40
8.2	Tilsynsbestemmelser i særlovgivningen .....	40
8.2.1	Vurdering av behovet for nye tilsynsregler i særlov .....	41
8.2.2	Retningslinjer for utforming av nye tilsynshjemler.....	41
8.3	Andre former for statlig kontroll.....	43
	<b>9 Regulering av interkommunalt samarbeid .....</b>	<b>44</b>
9.1	Generelt om kommunal organisering og interkommunalt samarbeid .....	44
9.2	Kommunelovens regler om interkommunalt samarbeid.....	44
9.3	Interkommunale selskaper.....	45
9.4	Forholdet mellom kommunelovens regler om interkommunalt samarbeid og reguleringer i særlovene .....	46
9.5	Interkommunalt samarbeid bør ikke reguleres, pålegges eller avgrenses gjennom særlov .....	46
	<b>10 Forsøk som verktøy for forvaltningsutvikling .....</b>	<b>48</b>

# Forord

Målgruppen for denne veilederen er departementer, direktorater og andre statlige etater som forbereder reformer eller andre tiltak som berører kommuner og fylkeskommuner. Med reformer og tiltak menes endringer i lov og forskrift, endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, nye og endrede ordninger eller tilskudd og andre økonomiske endringer.

Veilederen erstatter veileder H-2186 *Statlig styring av kommunesektoren* (2007) og kan ses som et supplement til den generelle Utredningsinstruksen med veileder.

Meld. St.12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* inneholder det generelle grunnlaget for statens politikk overfor kommuner og fylkeskommuner. Meldingen er det viktigste referansedokumentet for denne veilederen. Meldingen ble behandlet i Stortinget i vårsesjonen 2012, jf. Innst. 270 S (2011–2012).

Kommunal- og regionaldepartementet har fastsatt reviderte retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren. Disse er inntatt helt først i dette dokumentet og er i tillegg utfyllende omtalt i de etterfølgende kapitlene 4 og 7 til 9.

Veilederen er utformet slik at den kan benyttes som et oppslagsverk. De ulike virkemidlene som staten bruker i sin styring av kommunene er omtalt i egne kapitler. Kapittel 1

inneholder de overordnede prinsippene som gjelder i forholdet mellom staten og kommunene, samt en omtale av hvilke nasjonale mål som kan være grunnlaget for at staten tar i bruk sterke virkemidler for styring, slik som regelstyring og øremerking. I kapittel 2 gjennomgås konkrete råd og anbefalinger for utredningsarbeid som fører til oppgave- og regelendringer rettet mot kommuner eller fylkeskommuner. Kapittel 3 inneholder omtale av økonomiske styringsvirkemidler. Kapittel 4 omtaler juridiske styringsvirkemidler og forholdet mellom kommuneloven og særlovgivningen. Det gis også utfyllende kommentarer til retningslinjene for utforming av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren. Kapittel 5 gir en kortfattet oversikt over såkalte pedagogiske virkemidler, slik som statlige veiledere, utviklingsarbeid mv. Rapportering fra kommunene til staten er omtalt i kapittel 6. Kapitlene 7 til 10 inneholder nærmere omtale av følgende særlige temaer: kommunal egenkontroll, statlig tilsyn med kommunesektoren og forsøk etter forsøksloven. Avslutningsvis er det tatt inn lenker og henvisninger til sentrale styringsdokumenter i kapittel 11.

Veilederen benytter både begrepet «kommuner» og «kommunesektoren». Disse begrepene omfatter både kommuner og fylkeskommuner, med mindre noe annet går direkte fram av teksten.

# Retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren

## Formål og virkeområde

Kommunal- og regionaldepartementet har fastsatt de nedenstående retningslinjene for utforming av ny særlovgivning rettet mot kommuner og fylkeskommuner. Den revideringen av retningslinjene som nå er foretatt, ble varslet i Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*.

Retningslinjene retter seg mot departementer, direktorater og andre statlige etater som utarbeider regelverk rettet mot kommunesektoren.

For i størst mulig grad å sikre at prinsippene om kommunalt selvstyre, rammestyring og kommunal organisasjonsfrihet etterleves, er det fastsatt retningslinjer for utforming av nye regler i særlovgivningen rettet mot kommunesektoren. Retningslinjene er utfyllende kommentert i veilederen kapittel 4.3 flg. og i kapitlene 7 til 9.

Dersom det vurderes å innføre regler som strider med retningslinjene nedenfor, krever det en særskilt vurdering og begrunnelse. Bruken av statlige styringsvirkemidler må begrunnes i ett eller flere av de nasjonale hensynene som er omtalt i veilederens kapittel 1.4. I vurderinger av om det skal innføres nye statlige styringsvirkemidler må den statlige styringen balanseres mot hensynet til kommunal handlefrihet.

Det skal være et overordnet prinsipp at Stortinget gjennom lovvedtak fastsetter den konkrete tildelingen av oppgaver til kommuner og fylkeskommuner. Forskrifter kan likevel nyttes til å definere kommunale oppgaver og plikter når det blir vurdert som nødvendig.

### 1. 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.

### 2. 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.

### 3. 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. Delegeringsystemet i kommuneloven bør legges til grunn på alle områder i kommunal virksomhet.

### 4. 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.

5. **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.
6. **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 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.
7. **Regler om kommunale (handlings) planer på enkeltområder**  
Plan- og bygningslovens regler skal ligge til grunn for kommunal og fylkeskommunal planlegging. Særlover om plankrav som ikke kan innpasses i plan- og bygningslovens regler eller i kommunelovens regler om økonomiplan, bør ikke innføres. Det bør heller ikke stilles vilkår om særskilte (handlings)planer for utbetaling av tilskudd. Særlige saksbehandlingsregler ut over plan- og bygningslovens bestemmelser, som f.eks. at planer skal vedtas av spesielle organer, sendes til eller godkjennes av statlige organer o.l., bør heller ikke forekomme.
8. **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.
9. **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 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 det beste grunnlaget for lokale prioriteringer og samordning på tvers av ulike tjenestekområder.
10. **Individuell plan**  
Meld. St. 12 (2011–2012) varsler en samlet evaluering av lovpåleggene om individuell plan. Det skal ikke innføres nye lovpålegg om individuell plan før evalueringen er gjennomført og resultatene av denne er presentert for Stortinget på egnet måte.
11. **Statlig tilsyn**  
I Meld. St. 7 (2009–2010) kapittel 8 er det gjort rede for føringer for konkrete tilpasninger og endringer i særlovgivningen. Tilsynsregler i særlovgivningen skal være samordnet med og tilpasset reglene om statlig tilsyn i kommuneloven kapittel 10 A. I Meld. St. 7 (2009–2010) presiseres det

at disse føringene også skal gjelde for framtidige regler om statlig tilsyn med kommuner. Føringene er som følgende:

#### *Rendyrke tilsynshjemler*

Særlovenes hjemler for statlig tilsyn med kommunene 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 fylkesmannens (tilsynsorganets) veiledningsansvar. Dette understøtter definisjonen og avgrensingen av tilsynsbegrepet som er lagt til grunn i kommuneloven kapittel 10 A.

#### *Avgrense tilsynshjemmel og identifisere tilsynsområder*

I tilsynsbestemmelsen skal det angis på paragraf- eller kapitelnivå 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 kommuneplikter 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.

#### *Henviser 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 kommunesektoren.

#### *Presisere hvem som er tilsynsmyndighet*

Kommuneloven kapittel 10 A bygger på en forutsetning om at det er fylkesmannen som fører tilsyn 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 fylkesmannen er tilsynsmyndighet. Dersom det er andre enn fylkesmannen som er tilsynsmyndighet, er det naturlig at det framgår av bestemmelsen hvilket organ det er.

#### *Synliggjøre at tilsynsutøvelsen skal være et lovligheittilsyn*

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 lovligheittilsyn.

#### *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.

#### *Tilsynshjemmelen bør utformes som en komptanseregel*

Fylkesmannen og andre aktuelle statlige tilsynsetater bør i utgangspunktet gis et skjønn med hensyn til når og hvordan tilsynet skal utføres (altså kompetansebestemmelse). Overordnede myndigheters nærmere retningslinjer for gjennomføringen av tilsynet kan framgå i eventuelle rundskriv og instruksjer.

### **12. 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.

### **13. 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 pengebeløpenes størrelse, hensynet til enkeltmenneskers liv, helse



og integritet, forvaltningsområdets betydning for sivilsamfunn, næringsliv og nasjonaløkonomien.

#### 14. Pålegg og 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.

# 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. 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. 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. Dette er nærmere omtalt i kap. 4.1.

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

## 1.2 Generalistkommuneprinsippet

Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner er pålagt de samme oppgavene gjennom lov, det samme finansierings-systemet gjelder for alle, og lovgivingen gir de samme rammene for organisering og styring av kommunene. Regjeringen legger til grunn at dette prinsippet fremdeles 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 uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn. Prinsippet innebærer at alle innbyggere skal ha tilgang til offentlige tjenester uansett hvor de bor.

Generalistkommuneprinsippet er gjennomført i kommuneloven ved at lovpålagt myndighet skal legges til kommunestyret og ikke til spesifikke kommunale organer og enheter. Slik blir det øverste direkte folkevalgte organet i kommunen, kommunestyret, framhevet som ansvarlig instans for å løse de lovpålagte oppgavene. Det samme gjelder i fylkeskommunene der fylkestinget er øverste organ.

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

### 1.3 Økonomisk og juridisk ramme- styring

I Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* og Innst. 270 S (2011–2012) slår regjering og Storting på nytt fast at hovedprinsippet for den statlige styringen skal være basert på økonomisk og juridisk rammestyring, veiledning og dialog. Begrunnelsen for rammestyring er først og fremst knyttet til at kommuner og fylkeskommuner har en egenverdi, jf. pkt 1.2. Derest er begrunnelsen at rammestyring gir velferdsgevinster. Nærheten politikerne har til lokal-samfunnets behov og utfordringer gjør at de ved rammefinansiering kan bruke ressursene der de gjør mest nytte, jf. kapittel 3.2 om retningslinjer for 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.

I Meld. St. 12 (2011–2012) uttrykker regjeringen en klar målsetting om å ta i bruk dialog og utviklingstiltak i samarbeid med kommunene. Utviklingstiltak, dialog og veiledning kan utformes mer fleksibelt og målrettet enn generelle styringsvirkemidler.

Det finnes i dag gode eksempel på utviklings-tiltak både innen de enkelte sektorene og mer tverrsektorielle tiltak. Slike tiltak, hvor stat og kommune samarbeider om kvalitets-utvikling, effektivisering og kompetanseutvikling, mener departementet i mange tilfeller kan gi bedre resultat og være mer målrettet enn bruk av styringsvirkemidler som øremerking og/eller detaljert regelstyring.

### 1.4 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 vil ha et spekter av mål, og noen av disse målene vil kunne begrunne

bruk av statlige styringsvirkemidler som begrenser friheten til kommune og fylkeskommuner. I Meld. St. 12 (2011–2012) kapittel 1 heter det at:

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

Blant de nevnte 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, undervisnings-tjenester 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 kommune-

Departementenes sektoransvar 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 regionaldepartementets 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. Dette gjelder også dersom tiltaket finansieres gjennom rammetilskuddet til kommunene over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett.

Økonomien 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. Hensynet til *miljøet og en bærekraftig utvikling* er også et overordnet nasjonalt 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 og 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.

## 1.5 Det finansielle ansvarsprinsippet og sektoransvarsprinsippet

*Det finansielle ansvarsprinsipp* betyr at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Staten fastsetter inntektsrammen for kommunesektoren, og kommunene har ansvar for å tilpasse aktivitetsnivået til denne inntektsrammen.

Kommunene har relativt lite rom for å påvirke størrelsen på inntektene. 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.

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

### 2.1 Utredningsinstruksens krav til prosesser rettet mot kommunesektoren

Utredningsinstruksjonen gjelder fullt ut for alt utredningsarbeid som dreier seg om oppgaver og plikter for kommuner og fylkeskommuner. Dermed skal instruksjonen med veileder følges ved utredning av både økonomiske og juridiske virkemidler som staten bruker overfor kommunal sektor. Instruksjonen gjelder også ved bruk av utredningsutvalg (NOU-utvalg). Etter instruksjonen kapittel 2.1. er den instans som setter saken i gang, ansvarlig for å utrede økonomiske og administrative konsekvenser.

Utredningsinstruksjonen inneholder plikt til å utrede alternative virkemidler. Dette er utdypet i instruksjonens veileder kapittel 2.3, der det heter at konsekvenser ved valg av ulike strategier og virkemidler skal utredes og sammenlignes. Forslaget skal bygge på en helhetlig samfunnsøkonomisk analyse, og valg av virkemiddel skal vurderes i forhold til ønsket måloppnåelse og tilgjengelige økonomiske og administrative ressurser. Både effektene og kostnadene knyttet til valg av ulike styringsgrep skal utredes og vurderes. Blant annet er det en plikt for den/de som er ansvarlige for utredningen å avveie konsekvensene av å sette i verk et nytt tiltak mot konsekvensene av å avstå fra tiltaket.

Videre skal det gjøres en analyse av alternative virkemidler, blant annet bruk av andre virkemidler enn regulering gjennom lov og forskrift, dvs. økonomiske virkemidler, forsøk

eller utviklingstiltak/pedagogiske virkemidler. Legalitetsprinsippet innebærer at kommuner og fylkeskommuner ikke kan bli pålagt oppgaver uten hjemmel i lov. Det er et overordnet prinsipp at Stortinget gjennom lov skal fastsette hvilke oppgaver kommuner og fylkeskommuner skal ha ansvaret for. Forskrifter kan likevel brukes til å definere oppgaver og plikter når det blir vurdert som nødvendig.

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 legger regjeringen 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

Den instansen som setter saken i gang er ansvarlig for å utrede økonomiske og administrative konsekvenser, jf. Utredningsinstruksjonen pkt. 2.1. Begrepet «administrative konsekvenser» vil omfatte både konsekvenser for kommunal handlefrihet, politisk og administrativ organisering i kommunene,

behov for styrket eller endret kompetanse mv.

Etter Utredningsinstruksen har Kommunal- og regionaldepartementet ansvaret for samordning av statlige tiltak overfor kommunal sektor. Dette innebærer en konkret forpliktelse for utredningsinstansen til å forelegge utkast og saker for Kommunal- og regionaldepartementet på ulike stadier i en utredningsprosess.

Det bør tas kontakt med Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet om egnet arbeidsform når arbeidet starter opp. I mange større saker kan det være fornuftig å organisere arbeidet internt i statsforvaltningen i arbeidsgrupper med representanter fra berørte departementer. Dette kan bidra til at departementene raskt blir klar over mulige uenighetspunkter og kan begynne å arbeide med mulige løsningsforslag på et tidlig stadium i prosessen. Kommunal- og regionaldepartementets rolle og bidrag i arbeidet vil variere avhengig av innholdet i den konkrete saken. Det bør derfor avklares i hver enkelt sak hva Kommunal- og regionaldepartementet eventuelt skal bidra med.

Utvalg og arbeidsgrupper som skal vurdere økonomiske og administrative forhold mellom staten og kommunesektoren bør ha representasjon både fra Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. 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, kostnadsberegninger i kapittel 2.3 og medvirkning i lovprosesser i kapittel 2.4.

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 representant(er) fra kommunesektoren bør rettes til KS, som felles interesseorganisasjon

for kommunal sektor. Mandatet må inneholde en passus 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 økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene – kostnadsberegninger

Ved konsekvensutredning av tiltak som berører kommunesektoren bør blant annet følgende forhold belyses (listen er ikke uttømmende):

### *Problembeskrivelse og definisjon av målsettinger*

- Beskriv dagens situasjon.
- Hva er utfordringene?
- Hvorfor bør tiltakene gjennomføres nå? Hva er eventuelt konsekvensene av å vente?
- Hva antas å bli videre utvikling på området uten tiltak?
- Hva er formålet med tiltakene som skal vurderes?
- Gjelder problemstillingene alle landets kommuner, eller bare enkeltkommuner og/eller grupper av kommuner med særskilte karakteristika?

### *Spesifisering av tiltak*

- Beskriv alternative tiltak og hvordan de kan tenkes gjennomført.
- Er tiltakene mulig å gjennomføre (jf. også vedtatte politiske målsettinger)?
- Hvilke virkemidler er det hensiktsmessig å bruke (juridiske, økonomiske eller andre virkemidler)? Det må brukes juridiske virkemidler for å gi alle kommuner pålegg om nye/endrede oppgaver/plikter).

*Ved vurderinger av tiltak skal det legges vekt på*

- Detaljerte statlige styringsvirkemidler gir kommunene lite handlingsrom og bør i størst mulig grad unngås. Det bør utarbei-

des reelle alternativer som innebærer juridisk og økonomisk rammestyring, utviklingstiltak, veiledning og dialog.

- 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 4.4. Der er blant annet tatt inn særskilte kriterier for innføring av individuelle rettigheter. Kriterier for bruk av øremerkede tilskudd er omtalt i kapittel 3.2.

#### *Kostnads- og nyttevirksomheter av foreslåtte tiltak*

- Beskriv fordeler og ulemper av hvert enkelt tiltak.
- Beskriv administrative og økonomiske konsekvenser av tiltakene, dvs. hva som er forslaget innvirkning på utgifts- og inntektssiden for kommunene. 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.
- Gir planlagt iverksettningstidspunkt særskilte administrative og/eller lovmessige utfordringer? Skal reformen tre i kraft fra årsskiftet eller i løpet av året? Hovedregelen er at reformer bør iverksettes fra et årsskifte, jf. kommunale budsjett- og regnskapsprosesser. Hvis en reform eller oppgaveendring likevel iverksettes på et annet tidspunkt, skal helårseffekten for det etterfølgende budsjettåret synliggjøres.
- Hvilke omstillingskostnader kan tiltaket medføre?
- Medfører tiltaket eller reformen konsekvenser for arbeidstakerne, så som spørsmål om pensjonsordninger eller andre arbeidsrettslige spørsmål? Når ansatte skal skifte arbeidsgiver pga endret oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, bør det redegjøres for hvem som skal betale feriepengene det året reformen blir gjennomført.
- Konsekvenser skal så langt som mulig tallfestes. Kvalitative beskrivelser skal

inngå i utredningen når tallfesting er vanskelig.

- Det bør gis en særskilt omtale av konsekvenser for innbyggere og brukere.
- Beskriv usikkerhet knyttet til beregninger og fordelingsvirkninger mellom kommuner knyttet til det enkelte tiltak.

#### *Hvordan kompensere kommunesektoren*

- Ved økte eller reduserte utgifter for kommunesektoren som følge av endringer i regelverk, skal kommunesektorens inntekter korrigeres.
- Kommunesektoren kan kompenseres gjennom inntektssystemet (rammetilskuddet) eller gjennom tidsbegrenset øremerking. Rammefinansiering er hovedmodellen for finansiering av kommuner og fylkeskommuner.
- Kommunevis fordeling av kompensasjon kan være basert på kommunenes faktiske utgifter (regnskap) eller på objektive utgiftsbehov, jf. kapittel 3.1 om rammefinansiering.
- Ved fordeling gjennom inntektssystemet bør fordelingsvirkninger mellom kommunene vurderes i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet.
- Bruk av øremerkede tilskudd skal særskilt begrunnes, jf. kapittel 3.2.
- Ved øremerking må det redegjøres for:
  - hvorfor tilskuddet må være øremerket og ikke kan gis som en del av rammetilskuddet
  - en konkret, etterprøvable målsetting for tilskuddet og konkrete resultatkrav
  - hvordan tilskuddsordningen er tenkt utformet, herunder kravene til rapportering fra kommunene
  - hvilke egenandeler kommunene eventuelt må ut med for å nyttiggjøre seg av det øremerkede tilskuddet
  - om tilskuddet kan eller bør innlemmes i inntektssystemet, eventuelt avvikles, når målet for tiltaket er nådd, jf. nærmere omtale i kapittel 3.2.

#### *Krav til rapportering, oppfølging og evaluering*

- Det er et mål å samordne og begrense omfanget av rapportering som kommunesektoren pålegges av staten, jf. nærmere omtale i kapittel 6.

- Etter at tiltakene/reformene er iverksatt, bør disse evalueres. Utredningsansvarlig bør vurdere hvem som skal være ansvarlig for at evaluering gjennomføres, og når dette skal skje.
- Evalueringen bør ta utgangspunkt i tidligere analyser av tiltaket, og det bør ses særskilt hen til de målene som ble satt da tiltaket ble utredet og besluttet. Evalueringen bør beskrive virkninger for kommuner og brukere, og gi en vurdering av resultatene med utgangspunkt i forutsetningene, beregningene, konsekvensanalysene og usikkerhetsvurderingene som har vært gjort tidligere.

Nærmere informasjon om gjennomføring av utredning og analyser fremgår av *Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid* og Finansdepartementets *Veileder i samfunnsøkonomisk analyse*. Lenker til disse dokumentene ligger på hhv. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Finansdepartementets nettsider på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

#### *Involvering av KS i kostnadsberegning av statlig initierte reformer*

Siden 2001 har det eksistert en formalisert arena for dialog mellom regjeringen og kommunesektoren v/KS. Fokus i denne konsultasjonsordningen er statlige rammer og måloppnåelse innen kommunal virksomhet. Ordningen er nærmere beskrevet i kapittel 5.3.

I 2007 ble det innenfor konsultasjonsordningen innført en ordning med å involvere KS i kostnadsberegninger. Formålet med å involvere KS i arbeidet med å beregne kostnader knyttet til statlig initierte reformer i kommunal sektor er todelt. For det første bedrer dette avgjørelsesgrunnlaget for regjeringen og Stortinget. Dessuten legger en til rette for en bredest mulig oppslutning om reformer i kommunesektoren ved å sikre at en tar systematisk hensyn til innspill fra KS i arbeidet med beregning av kostnader. Involveringen av KS innebærer ikke endringer verken i Utredningsinstruksen eller i reglementet for budsjettarbeidet i staten.

Involvering av KS i kostnadsberegninger er et fast tema på konsultasjonsmøtene, og både departementene og KS kan melde opp aktuelle saker. Det vil alltid være nødvendig å gjøre en vurdering av hvilke saker KS skal involveres i. Sentralt i en slik vurdering er blant annet om arbeidet med reformen er kjent, omfanget av reformen og økonomiske konsekvenser, om det foreligger et godt grunnlag for å beregne økonomiske kostnader og om involveringen vil innebære at interne prioriteringer i regjeringen blir kjent. Involvering av KS skal ikke redusere regjeringens mulighet til å foreta helhetlige vurderinger og prioriteringer. Det departementet som er ansvarlig for å utrede en sak, er også ansvarlig for å vurdere og avgjøre hvordan KS skal involveres. Se kapittel 5.3. for en generell omtale av konsultasjonsordningen.

## 2.4 Kommunal medvirkning i lovgivningsprosesser

Meld.St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* legger til grunn at regelstyringen av kommunesektoren skal være rammepreget, slik at kommuner og fylkeskommuner får reell handlefrihet ved gjennomføring av lovpålagte oppgaver. Ved lovgivningsprosesser som gjelder nye plikter for kommuner eller fylkeskommuner, skal det gjøres en avveining mellom nasjonale hensyn og hensynet til lokaldemokratiet og kommunal handlefrihet. Denne avveiningen skal fremgå både av høringsdokumenter og lovproposisjoner.

Regjeringen legger til grunn at opplegget for involvering av KS i kostnadsberegningssaker skal være utgangspunktet også for bedre medvirkning fra KS/kommunesektoren i lovprosesser. Medvirkning fra KS/kommunesektoren 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.

Nye rutiner for involvering av KS i lovutredninger skal ikke redusere regjeringens mulighet til å foreta helhetlige vurderinger og prioriteringer, men skal sikre god medvirkning fra KS uten å gi innsyn i fortrolig infor-



masjon, herunder budsjettarbeid og prioriteringsdiskusjoner. Særskilt medvirkning fra KS vil først være aktuelt etter at regjeringen har lagt rammene for lovarbeidet gjennom behandling av r-notat(er). Ved politisk kompliserte og omfattende saker bør også et utkast til høringsnotat ha vært på departementsforeleggelse før det er aktuelt å involvere KS. Involvering av KS i lovprosesser bør som hovedregel skje før ekstern høring av lovforslag.

Rutinene skal bygge på de administrative og politiske samarbeidsarenaene som allerede eksisterer gjennom konsultasjonsordningen. 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 eventuell oppmelding og involvering av KS vil måtte være gjenstand for en konkret vurdering ved hvert enkelt utredningsarbeid, og fagdepartementene bør konsultere Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet dersom det knytter seg usikkerhet til vurderingene. Kommunal medvirkning i lovprosesser må skje innenfor de rammene som offentleglova setter.

Staten og KS melder inn hvilke lovutredninger de vurderer som aktuelle for særskilt medvirkning. Dette skjer primært på ett av de tre/fire faste tidspunktene for oppmelding i forbindelse med konsultasjonsmøtene/ sekretariatsmøtene. De faste møtene skal likevel ikke være til hinder for at det raskt kan etableres samarbeid mellom staten og KS. Forslag om lovutredningssamarbeid utenom de faste oppmeldingstidspunktene skal alltid forelegges Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet. Oppmelding av saker skjer skriftlig, og det skal i så stor grad som mulig angis hva slags involvering av KS som ønskes (for eksempel innhenting av data fra kommuner/fylkeskommuner eller kvalitetssikring av departementets tekster). Det utredningsansvarlige departementet avgjør hvilke saker KS skal involveres i. For å sikre at intensjonen med ordningen blir en realitet, er det viktig at departementene stiller seg positive til å samhandle med KS i lovarbeid, og at involve-

ringen av KS skjer så tidlig som mulig i prosessen.

Medvirkningsopplegget skal ikke innebære at KS kan pålegge staten å utrede alternative forslag og modeller. KS kan imidlertid synliggjøre alternative løsninger og konsekvensene av disse i særmerknad i konsultasjonsmaterialet. Eventuell uenighet mellom KS og fagdepartementet om konsekvensene for kommunesektoren skal omtales i forarbeidene til lov eller forskrift.

Det ansvarlige fagdepartementet må legge opp til prosesser som sikrer en god involvering også av berørte departementer. Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet skal alltid gis anledning til å delta i arbeidet, eller bli holdt orientert.

Opplegget for særskilt medvirkning fra KS i lovprosesser gjelder ikke når det er et NOU-utvalg som forestår utredning av lovforslag rettet mot kommunene. I slike tilfeller forutsettes det at kommunesektoren er representert i utvalget, og at mandatet klargjør at utvalget skal foreta en avveining mellom nasjonale hensyn som tilsier regulering og hensynet til lokaldemokrati og kommunal handlefrihet.

En mer utførlig beskrivelse av ordningen vil bli tatt inn i Kommunal- og regionaldepartementets veileder om konsultasjonsordningen.

## 2.5 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 budsjetttrunskriv retningslinjer for utarbeiding av bevilgningsforslag. Statlige bevilgninger til kommunene skal føres på 60-poster i statsbudsjettet. Budsjetttrunskrivene gir blant annet nærmere retningslinjer for hvordan 60-postene skal behandles innenfor budsjettopplegget. Rammeoverføringene til kommuner og fylkeskommuner bevilges over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, henholdsvis kap. 571 og 572.

#### *Kommuneproposisjonen*

Kommunal- og regionaldepartementet 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 (for eksempel innlemming av øremerkede tilskudd i inntektssystemet) samt regelendringer med økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunesektoren. Dette innebærer at fagdepartementene i arbeidet med forslag til tiltak som berører kommunesektoren, må utrede konsekvensene av forslaget og forelegge disse for Kommunal- og regionaldepartementet, jf. Utredningsinstruksen pkt. 4.2.1. 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 skatteinntek-

ter i inntektssystemet. Skatteutjevninga omfatter skatt på inntekt og formue, og naturressursskatt.

Innenfor inntektssystemet fordeles også tilskudd som er begrunnet ut fra regionalpolitiske målsetninger. De regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet er Nord-Norge-tilskudd til kommuner og fylkeskommuner, småkommunetilskudd, distriktstilskudd, storbytilskudd og veksttilskudd. En del av rammetilskuddet til kommunene tildeles som skjønntilskudd. Skjønntilskuddet gis for å korrigere for forhold som ikke ivaretas godt nok i inntektssystemet for øvrig. Skjønntilskuddet til kommunene forvaltes i hovedsak av fylkesmannen, mens skjønntilskuddet til fylkeskommunene forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet.

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 regionaldepartementet. I Grønt hefte blir også prinsippene for inntektssystemet nærmere beskrevet.

#### *Endringer med økonomiske konsekvenser for kommunesektoren*

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

Ved større oppgaveendringer eller innlemminger/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 regionaldepartementet for å vurdere dette. Større endringer bør så langt det er mulig, varsles i kommune-proposisjonen.

### 3.2 Retningslinjer for 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 kostnadseffektivt, 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 kan det være 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.

Begrunnelsen for å gi øremerkede tilskudd til kommunesektoren kan deles inn i tre hovedkategorier:

#### 1. *Lav nasjonal dekningsgrad*

Når det er et nasjonalt mål å bygge opp en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis, kan det være formålstjenelig å etablere øremerkede tilskudd til kommunene for å stimulere utbyggingen av tjenesten. Gjennom øremerkede tilskudd kan staten subsidiere en viss 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 avgrenset tidsperiode.

#### 2. *Finansiering av tjenester i avgrensede geografiske områder eller 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.

### 3. Tidsavgrensede forsøk og prosjekt

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

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

- Det er et sterkt nasjonalt ønske om utbygging av en tjeneste som står svakt.
- Tilskuddet kan betraktes som betaling for en tjeneste som kun skal utføres i et fåtall kommuner.
- Tilskuddet skal dekke kostnader ved utprøving og forsøk.
- Tilskuddet går til et tiltak som har klare positive ringvirkninger ut over den kommunen som finansierer tiltaket.

*Utforming av øremerkede tilskudd*

Dersom det fremmes forslag om etablering av nye øremerkede tilskuddsordninger, må 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 resultatkriterier
- hvordan tilskuddsordningen er tenkt utformet
- 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

*Kommunal medfinansiering av øremerkede tilskudd*

Nye øremerkede tilskudd eller økninger av eksisterende øremerkede tilskudd krever ofte medfinansiering fra kommunene. Krav om medfinansiering gir insentiver 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.

### 3.3 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 kan med fordel varsles til Stortinget ett eller flere år i forveien, og dette kan gjerne skje gjennom kommuneproposisjonen. Ved en innlemming flyttes midler til kap. 571, post 60 *Innbyggertilskudd* for kommunene, mens det for fylkeskommunene flyttes til kap. 572, post 60 *Innbyggertilskudd*.

Ved eventuelle innlemminger skal Kommunal- og regionaldepartementet 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. KRD kan bistå ved beregning av fordelingsvirkninger.

Når en oppgave er finansiert gjennom en øremerket ordning, 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 inntektssystemets 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 kommunene. 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 regionaldepartementet 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 kostnadsnøkkel for å fange opp nye oppgaver som finansieres over rammetilskuddet. Endring av kostnadsnøkkel kan være arbeidskrevende, og det er derfor viktig at Kommunal- og regionaldepartementet 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 inn-

tektssystemet 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 kostnadsnøkkel
- det dreier seg om forsøk etter forsøksloven.

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

### 3.4 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 regionaldepartementet.

## 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 underlagt innskrenkninger som følger 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. Når Stortinget i lov gir kommunen ansvar for visse oppgaver, kan det både utvide og avgrense kommunens handlefrihet.

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 Styringssystemet i kommuneloven

Lov om kommuner og fylkeskommuner 25. september 1992 nr. 107 (kommuneloven) gjelder for all virksomhet i både kommuner og fylkeskommuner. Loven 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 delegere 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 delegere myndighet til det organet det måtte ønske. Før 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 videre delegere 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 videre delegere 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 reglernes 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

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. Særlovgivingens 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», se nærmere punkt 4.4.3. Som nevnt i punkt 4.2 innebærer en slik ansvars plassering et forbud mot videre delegering. 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.



### Stortinget har ved flere anledninger (senest i Innst. 270 S (2011–2012)) uttalt at følgende krav bør stilles til lov- og regelverk:

- Regelstyringen av kommuner og fylkeskommuner skal være rammepreget, slik at man oppnår reell handlefrihet ved gjennomføringen av lovpålagte oppgaver.
- 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.
- Statlige påbud om hvordan kommunene skal organisere sin virksomhet skal begrenses.
- Mulighetene for helhetsløsninger på tvers av etatsgrenser eller forvaltningsnivåer bør styrkes.

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, se punkt 4.3.10 nedenfor.

#### 4.4 Retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren

Kommunal- og regionaldepartementet har fastsatt reviderte retningslinjer for utforming av ny lover og forskrifter rettet mot kommuner og fylkeskommuner. Retningslinjene bygger i hovedsak på tidligere retningslinjene fra 2007 som var inntatt i veilederen *Statlig styring av kommunesektoren* H-2186.

Den revideringen av retningslinjene som nå er foretatt, ble varslet i Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* og oppdaterer retningslinjene til prinsippene som ble lagt til grunn i stortingsmeldingen og i Stortingets behandling av den, jf. Innst. 270 S (2011–2012).

Retningslinjene er inntatt først i dette dokumentet og er utfyllende kommentert i punktene nedenfor, 4.4.1 til 4.4.11 og i kapitlene 7 til 9.

Retningslinjene retter seg mot departementer, direktorater og andre statlige etater som utarbeider regelverk rettet mot kommunesektoren.

Formålet med retningslinjene er i størst mulig grad å sikre at prinsippene om kommunalt selvstyre, rammestyring og kommunal organisasjonsfrihet etterleves.

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. Dersom det vurderes å innføre regler som strider med retningslinjene nedenfor krever det en særskilt vurdering og begrunnelse i ett eller flere nasjonale hensyn som nevnt i pkt. 1.4 overfor Stortinget.

#### *Bakgrunn*

Ved behandlingen av kommuneloven i september 1992 (jf. Innst. O. nr. 95 (1991–1992)) sluttet Stortinget seg til regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 42 (1991–1992) om en etterfølgende gjennomgang av særlovgivningen. Formålet var å harmonisere særlovene med prinsippene i kommuneloven. For det første skal all

kommunal kompetanse i utgangspunktet legges til de øverste folkevalgte organene, kommunestyret og fylkestinget. For det andre skal den enkelte kommune og fylkeskommune gis frihet til å finne hensiktsmessig politisk og administrativ organisering av egen virksomhet.

Under skiftende regjeringer har Kommunal- og regionaldepartementet siden slutten av 1990-tallet vedtatt retningslinjer for utarbeiding av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren. Retningslinjene har bygget på de prinsippene for utforming av særlovgivningen som ble lagt til grunn i Ot.prp. nr. 59 (1992–1993) *Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov*.

Retningslinjene for utarbeiding av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren tar utgangspunkt i prinsippene i kommuneloven om nasjonal rammestyring og størst mulig lokal organisasjonsfrihet. Det enkelte departementet eller direktoratet skal i hvert tilfelle gjøre en avveining mellom hensyn som tilsier statlig styring gjennom lovregulering og hensyn som tilsier lokal handlefrihet.

#### 4.4.1 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. Viktigheten av kommunelovens prinsipper om kommunal organisasjonsfrihet og at kommunene selv bestemmer hvordan egen

virksomhet organiseres, er også understreket i Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*.

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 forvaltningen 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. pkt. 1.4. 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 har ingen vedtaksmyndighet, men legger likevel noen føringer for saksbehandling og prosess i kommunen. Jo

#### **Ett eller flere av følgende nasjonale hensyn må foreligge og grunngi behovet for at staten skal styre kommunesektoren gjennom lov eller forskrift:**

- rettsikkerhet, blant annet sikring av rettighetene til minoritetsgrupper
- likhet og likeverd
- økonomiske disposisjoner som får konsekvenser ut over kommunen selv
- nasjonale miljøverdier
- samordnet og omstillingsorientert forvaltning
- liv, helse og samfunnstrygghet.

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 organisasjonsfriheten.

#### 4.4.2 Pålegg om bestemte måter å løse en oppgave på

Det bør 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.

#### 4.4.3 Regler om intern delegering og andre administrative forhold som innstillingsrett og liknende

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 delegeringssystem 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. 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.

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

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.

#### 4.4.5 Faglige kompetansekrav, lederkrav og bemanningsnormer m.v.

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. Regler om at kommunesektoren må ansette særskilt definert personell og sørge for nødvendig opplæring og etterutdanning bør i utgangspunktet ikke innføres. Når kommunesektoren er tillagt ansvaret for å løse en oppgave, vil kommunene og fylkeskommunene også være ansvarlig for å ansette eller på annen måte skaffe tilgang til nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse.

Som vist i punkt 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.

Kostnadskrevenende 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.

#### 4.4.6 Statlige godkjenningsordninger

Regler om statlige godkjenningsordninger eller krav om stadfesting av lokale forskrifter bør bare innføres når hensynet til rettssikkerhet eller ett 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 represen-

terer et forsinkende element i saksbehandlingen og kan redusere effektiviteten.

#### 4.4.7 Regler om kommunale planer og handlingsplaner på enkeltområder

Plan- og bygningslovens regler skal ligge til grunn for kommunal og regional planlegging. Egne regler i særlov med krav om planer bør ikke innføres. Hvis det likevel anses nødvendig å innføre plankrav i særlovgivningen, må disse kunne innpasses i de ordinære prosessene etter plan- og bygningsloven. Dermed bør det 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 handlingsplaner for utbetaling av ulike statlige tilskudd. Dersom innføring av særlige plankrav eller planregler vurderes, må dette i tilfelle være begrunnet i nasjonale hensyn som ikke er tilstrekkelig ivaretatt innenfor rammen av plan- og bygningsloven.

Som alternativ til plankrav 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.

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 bør legge vekt på i planleggingen. Staten kan også utarbeide statlige planretningslinjer og 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.

#### 4.4.8 Særskilte saksbehandlingsregler

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 og prosess ved enkelte typer vedtak bør bare innføres dersom hensynet til rettssikkerhet eller ett eller flere andre nasjonale hensyn begrunner slike regler, og de samme hensynene ikke ivaretas tilstrekkelig av andre regler.

Organiseringen av saksbehandlingen i kommunene må skje på en måte som ivaretar grunnleggende saksbehandlingskrav. Kommunene følger forvaltningslovens regler 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.

#### 4.4.9 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 handlefrihet 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 tilnær-

ming. Når rettigheten inntreer som følge av objektive forhold, for eksempel alder, er det bare hensynet til likhet/likeverd eller rettsikkerhet 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 tjenesteområder.

#### 4.4.10 Individuell plan

Lovbestemmelser med nye prosessuelle rettigheter har vokst fram de siste 10–12 årene. Dette gjelder særlig reglene i lov eller forskrift om individuell plan for visse grupper innbyggere. Slike lovregler finnes nå i alle deler av 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.

Meld. St. 12 (2011–2012) varsler en samlet evaluering av lovpåleggene om individuell plan. Regjeringen har i meldingen lagt til grunn at det ikke skal innføres nye lovpålegg om individuell plan før evalueringen er gjennomført, og resultatene av denne er presentert for Stortinget på egnet måte. Kommunal- og regionaldepartementet vil være ansvarlig for dette oppdraget i samråd med berørte fagdepartementer.

#### 4.4.11 Øvrige føringer og retningslinjer for utforming av særlovgivningen

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).

## 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 en ny forskrift på et sektorområde bør det vurderes om det kan være like hensiktsmessig og målrettet å starte et utviklingsprogram eller liknende i samarbeid med kommunesektoren.

Det er vanlig at kommuner og staten samarbeider om utviklingstiltak, og det kan være enten et departement eller kommunesektoren v/ KS som tar initiativ til samarbeidsprosjekter, der for eksempel et antall kommuner deltar og prøver ut nye løsninger. Det vil da være viktig at erfaringer fra utviklingsarbeidet formidles også til kommuner som ikke har vært direkte involvert i prosjektet.

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. Antallet statlige veiledere har økt betydelig de siste 10–15 årene. Det kan innebære 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) har regjeringen understreket 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. Kommunal- og regionaldepartementet vil jobbe videre med modeller for slikt samarbeid innen rammen av konsultasjonsordningen og i samråd med både aktuelle departementer og KS.

Eksempler på andre pedagogiske virkemidler enn utviklingsprogrammer og skriftlige veiledere er statlig medvirkning, 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

### 5.2.1 Hva kan behandles i veiledere og faglige retningslinjer

Det er ingen formelle skranker for hva som kan behandles i en veileder, og 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. Helse- og omsorgsdirektoratet har ansvaret for å utvikle nasjonale faglige retningslinjer for helsetjenesten.

### 5.2.2 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, men normerende og retningsgivende ved å peke på ønskede og anbefalte handlingsvalg. Også faglige retningslinjer skal være innenfor rammene av regelverket. Helse- og omsorgstjenesteloven benytter 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 stan-

dard, 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

### 5.3.1 Om ordningen

Forholdet mellom staten og kommunesektoren skal være preget av dialog og samhandling. Siden 2001 har konsultasjonsordningen mellom regjeringen og kommunesektoren v/ KS vært sentral i den formaliserte dialogen om statlige rammer og måloppnåelse innen kommunal virksomhet. Representanter for politisk ledelse i departementene møter politisk ledelse i KS til faste møter fire ganger i året. 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.

Konsultasjonsordningen representerer en formell arena for samordnet og åpen dialog, samarbeid og informasjonsutveksling. I 2011 ble det tredje møtet i konsultasjonsordningen (i august) erstattet av en rekke bilaterale møter som en prøveordning. Denne ordningen videreføres også i 2012.

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 konsultasjons-sammenheng.

Fra og med 2006 har konsultasjonsordningen blitt styrket, dels gjennom bruk av bilaterale avtaler mellom staten og KS innen enkeltsektorer og dels ved innføring av rutiner for å involvere KS i beregning av kostnader for statlig initierte reformer. Systemet for slike kostnadsberegninger er nærmere omtalt under kap. 2.3 i denne veilederen. Et nytt opplegg for bedre medvirkning fra kommunesektoren i lovprosesser er besluttet innført innenfor rammene av konsultasjonsordningen. Dette er omtalt under kap. 2.4.

Kommunal- og regionaldepartementet leder sekretariatet for konsultasjonsordningen. Mer informasjon om ordningen finnes på KRDs nettsider på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).

### 5.3.2 Bruk av avtaler mellom stat og kommune

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. Kvalitetsutvik-

ling er et viktig element i mange av avtalene. I tillegg kan avtalene være et godt virkemiddel for å løse samhandlingsutfordringer mellom ulike deler av forvaltningen eller mellom ulike forvaltningsnivåer.

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.

Både staten og KS kan foreslå nye avtaler. En avtale har som utgangspunkt at staten og kommunesektoren har sammenfallende interesser på et område, og avtalen definerer felles mål for samarbeidet. Ved utarbeiding av bilaterale avtaler innen konsultasjonsordningen skal KRD konsulteres, slik at avtalene utformes i tråd med prinsippene for slike avtaler som staten og KS er enige om. Spørsmål om inngåelse av samarbeidsavtaler på nye områder og reforhandling av eksisterende avtaler skal behandles av regjeringen. Nærmere informasjon, bl.a. en rapport fra arbeidsgruppe med retningslinjer for utforming av bilaterale avtaler, finnes på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider på [www.regjeringen.no](http://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, individbasert statistikk i pleie- og omsorgssektoren (IPLOS), Grunnskolens informasjonssystem (GSI) e.l. En rapporteringsplikt skal være hjemlet i lov, forskrift eller vedtak fra Stortinget.

Det klare målet er at staten ikke skal pålegge kommunesektoren rapporteringskrav som ikke blir aktivt brukt, jf. Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*. Rapporteringen skal gi styringsinformasjon som påvirker politikktutforming eller som er nødvendig for kontrollformål, og det er viktig å skille mellom hva som er kjekt å vite og hva som er nødvendig å vite. Utgangspunktet bør 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). Dette 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 regionaldepartementet.

Gjennom etableringen av Kommunalt rapporteringsregister er departementer og underliggende etater pålagt en meldeplikt. Det innebærer at det må sendes melding til registeret når nye rapporteringsplikter skal innføres, eller når det skal skje endringer i eksisterende rapporteringsplikter.

Registeret gir en oversikt over hvilke opplysninger som ulike statlige etater gjennom lov, forskrift eller bevilgningsvedtak krever fra den enkelte kommune og fylkeskommune. Registeret viser løpende oppdatert informasjon om den enkelte rapporteringsplikt, hvem som er oppgaveforvalter, formålet med rapporteringen, hjemmelsgrunnlaget samt estimert rapporteringsbyrde. Det siste skal si noe om hvor lang tid som er antatt å gå med på å rapportere på hvert enkelt skjema. Registeret viser også de enkelte spørsmålene

som staten krever at kommunesektoren svarer på.

Alle rapporteringsplikter må være publisert i Kommunalt rapporteringsregister før det inntreer en plikt for kommunesektoren til å rapportere. Kommunene og fylkeskommunene har altså ikke plikt til å rapportere med mindre de statlige organene har meldt inn dette 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 og totalbildet 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 er at disse skal ligge inne. I noen tilfeller vil grensdragningen likevel måtte baseres på et visst skjønn.

Registeret er tilgjengelig på [www.kor.dep.no](http://www.kor.dep.no).

### 6.3 KOSTRA

Hvordan rapporteringen til staten er innrettet, varierer mellom de ulike tjenestene og de ulike rapporteringsordningene. Det vanligste er at kommunene og fylkeskommunene rapporterer inn data til Statistisk sentralbyrå gjennom å fylle ut og oversende skjema eller gjennom filuttrekk fra sine egne fagsystemer. I andre tilfeller holder de løpende ved like registre som andre forvaltningsnivåer administrerer og som Statistisk sentralbyrå 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 (kommune-stat-rapportering). KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som samler inn, registrerer og publiserer styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Systemet er basert på elektro-

nisk 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 tjenesteområder og egenskaper ved innbyggerne blir registrert og sammenstilt for å gi relevant informasjon til beslutningstakere i kommunene, fylkeskommunene og staten.

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 og 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 av innstillingene fra arbeidsgruppene, normalt i månedsskiftet august/september, koordinerer et samordningsråd alle vedtak og avgjørelser med sikte på å bli enige om endringer i rapporteringspliktene. Alle de involverte instansene er representert i rådet, som blir ledet av Kommunal- og regionaldepartementet, med Statistisk sentralbyrå som sekretariat.

Gjennom en dialog mellom representanter fra staten og kommunesektoren i utredningen før nye krav om rapportering, sikrer en på en best mulig måte at innrapporteringen blir innrettet på en effektiv måte, og at data vil bli brukt av begge partene. 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.

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. Statistisk sentralbyrå supplerer dataene som kommunene har innrapportert gjennom KOSTRA med tall fra andre nasjonale data-

registre, for eksempel Grunnskolenes informasjonssystem (GSI).

#### 6.4 Andre rapporteringsordninger

Nøkkeltallene blir publisert på nettsidene til Statistisk sentralbyrå. I publiseringen finnes sentrale indikatorer for alle de kommunale og fylkeskommunale tjenestene ned på 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. For tjenester som har egne registreringssystemer for rapporteringen, som for eksempel pleie- og omsorgstjenestene med individbasert pleie- og omsorgsstatistikk (IPLOS), blir data hentet ut fra disse og sammenstilt med regnskapsinformasjon og annen rapportering i publiseringen av indikatorer på KOSTRA-nettsidene til Statistisk sentralbyrå. De mest sentrale registreringssystemene i rapporteringen innenfor de enkelte tjenesteområdene er, i tillegg til nevnte IPLOS, Grunnskolenes informasjonssystem (GSI) 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 kontrollut-

valg. 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 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.

#### **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.

**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
- se til at merknader til regnskapet og revisjonsrapporter blir fulgt opp

## 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.

## 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](http://www.nkrf.no) og [www.ks.no/etikkkportalen](http://www.ks.no/etikkkportalen).

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. Administrasjonssjefen har videre 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 kommuneloven § 23 nr. 2 andre setning. Kommuneloven bruker ikke

«Internkontroll er de systemer og rutiner som administrasjonssjefen etablerer for å sikre tilstrekkelig styring, måloppnåelse og regeletterlevelse.» Kontrollutvalgsboken side 51, Kommunal- og regionaldepartementet 2011.

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.

Det stilles også krav til internkontrollen i særlovgevingen. Kommunal- og regionaldepartementet har kartlagt disse kravene, sist oppdatert 1. mai 2012. 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 Retningslinjer for 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. Dette er bakgrunnen for retningslinje 12 om krav til internkontrollen i kommunene (se listen helt først i dokumentet).

På bakgrunn av den ovenstående gjennomgangen av den kommunale egenkontrollen og drøftingen i Meld. St. 12 (2011–2012), utdypes departementet i det følgende denne retningslinjen med anbefalinger for departementenes og direktoratenes arbeid med nye regler for internkontrollen i kommunene og for det statlige tilsynet med 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. Innføring av eventuelle nye statlige krav til internkontrollen i kommunene bør begrunnes, for eksempel ut fra en risiko- og sårbarhetsanalyse som synliggjør hvorfor hvert element i kravene er vesentlig eller er knyttet et forhold med høy risiko.
- Statlige krav til internkontrollen i kommunene bør begrenses til å kreve bestemte prosesser i kommunen 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 kompe-

### Retningslinje for statlige 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, veiledningsmateriell 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.

### I den praktiske utøvelsen av tilsyn bør fylkesmennene:

- 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 overlapp med den kommunale egenkontrollen. Gjøre bruk av dokumentasjon fra egenkontrollen slik at kommunene ikke trenger å finne fram likartet informasjon på ny.
- Legge ut tilsynsrapporter på Internett.

tanse 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 kap. 4.4.5 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. I følge tildelingsbrevet skal fylkesmannen, for å få størst mulig nytte av tilsyn og unngå unødvendig dobbeltarbeid, 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, jf. Innst. 270 S (2011–2012) side 47.



## 8 Statlig tilsyn med kommunene

### 8.1 Generelle regler om statlig tilsyn i kommuneloven kapittel 10 A

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 statlige tilsynet skal være en kontroll av om kommunenes virksomhet og vedtak er i samsvar med lovpålagte plikter. Regelen om lovlighetstilsyn avgrensner tilsynsorganenes kompetanse til å kontrollere kommunene. Tilsynsorganene er underlagt de samme avgrensningene som domstolene og kan ikke overprøve kommunenes forvaltningsskjønn («det frie skjønnet»). Denne avgrensningen er begrunnet i hensynet til den kommunale handlefriheten og legalitetsprinsippet. Lovlighetstilsyn 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, (f. eks. som arbeidsgiver) 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 kan føres tilsyn med. Etter vedtaket av kommuneloven kapittel 10 A ble samtlige særlover som regulerer statlig tilsyn med kommuner gjennomgått, blant annet med sikte på en klarere avgrensning av hvilke områder av kommunens og fylkeskommunens virksomhet som kan 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.

### 8.2.1 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 hjemmel for statlig tilsyn skal bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse, og at valg av tilsyn som virkemiddel skal kunne forsvares gjennom en kost- og nytteanalyse, 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 sårbarhetsanalytisk tilnærming skal gi svar på hvilke områder det er grunn til å vie særlig oppmerksomhet og sette inn risiko- og sårbarhetsreducerende 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.

### 8.2.2 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 gjengis i det følgende. De

er også inntatt, i noe forkortet versjon, i punkt 11 i retningslinjene for utforming av ny særlovgivning rettet mot kommunesektoren.

#### *Rendyrke tilsynshjemler*

Særlovenes hjemler for statlig tilsyn med kommunene 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 fylkesmannens (tilsynsorganets) veiledningsansvar. Dette understøtter definisjonen og avgrensningen av tilsynsbegrepet som er lagt til grunn i kommuneloven kapittel 10 A.

#### *Avgrense tilsynshjemmel og identifisere tilsynsområder*

I tilsynsbestemmelsen skal det angis på paragraf – eller kapitelnivå 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 kommuneplikter 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 på.

I tilfeller der det er upraktisk å henvise til konkrete paragrafer eller kapitler i den aktuelle loven, skal det vurderes hvordan bestemmelsen på best mulig måte utformes, slik at det framgår hvilke konkrete områder av loven det skal føres statlig tilsyn med.

#### *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 kommunesektoren.

#### *Presisere hvem som er tilsynsmyndighet*

Kommuneloven kapittel 10 A bygger på en forutsetning om at det er fylkesmannen som fører tilsyn med at kommunene oppfyller sine plikter pålagt dem i kraft av å være en kommune, jf. § 60 b. Det er derfor hensiktsmessig at det også framgår av særlovens tilsynsbestemmelse at fylkesmannen er tilsynsmyndighet. Dersom det er andre enn fylkesmannen som er tilsynsmyndighet, er det naturlig at

det framgår av bestemmelsen hvilket organ det er.

*Synliggjøre at tilsynsutøvelsen skal være et lovlighetstilsyn*

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.

*Unngå særlige regler om saksbehandling og virkemidler*

Kommunelovens regler om virkemiddelbruk og saksbehandling er generelle og gjelder for statlig tilsynsvirksomhet rettet mot kommunenes oppfyllelse av kommunepliktene.

Det bør derfor ikke gis egne regler om saksbehandling og virkemiddelbruk i særlovene. Dersom særlovene har egne regler om saksbehandling og virkemiddelbruk som avviker fra kommuneloven, må det vurderes om disse fortsatt skal gjelde. Det skal ikke innføres andre reaksjonsformer enn pålegg. En eventuell innføring av slike reaksjonsregler må særskilt begrunnes.

*Tilsynshjemmelen bør utformes som en kompetanseregel*

Fylkesmannen og andre aktuelle statlige tilsynsetater bør i utgangspunktet gis et skjønn med hensyn til når og hvordan tilsynet skal utføres (altså kompetansebestemmelse). Overordnede myndigheters nærmere ret-

### Standardbestemmelser for regulering av statlig tilsyn i særlovgivningen

I Meld. St. 7 (2009–2010) kapittel 8 er det gitt alternative forslag til hvordan tilsynshjemlene i særlovene kan utformes. Disse standardbestemmelsene er utarbeidet på bakgrunn av de føringene for tilpasninger i særlovene som ligger til grunn for den nevnte særlovsgjennomgangen og som er gjentatt i retningslinjene her:

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.»

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

Det varierer i dag om tilsynshjemmelen i særlovgivningen er utformet som en kompetanseregulering (kan-regel) eller pliktregel (skal-regel). Som et utgangspunkt bør det utvises tilbakeholdenhet med å utforme tilsynsbestemmelsen som en pliktregel.

### 8.3 Andre former for statlig 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 regionaldepartementet har i hovedsak delegert til fylkesmannen å gjennomføre lovlighetskontroll av kommunale avgjørelser. Fylkeskommunale avgjørelser 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, 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-styre 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 vertskommune-modell eller en samkommune. 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, 5A og 5B er det regulert tre modeller for interkommunalt samarbeid. Modellene er fleksible og gir mange muligheter. To av modellene 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. I det følgende gjøres det kort rede for modellene.

#### *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 rettssub-

jekt, 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 regionaldepar-

tementets veileder Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28a flg. (H-2258). Bestemmelsene om vertskommunesamarbeid finnes nå i § 28–1a flg.

#### *Samarbeid i samkommune*

To eller flere kommuner eller to eller flere fylkeskommuner (deltakerkommunene) kan etter kommuneloven kapittel 5B vedta å opprette en samkommune for å løse felles oppgaver. Samkommunen vil være et eget rettssubjekt og styres av et samkommunestyre. Samkommunestyret består av minst tre representanter med vararepresentanter fra hvert av kommunestyrene i deltakerkommunene. Kommunestyrene kan ikke instruere samkommunestyret, men må styre gjennom sine representanter i samkommunestyret. Kommunestyrene kan også bytte ut og velge nye representanter i valgperioden. Samkommunen er bundet av alle de reglene som gjelder for saksbehandling i offentlige forvaltningsorganer.

Enhver oppgave eller avgjørelsesmyndighet som ikke i lov er lagt til kommunestyret eller fylkestinget selv eller direkte til andre kommunale eller fylkeskommunale organer, kan overføres til en samkommune. De oppgaver og den avgjørelsesmyndighet som overføres samkommunen, må være identiske for alle deltakerkommunene. Det at kompetansen overføres (ikke delegeres som i vertskommune) betyr at det er samkommunen som er rettslig ansvarlig overfor den enkelte innbyggeren i deltakerkommunen for de vedtak som treffes.

Modellen er tiltenkt større samarbeid om kommunale kjerneoppgaver med innslag av offentlig myndighet på et bredt spekter av individrettede tjenesteområder. Reglene om klage, tilsyn og kontroll vil i all hovedsak være de samme for samkommunen som for en vanlig kommune.

### 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

ment for samarbeid om de deler av kommunal virksomhet som er av mer forretningsmessig art. 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 delegeringssperre 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

Det bør ikke innføres regler om at statlige organer kan pålegge kommuner å inngå interkommunalt samarbeid på bestemte forvaltnings- eller tjenesteområder. Kommuneloven inneholder ingen generell påleggshjemmel for interkommunalt samarbeid. 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.

Delegeringssperre 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 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 bestemmelser om samarbeid.

Innføring av regler om 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.



## 10 Forsøk som verktøy for forvaltningsutvikling

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.

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 rettsikkerhet, 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.

Så lenge forsøk omhandler organisatoriske løsninger, styringsordninger, driftsmåter, oppgavefordeling og liknende, hjemles disse i forsøksloven. Det finnes ellers egne forsøks-hjemler i barnevernloven (for unntak fra lovbestemt taushetsplikt for å gi mulighet for tverretattlig samarbeid mellom barneverntje-

nesten og andre relevante tjenester), opplæringsloven (for pedagogiske og organisatoriske forsøk) og valgloven (om forsøk ved gjennomføring av valg).

Myndigheten til å godkjenne forsøk som berører kommunesektoren er delegert til Kommunal- og regionaldepartementet. Kommunal- og regionaldepartementet har innført årlige søknadsfrister for å effektivisere og samordne behandlingen av søknadene. Den årlige søknadsfristen for forsøk er 1. juni. For forsøk i den lokale eller regionale statsforvaltningen er godkjenningmyndigheten delegert til Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. Selv om godkjenningmyndigheten ligger til Kommunal- og regionaldepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, oversender disse departementetne forsøks-søknader til det aktuelle fagdepartement for vurdering. Det forutsettes at innspill og anbefalinger fra fagdepartementet skal legges til grunn ved eventuell godkjenning. Det er også ønskelig at det etableres god kontakt mellom forsøkskommunen/forsøksorganet og fagdepartementet, og at forsøket følges opp med tanke på læring og eventuelle senere regelendringer.

I utgangspunktet kan det gis godkjenning til å drive forsøket i inntil fire år, men forsøksperioden kan forlenges med inntil to år. Dersom det er planlagt eller besluttet å gjennomføre reformer i samsvar med det forsøket gjelder, kan forsøksperioden forlenges fram til reformen trer i kraft.

For nærmere utdyping av dette temaet vises vil KRDs rundskriv H-26/05 til forsøksloven.

Utgitt av:  
Kommunal- og regionaldepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere  
eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 22 24 20 00

Publikasjonskode: H-2277 B  
Design: Unni Fjærestad, 07 Oslo  
Trykk: Hurtigtrykk  
12/2012 – opplag 800

