



Veileder

Utgitt av:
Kommunal- og regionaldepartementet
Kommunalavdelingen

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer av denne publikasjonen fra:
Departementenes servicesenter
Kopi- og distribusjonsservice
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Oppgi publikasjonskode: H-2186

Forsidebilde: Ung kvinne sitter på huske.
Fotograf: © Karin Smeds/Gorilla/Samfoto

Print: Hurtigtrykk 02/2007 - opplag 500

Statlig styring av kommunesektoren

– veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører
kommuner og fylkeskommuner



Statlig styring av kommunesektoren – veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner

H-2186

Februar 2007

Veilederen er ment å være til hjelp for departementer, direktorater og statlige etater som forbereder tiltak og reformer som berører kommunesektoren. Med tiltak og reformer menes endringer i lov, forskrift og annet regelverk, endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, nye og endrede ordninger eller tilskudd, og andre økonomiske endringer.

Veilederen erstatter tidligere veileder *Reformer i kommunalforvaltningen H-2101*.

Innhold

Forord.....	3
1 Prinsipper for statlig styring av kommunesektoren	4
1.1 Innledning	4
1.2 Lov- og regelverk.....	5
1.3 Det finansielle ansvarsprinsipp	5
1.4 Valg av finansieringsmodell	5
2 Arbeidet med oppgave- og regelendringer	6
2.1 Samarbeidspartnere ved utredningsarbeid	6
2.2 Utredning av konsekvenser for kommunesektoren	7
2.3 Statsbudsjettprosessen	9
3 Finansiering av kommunesektoren.....	10
3.1 Om inntektssystemet	10
3.2 Bruk av øremerkede tilskudd	12
3.3 Kommunal medfinansiering.....	13
3.4 Delfinansiering gjennom brukerbetaling (egenbetaling)	13
3.5 Innlemming av øremerkede tilskudd	13
4 Lovgivning som styringsvirkemiddel.....	14
4.1 Krav til lov- og regelverk.....	14
4.2 Styringssystemet i kommuneloven	15
4.3 Retningslinjer for særlovgivningen.....	16
4.4 Statlig tilsyn og kontroll.....	16
4.5 Forsøkshjemler og forsøkslov.....	17
5 Rapportering	18
5.1 KOSTRA (kommune-stat-rapportering)	18
5.2 Kommunalt rapporteringsregister	18
Nyttig informasjon/linker	19
Vedlegg	20

Forord

Målgruppen for veilederen er departementer, direktorater og statlige etater som forbereder reformer eller tiltak som berører kommuner og fylkeskommuner. Med reformer og tiltak menes endringer i lov, forskrift og annet regelverk, endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, nye og endrede ordninger eller tilskudd, og andre økonomiske endringer. Med annet regelverk menes for eksempel implementering av EØS-regelverk i norsk lov.

Kommuner og fylkeskommuner (heretter kalt kommuner eller kommunesektoren) er selvstendig politisk valgte og styrte forvaltningsnivåer. Det er derfor nedfelt egne prinsipper for å regulere forholdet mellom staten og kommunesektoren. Staten kan styre underliggende etater gjennom direkte instruksjonsmyndighet. Kommuner må styres ved hjemmel i lov, gjennom økonomiske virkemidler eller gjennom veiledning, dialog, informasjon og andre egnede styringsvirkemidler. På bakgrunn av at kommuner er selvstendige forvaltningsnivåer, har Kommunal- og regionaldepartementet (heretter KRD) sett det som nyttig å lage en egen veileder for arbeidet med reformer eller tiltak som berører kommunesektoren. Veilederen er et supplement til Utredningsinstruksen og Finansdepartementets (heretter FIN) årlige budsjetttrunskriv om statlig budsjettarbeid mv.

Utredningsinstruksen

Etter Utredningsinstruksen har KRD ansvaret for samordning av statlige tiltak overfor kommunesektoren. Utredningsinstruksen gir bindende bestemmelser om arbeidet med offentlige utredninger, lover, forskrifter, stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner. Fornyings- og administrasjonsdepartementet (heretter FAD) har også utgitt en veileder til Utredningsinstruksen.

Etter Utredningsinstruksen skal alle saker som kan medføre økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene forelegges KRD for vurdering. Fagdepartementene må blant annet ta kontakt med KRD:

- Når det arbeides med budsjettsaker som direkte eller indirekte medfører konsekvenser for kommunesektoren
- Ved igangsetting av utredning av reformer i kommunesektoren
- Når det gjøres endringer i lover, forskrifter eller annet regelverk som kan ha konsekvenser for kommunesektoren

Innhold i veilederen

Ved utarbeidelsen av veilederen er det tatt utgangspunkt i KRDs formelle rolle etter Utredningsinstruksen, samt erfaringer fra planlegging og gjennomføring av reformer og tiltak på kommunesektorens ansvarsområde.

Kapittel 1 omhandler overordnede prinsipper for statlig styring av kommunesektoren.

I kapittel 2 omtales arenaer for arbeidet med saker, hvilke forhold som skal eller bør vurderes ved utredning av konsekvenser for kommunesektoren, samt koplingen til

regjeringens løpende arbeid med statsbudsjettet. Det gis også en nærmere omtale av konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren.

I kapittel 3 gis det en nærmere utdyping av hvordan kommunesektoren finansieres, herunder omtale av inntektssystemet til kommunesektoren og retningslinjer for bruk av øremerkede tilskudd.

I kapittel 4 gjennomgås hovedpunktene i kommuneloven, og retningslinjene som gjelder for annen lovgivning som regulerer virksomheten i kommunene. Disse retningslinjene er førende for framtidige oppgave- og regelendringer i kommunesektoren.

Kapittel 5 omhandler KOSTRA (kommune-stat rapportering) og kommunalt rapporteringsregister.

Avgrensning

Det må understrekes at ulike typer oppgave- og regelendringer har enkelte fellestrekk, men at det også reises særskilte problemstillinger i hvert enkelt tilfelle. Veilederen må derfor ikke oppfattes som uttømmende når det gjelder arbeidet med endringer på kommunesektorens ansvarsområde. Kontakt KRD ved Kommunalavdelingen dersom det er spørsmål til innholdet i veilederen eller andre spørsmål til arbeidet med saker som berører kommunesektoren.

Veilederen omtaler ikke samordningen mellom departementene i forbindelse med plan- og bygningsloven og saker med regionale konsekvenser. Vi viser i denne sammenheng til rundskriv H-06/98 *Veileder for distriktsøkonomiske konsekvenser* på KRDs nettsider på www.regjeringen.no.

1 Prinsipper for statlig styring av kommunesektoren

1.1 Innledning

Kommunene er selvstendige, politisk valgte og styrte forvaltningsorganer, og kommunestyrene er ansvarlig for kommunens virksomhet. Det er derfor nødvendig med prinsipper for hvordan statlige tiltak og reformer som berører kommunesektoren skal utformes og håndteres. Det er et overordnet mål å gi kommunesektoren gode rammevilkår som kan styrke kommunene både som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer. Statens styring av kommunesektoren må balanseres mellom hensynet til et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bosted, og kommunesektorens behov for å prioritere tjenester lokalt i tråd med innbyggernes ønsker og behov. Det er viktig å legge til rette for en sterk og effektiv kommunesektor som er en sentral aktør i samfunnsutviklingen lokalt, og som selv kan drive et aktivt omstillingsarbeid for å gi innbyggerne gode tjenester, valgfrihet og medbestemmelse. Statens styring bør derfor i størst mulig grad preges av dialog og veiledning i stedet for absolutte pålegg og krav. Videreutvikling av konsultasjonsordningen, informasjonsarbeid og spredning av ideer gjennom f.eks. nettverksarbeid er sentrale eksempler på slike styringsgrep.

1.2 Lov- og regelverk

Dersom kommunesektoren pålegges nye oppgaver eller plikter, kreves hjemmel i lov fastsatt av Stortinget. Som hovedregel bør tildeling av oppgaver og regulering av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet skje i lovs form. Mindre presiseringer kan skje i forskrift. Lovpålegg, plankrav, tilsyn og rapportering er sterke styringsvirkemidler, og må være begrunnet med overordnede nasjonale hensyn. Statens styring av kommunesektoren bør være preget av forutsigbarhet, slik at sektoren får tid til å omstille seg og legge til rette for endringer i budsjettering og annen planlegging.

1.3 Det finansielle ansvarsprinsipp

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.

Det må være samsvar mellom kommunesektorens oppgaver og tilgjengelige ressurser. Når staten pålegger kommunesektoren nye oppgaver, er det derfor viktig at økonomiske og administrative konsekvenser er tilfredsstillende utredet. Dersom det legges nye oppgaver til kommunene eller det vedtas nye regler som påfører kommunene økte utgifter, skal det gis kompensasjon for merutgiftene ved at inntektsrammene for kommunesektoren økes tilsvarende. På samme måte skal inntektsrammene vanligvis reduseres hvis kommunene 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 reist og avklart tidlig i statsbudsjettprosessen.

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 på KRDs 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 på KRDs budsjett.

1.4 Valg av finansieringsmodell

Kommunene og fylkeskommunene har sine hovedinntekter fra skatt (bl.a. skatt fra alminnelig inntekt fra personer og selskaper) og fra rammetilskuddene fra staten. Til sammen utgjør dette kommunenes frie inntekter. Rammetilskuddene fordeles mellom kommunene gjennom *inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. I tillegg finansieres enkelte oppgaver gjennom øremerkede ordninger, ofte supplert med kommunal egenandel fra de frie inntektene, og gebyrer/brukerbetaling fra innbyggerne.

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å oppnå en fordeling av de frie inntektene som bidrar til at alle kommuner skal kunne yte et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Inntektssystemet er nærmere omtalt i pkt. 3.1.

Dersom staten pålegger kommunesektoren en ny oppgave eller gjør endringer i regelverk e.l. som medfører økte kostnader for kommunene, må staten sørge for økonomisk kompensasjon til kommunesektoren. Dette kan gjøres ved:

- En økning i de frie inntektene (skatt og rammetilskudd)
- Etablering eller styrking av et øremerket tilskudd
- At det gis anledning for kommunene til å kreve gebyr/brukerbetaling

Finansiering av kommunale oppgaver gjennom skatteinntekter og rammetilskudd (rammefinansiering) gir både den mest kostnadseffektive utnyttelsen av ressursene og tjenester som er tilpasset lokale forhold og brukernes behov. Rammefinansiering bedrer også mulighetene for makroøkonomisk styring. Rammefinansiering gjennom inntektssystemet er derfor hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren.

Skatteinntekter og rammetilskudd er kommunesektorens frie inntekter. Disse inntektene utgjør om lag 70 prosent av kommunesektorens samlede inntekter (2006). Dersom for mange nye reformer finansieres av øremerkede tilskudd, vil det medføre at andelen frie inntekter reduseres. Dette vil sette rammefinansieringssystemet under press.

Det er et mål og en utfordring å videreutvikle styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren, slik at ønsket endring av kommunenes tjenesteproduksjon kan skje uten omfattende bruk av detaljert regelverk og øremerkede tilskudd. Se nærmere omtale av øremerkede tilskudd under pkt. 3.2.

2 Arbeidet med oppgave- og regelendringer

2.1 Samarbeidspartnere ved utredningsarbeid

I samsvar med Utredningsinstruksens pkt. 2.1 er den instans som setter saken i gang, ansvarlig for å utrede økonomiske og administrative konsekvenser.

Det bør tas kontakt med FIN og KRD om egnet arbeidsform når arbeidet starter opp. Det kan i mange større saker være fornuftig å organisere arbeidet internt i statsforvaltningen i arbeidsgrupper med representanter fra berørte fagdepartement. 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. KRDs rolle og bidrag i arbeidet vil variere avhengig av innholdet i den konkrete saken. Det bør derfor avklares i hver enkelt sak hva KRD ev. skal bidra med.

Utvalg og arbeidsgrupper som skal vurdere økonomiske og administrative forhold mellom staten og kommunesektoren bør ha representasjon både fra FIN og KRD. Det må også tas 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. Det vises i denne forbindelse til omtale av konsultasjonsordningen under pkt. 2.3.

2.2 Utredning av konsekvenser for kommunesektoren

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

Problembeskrivelse og definering av målsetninger

- Beskriv dagens situasjon.
- Hva er problemene?
- 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 tiltak(ene) som skal vurderes?
- Gjelder problemstillingene alle landets kommuner, eller enkeltkommuner og/eller grupper av kommuner med særskilte karakteristika?

Spesifisering av tiltak:

- Beskriv alternative tiltak og hvordan de kan tenkes gjennomført.
- Er tiltakene gjennomførbare (jf. også vedtatte politiske målsetninger)?
- Hvilke virkemidler er det hensiktsmessig å bruke (juridiske, økonomiske, andre virkemidler)?

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 utarbeides reelle alternativer som innebærer rammestyring, veiledning og dialog.
- Lovfesting, øremerkede tilskudd, plankrav, tilsyn og rapportering må være begrunnet med overordnede nasjonale hensyn. Det er et forvaltningspolitisk mål at regelverk og rapportering skal være minst mulig ressurskrevende å etterleve.
- Ved forslag til tiltak som medfører ny lovgivning eller endringer i eksisterende lovgivning, bør det ikke gis regler om bestemte organer, intern delegasjon, ledelse, innstillingsrett, regler om tekniske forhold i institusjoner og lokaler, faglige kompetansekrav og bemanningsnormer, pålegg om kommunale (handlings)planer på enkeltområder eller særskilte saksbehandlingsregler (se også pkt. 4.3 om retningslinjer for særlovgivningen).

Tiltakenes kostnads- og nyttevirksomheter:

- Identifiser fordeler og ulemper ved hvert enkelt tiltak.
- Hvilke administrative og økonomiske konsekvenser medfører tiltakene, dvs. hva er forslaget innvirkning på både utgifts- og inntektssiden for kommunene? Driftsutgifter, kapitalkostnader og ev. endring i mulighet for inndekning via brukerbetaling/gebyrer må tas med i beregningene. Både engangskostnader, kortsiktige og langsiktige kostnader skal tas med.
- Gir planlagt iverksettingstidspunkt særskilte administrative og/eller lovmessige utfordringer? Skal reformen tre i kraft fra årsskiftet eller i løpet av året? Synliggjør hva som er helårseffekten av reformen eller tiltaket i det etterfølgende budsjettåret dersom tiltaket gjennomføres midt i året.
- Hvilke omstillingskostnader kan tiltaket medføre?

- Medfører tiltaket eller reformen konsekvenser for arbeidstakerne, som spørsmål om pensjonsordninger, avtale- og regelverk eller andre arbeidsrettslige spørsmål? Skal ansatte skifte arbeidsgiver, 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 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 knyttet til et nytt tiltak skal kommunesektorens inntekter korrigeres.
- Kommunesektoren kan kompenseres gjennom inntektssystemet (rammetilskudd) eller gjennom øremerking. Rammefinansiering er hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren.
- Kommunevis fordeling av kompensasjon kan være basert på kommunenes faktiske utgifter (regnskap) eller på objektive utgiftsbehov (se pkt. 3.1 om inntektssystemet).
- Ved fordeling gjennom inntektssystemet bør fordelingsvirkninger mellom kommunene vurderes i samarbeid med KRD.
- Bruk av øremerkede tilskudd skal særskilt begrunnes.
- Ved øremerking må det redegjøres for:
 - hvorfor tilskuddet må være øremerket og ikke kan gis som en del av rammetilskuddet til kommunesektoren
 - en konkret, etterprøvbar målsetting for tilskuddet og konkrete resultatkrav
 - hvordan tilskuddsordningen er tenkt utformet
 - hvilke egenandeler kommunene ev. må ut med for å nyttiggjøre seg av tilskuddet
 - om tilskuddet kan eller bør innlemmes i inntektssystemet, ev. avvikes, når målet for tiltaket er nådd (se nærmere omtale av bruk av øremerking i pkt. 3.2)

Krav til rapportering, oppfølging og evaluering:

- Det er et mål å samordne og begrense omfanget av rapportering som kommunesektoren pålegges av staten. Se nærmere omtale av reglement for økonomistyring i staten (pkt. 2.3), KOSTRA (pkt. 5.1) og Kommunalt rapporteringsregister (pkt. 5.2).
- Etter at tiltakene er iverksatt bør tiltakene evalueres. Vurder hvem som skal være ansvarlig for evalueringen og når den bør gjennomføres.
- Evalueringen bør ta utgangspunkt i tidligere analyser av tiltaket, og det bør ses særskilt hen til målene som ble satt da tiltaket ble utredet og besluttet. Beskriv virkninger for kommuner og brukere, og gi en vurdering av resultatene med utgangspunkt i forutsetningene, beregningene og usikkerhetsvurderingene som har vært gjort tidligere.

For nærmere informasjon om gjennomføring av utredning og analyser vises det bl.a. til *Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid* og FINs *Veileder i samfunnsøkonomisk*

analyse. Lenker til disse dokumentene ligger på FIN og FADs nettsider på www.regjeringen.no.

2.3 Statsbudsjettprosessen

Arbeidet med reformer og tiltak rettet mot kommunesektoren er tett koplet til regjeringens løpende budsjettarbeid gjennom året. Aktuelle saker for kommende budsjettår skal som hovedregel varsles i kommuneproposisjonen og tas opp i konsultasjonsordningen mellom KS og staten. Det gis derfor en kort omtale av FIN sitt budsjetttrundskriv, økonomireglementet, kommuneproposisjonen og konsultasjonsordningen.

Finansdepartementets budsjetttrundskriv

Regjeringen vedtar prosedyre og framdriftsplan for departementenes arbeid med budsjettene. FIN samordner departementenes budsjettarbeid og gir i budsjetttrundskriv retningslinjer for utarbeidelse av bevilgningsforslag. Statlige bevilgninger til kommunene skal føres på 60-poster i statsbudsjettet. Budsjetttrundskrivene gir blant annet nærmere retningslinjer for hvordan 60-postene skal behandles innenfor budsjettopplegget.

Hovedregelen er at 60-postene er unntatt fra departementenes frie omdisponeringsrett. Denne restriksjonen er nødvendig fordi 60-postene inngår i den samlede inntektsrammen for kommunesektoren (skatteinntekter, rammetilskudd, gebyrer og øremerkede tilskudd). Det er likevel adgang for fagdepartementene til å be FIN og KRD vurdere forslag om å omdisponere midler fra 60-poster til andre postgrupper, eller fra andre postgrupper til 60-poster.

Kommuneproposisjonen

KRD legger i mai hvert år frem kommuneproposisjonen for at kommunene skal bli varslet om planlagte endringer i statlige rammebetingelser i neste års statsbudsjett. Dette gjelder bl.a. signaler om inntektsvekst for kommunene det kommende år og 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) og regelendringer med økonomiske konsekvenser for kommunesektoren. Dette innebærer at fagdepartementene i arbeidet med forslag til endringer som berører kommunesektoren må utrede de økonomiske konsekvensene av forslaget og forelegge disse for KRD, 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.

Konsultasjonsordningen

Forholdet mellom staten og kommunesektoren skal være preget av dialog og samhandling. Gjennom konsultasjonsordningen er det etablert en fast arena hvor staten (ved regjeringen) og kommunesektoren (ved KS) møtes på politisk nivå fire ganger i året for å gjennomgå temaer og saker med betydning for sektoren. Det er viktig at saker med konsekvenser for sektoren tas opp i konsultasjonsordningen slik at det på et tidlig tidspunkt gis anledning til å komme med synspunkter på innretningen av oppgave- eller regelendringer mv. Dette gjelder

også selv om kommunesektoren gjennom høring eller på annen måte er gjort kjent med saken. Budsjettfortrolig informasjon skal ikke tas opp i konsultasjonssammenheng.

KS kan gjennom ordningen bidra med informasjon til og om kommunesektoren, for eksempel relevante bakgrunnsdata som grunnlag for konsekvens- og kostnadsberegninger. Involvering av KS kan også bidra til større oppslutning i kommunesektoren om den statlige styringen. På denne måten kan implementeringen av statlig initierte reformer forenkles, og endringer i statlig styring og målsettinger for den kommunale tjenesteproduksjonen gjøres lettere.

Staten og KS kan gjennom konsultasjonsordningen etablere bilaterale avtaler på utvalgte områder. Ved utarbeiding av slike avtaler må KRD konsulteres, slik at avtalene utformes i tråd med prinsippene for slike avtaler som staten og KS er enige om. Det er redegjort nærmere for konsultasjonsordningen og bilaterale samarbeidsavtaler i egne veiledere, se KRDs nettsider på www.regjeringen.no.

Kommunal- og regionaldepartementet leder sekretariatet for konsultasjonsordningen. Mer informasjon om denne finnes også på KRDs nettsider på www.regjeringen.no.

3 Finansiering av kommunesektoren

3.1 Om inntektssystemet

Kommunenes og fylkeskommunenes hovedinntekter er de frie inntektene som består av skatteinntekter og overføringer fra staten gjennom inntektssystemet (rammetilskudd). Kommunene disponerer de frie inntektene fritt innenfor gjeldende lover og forskrifter.

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Dette formålet ivaretas gjennom utgifts- og inntektsutjevningen i inntektssystemet. Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet utjevnes ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold knyttet til å gi et likeverdig tjenestetilbud i ulike deler av landet. Gjennom inntektsutjevningen utjevnes delvis variasjoner i skatt på inntekt og formue, naturressursskatt og selskapskatt.

Inntektssystemet brukes også som et virkemiddel for å ivareta regional- og distriktpolitiske hensyn. Små kommuner og kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge mottar derfor særskilte tilskudd gjennom inntektssystemet.

Det inngår også et eget skjønnstilskudd i inntektssystemet. Tilskuddet brukes til å korrigere for forhold som ikke ivaretas godt nok i fordelingssystemet for øvrig. Skjønnstilskuddet forvaltes av fylkesmannen.

Beregning av endringer i inntektssystemet til kommunene

Ved oppgave- og regelendringer som har økonomiske konsekvenser for kommunesektoren, skal kommunene tildeles eller trekkes midler i inntektssystemet i samsvar med faktiske forventede utgiftsøkninger (eller innsparinger).

Når midler skal legges inn eller trekkes ut fra inntektssystemet til kommunene, bør man som hovedprinsipp ta utgangspunkt i de ressurser som er brukt på oppgaven (f.eks. sist tilgjengelige regnskapsdata i KOSTRA). Hovedprinsippet med bruk av regnskapstall gjelder både for å beregne hvor mye kommunene samlet sett skal trekkes eller tildeles (makro), og hvilket beløp den enkelte kommune/fylkeskommune skal trekkes/tildeles (mikro).

Ofte kan det være vanskelig å finne data basert på regnskapstall. En alternativ løsning kan da være å beregne uttrekk for enkeltkommuner etter objektive kriterier (for eksempel folketall, utvikling i tjenestenivå, antall innbyggere i bestemt aldersgruppe). Også andre løsninger kan vurderes. KRD kan bistå fagdepartementene med å vurdere ulike løsninger.

Omfordelingseffekter

Når en oppgave er finansiert gjennom en øremerket ordning, er fordelingen mellom kommunene ofte et resultat av hvor mye den enkelte kommune har produsert av tjenesten. 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.

For å unngå store omfordelingseffekter er det innført en overgangsordning i inntektssystemet. Gjennom overgangsordningen fordeles det øremerkede tilskuddet gradvis etter inntektssystemets kriterier. Det tar fem år fra det første året et tilskudd innlemmes (eller trekkes ut) til midlene fordeles helt etter inntektssystemets kriterier. Om det er små tilskudd som legges inn (eller trekkes ut) eller fordelingen i kommunene ikke er kjent, vil en ofte legge inn midlene uten en slik overgangsordning.

Siden øremerkede tilskudd krever kommunal medfinansiering, er de ofte skjevfordelte. I tillegg kommer at øremerkede tilskudd ofte gjelder et fåtall kommuner og at det er små beløp det dreier seg om. Kommunene er imidlertid økonomisk robuste enheter; det som tapes ved én ordning, kan ofte innhentes igjen ved en annen. I det store bildet er omfordelingseffektene mindre dramatiske enn de kan virke som på innlemmingstidspunktet. Ved finansiering gjennom inntektssystemet oppnås stabilitet og forutsigbarhet i inntektsrammene til kommunene. KRD foretar også en løpende vurdering av behovet for endringer i kostnadsnøkklene for kommunene.

Unntaksvis kan midler som innlemmes i inntektssystemet i en kortere periode gis en særskilt fordeling. Dette kan være tilfelle når det dreier seg om en éngangsbevilgning, når midlene kun skal bevilges kommunene i få år, når man avventer endringer i kostnadsnøkkelene eller når det dreier seg om forsøk etter forsøksloven. De innlemmede midlene kan da legges utenfor overgangsordningen i inntektssystemet og gis en særskilt fordeling. En særskilt fordeling er imidlertid ikke en varig løsning, og perioden midlene gis en særskilt fordeling bør fastsettes på forhånd og vanligvis avgrenses til maksimalt to år. Særskilt fordeling kan ikke brukes som en erstatning for et øremerket tilskudd på sikt. Fagdepartementet og KRD bør i samarbeid vurdere om det er nødvendig å innlemmede midler i en kort periode gis en særskilt fordeling.

For nærmere omtale av inntektssystemets komponenter og oppbygging, vises det til den årlige kommuneproposisjonen og til Grønt hefte, Beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp. nr. 1 og til omtale av inntektssystemet på KRDs nettsider på: www.regjeringen.no.

3.2 Bruk av øremerkede tilskudd

Retningslinjer for bruk av øremerkede tilskuddsordninger

Øremerking av tilskudd er et styringsverktøy som gir staten muligheten til å utøve en sterk grad av kontroll med kommunesektoren, og isolert sett er dette tiltak som kan 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 uoversiktig 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 effektiv ressursutnyttelse.

Videre må kommunene som regel både søke om øremerkede tilskudd, og rapportere om bruken av tilskuddene i etterkant. Dette medfører betydelige administrative kostnader, både for kommunene og staten, og gjør finansiering gjennom øremerking mer ressurskrevende enn rammefinansiering.

En utstrakt bruk av øremerkede tilskudd kan 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.

For å gi kommunene et insitament til å drive kostnadseffektivt, forutsetter dessuten øremerkede tilskudd som regel kommunal medfinansiering (egenandel), jf. pkt. 3.3.

Øremerkede tilskudd kan også 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.

Når kan det være aktuelt å bruke øremerkede tilskudd?

Ulempene ved øremerkede tilskudd må veies opp mot fordelene med øremerking. 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

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 inntektssystemet

3.3 Kommunal medfinansiering

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, og dermed kan motta større øremerkede tilskudd.

Ved forarbeidet til og presentasjonen av det årlige kommuneopplegget i statsbudsjettet legges det vekt på å få fram størrelsen på kommunal medfinansiering for kommunesektoren samlet ved nye øremerkede satsinger, og hvordan budsjettopplegget er tilpasset dette gjennom fastsettelse av nivået på frie inntekter.

3.4 Delfinansiering 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 KRD. I *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester H-2140* er det gitt bestemmelser om beregning av egenbetalinger på kommunale brukertjenester.

3.5 Innlemming av øremerkede tilskudd

Forslag om innlemming av øremerkede tilskudd må innpasses i den ordinære budsjettprosessen. Forslag om innlemming skal legges fram i den årlige kommuneproposisjonen. Dette er viktig for at det konkrete forslag til innlemming (fordeling av midlene mellom kommunene) skal kunne presenteres i statsbudsjettet.

Forslag om innlemming kan også med fordel varsles til Stortinget ett eller flere år i forveien, og dette kan gjerne skje gjennom kommuneproposisjonen.

Ved eventuelle innlemminger skal KRD innen 1. august ha informasjon om:

- totalbeløpet som skal innlemmes
- fordeling av beløpet mellom kommunene

Beløpene skal være i priser for inneværende år. Det er fagdepartementenes ansvar å fremskaffe disse dataene, og å sørge for at den kommunevise fordelingen avklares med KRD.

Når det vurderes å innlemme et øremerket tilskudd, bør fagdepartementet vurdere fordelingsvirkninger av innlemmingen, dvs. forskjellene mellom ny og opprinnelig fordeling av tilskuddet. Dersom innlemmingen har store fordelingsvirkninger for enkeltkommuner bør KRD informeres. KRD kan bistå ved beregninger av fordelingsvirkninger.

Etter at statsbudsjettet er lagt frem vil det være vanskelig å endre på fordelingen mellom kommunene, fordi dette vil innebære en omfordeling mellom alle kommuner. Det er derfor viktig at de data som legges inn er korrekte.

Beregningene av tilskudd til den enkelte kommune og fylkeskommune dokumenteres hvert år gjennom "Beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp. nr. 1" (Grønt hefte), som er et vedlegg til St.prp. nr. 1 fra KRD. I Grønt hefte blir også prinsippene for inntektssystemet nærmere beskrevet.

4 Lovgivning som styringsvirkemiddel

4.1 Krav til lov- og regelverk

Dersom kommunesektoren pålegges nye oppgaver eller plikter, kreves hjemmel i lov fastsatt av Stortinget. Som hovedregel bør tildeling av oppgaver og regulering av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet skje i lovs form. Mindre presiseringer kan skje i forskrift. Stortinget har ved flere anledninger (blant annet i Innst. S. nr. 18 (1992-93)) uttalt at følgende krav bør stilles til lov- og regelverk:

- Kommunene bør ha generell frihet til å løse sine oppgaver tilpasset lokale forhold. Likeverdige løsninger er viktigere enn likhet i organisasjons- og styringsformer.
- Statlige påbud om hvordan kommunene skal organisere sin virksomhet, skal begrenses.
- Den statlige styringen av kommunene bør skje gjennom rammevedtak, ikke detaljstyring og detaljkontroll.
- Mulighetene for helhetsløsninger på tvers av etatsgrenser og/eller forvaltningsnivåer bør styrkes.

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 (kommuneloven), og retningslinjer for særlovgivningen legger føringer på hvordan lover og regler som regulerer kommunesektoren skal utformes (jf. vedlegget).

4.2 Styringssystemet i kommuneloven

Kommuneloven bygger blant annet på at ansvar/oppgaver legges til kommunestyret/fylkestinget. Disse organene har stor frihet til å bestemme den organisatoriske og administrative oppbygningen. Særlovgivningen er i overveiende grad tilpasset dette prinsippet. Lov- og forskriftsregler og delegasjonsvedtak skal derfor utformes slik at "kommunen" - eventuelt "kommunestyret selv" - får ansvaret. Statlige oppgaver bør ikke overføres til kommunene gjennom delegasjon fra staten.

Når kommuneloven bruker begrepet "kommunestyret selv" innebærer dette et internt delegasjonsforbud. Dersom dette begrepet ikke er brukt, betyr det at kommunestyret/fylkestinget i utgangspunktet kan delegere myndighet til det organ det måtte ønske. For delegasjon til administrasjonen/kommunerådet, til interkommunale styrer og institusjonsstyrer er det særskilte delegasjonsregler.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette faste utvalg, kommunedelsutvalg m.m. for å ta seg av kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Kommunestyret og fylkestinget fastsetter området for utvalgenes virksomhet, og de kan tildeles avgjørelsesmyndighet. Kommunestyret kan også opprette andre folkevalgte organer innenfor rammene i kommuneloven.

Etter lovendringer med virkning fra 1. januar 2007 kan kommunen inngå avtale med andre kommuner om såkalt vertskommunesamarbeid i samsvar med reglene i kommuneloven §§ 28 a – 28 k (se nærmere i Ot.prp. nr. 95 (2005-2006)). I henhold til § 28 a kan en kommune overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver til en vertskommune hvis den aktuelle lov ikke er til hinder for dette.

I hver kommune og fylkeskommune skal det ansettes en administrasjonssjef som øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon. Etter kommuneloven § 23 skal delegasjon til kommuneadministrasjonen gå til administrasjonssjefen, som eventuelt kan delegere videre internt i administrasjonen. Kommunerådet/fylkesrådet overtar administrasjonssjefens oppgaver ved parlamentarisk styringsform (§ 19 nr. 2).

De viktigste ordningene for internkontroll i kommuner er at:

- 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. (§ 76)
- Alle kommuner skal ha et kontrollutvalg, som på vegne av kommunestyret/fylkestinget fører løpende tilsyn med den kommunale/fylkeskommunale forvaltningen. (§ 77)
- Alle kommuner skal ha en revisjonsordning, enten i regi av en ansatt revisor, en interkommunal ordning eller ved kjøp av revisortjenester. (§ 78)
- Administrasjonssjefen skal sørge for et system med intern, administrativ kontroll (§ 23 nr. 2). Ved parlamentarisk styringsform skal kommunerådet/fylkesrådet sørge for dette.

4.3 Retningslinjer for særlovgivningen

I tillegg til kommuneloven, gir Stortinget bestemmelser om oppgaveløsning og organisering for de enkelte sektorene, som for eksempel skole, barnevern, sosialtjeneste mv. Sektorlovgivningen benevnes gjerne særlover. Regjeringen har vedtatt retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren.

Retningslinjene bygger på en forståelse av at staten bør gi kommunene reell myndighet og handlingsrom slik at de kan finne kostnadseffektive og gode løsninger tilpasset lokale forhold. Hensynet til individuell og lokal tilpasning tilsier at myndighet legges til det lokale nivået, som er nærmest innbyggerne. Nasjonale målsettinger kan ivaretas ved bruk av andre virkemidler enn detaljert regelverk.

Statlig regelverk som vedtas ut fra hensyn til kun én sektor kan gi uforutsette virkninger for andre deler av kommunens virksomhet. Regler på ett område fører til at ressurser må overføres fra et annet område, uten at dette er begrunnet i lokale behov. Regler på ett fagområde kan være godt begrunnet, men summen av regler kan gi uønskede konsekvenser, både for lokaldemokratiet og for effektiviteten og tilpassingen av den lokale tjenesteproduksjonen.

En avveining mellom nasjonale hensyn som kan begrunne statlig styring og de hensynene som begrunner lokal handlefrihet, legger føringer på utformingen av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren (se nærmere om nasjonale hensyn i vedlegget).

Retningslinjene innebærer at innføring av følgende typer regler krever en spesiell vurdering og begrunnelse:

- bestemte organer i kommuner eller fylkeskommuner, og regler om sammensetning, sekretariatsløsninger o.l. for slike
- bestemte måter å løse en oppgave på i kommunene
- intern delegasjon (eller andre administrative forhold som innstillingsrett og lignende) i kommunene
- tekniske forhold i kommunale institusjoner og lokaler, herunder særlige vilkår av teknisk karakter for utbetaling av statlige tilskudd til bygging av kommunale institusjoner, m.v.
- faglige kompetansekrav, lederkrav og bemanningsnormer m.v.
- statlige godkjenningsordninger
- regler om kommunale (handlings)planer på enkeltområder
- særskilte saksbehandlingsregler, herunder særskilte regler for forberedelse av enkelte typer vedtak
- individuelle rettigheter hvor kommuner er pliktsubjekt.

Retningslinjene med merknader er inntatt som vedlegg til denne veilederen.

4.4 Statlig tilsyn og kontroll

Med skjerpede krav til kommunenes egenkontroll, bør den statlige detaljkontrollen tones ned. Reglene i kommuneloven som skal sikre statlig kontroll og tilsyn er:

- Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen bringe avgjørelse truffet av folkevalgt organ eller den kommunale/fylkeskommunale administrasjon inn for fylkesmannen/departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. (§ 59)
- Departementet/fylkesmannen kan på eget initiativ ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll. (§ 59 nr. 5)
- Departementet har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter. (§ 59 nr. 6)
- Fylkesmannen skal godkjenne alle kommunale garantivedtak. (§ 51)

Myndighet etter kommuneloven § 59 er lagt til aktuelle fagdepartementer når det gjelder fylkeskommunale avgjørelser. For kommunale vedtak er myndighet i all hovedsak delegert til fylkesmannen.

Kommuneloven § 60 er en bestemmelse om utvidet statlig kontroll dersom kommuner eller fylkeskommuner har kommet i økonomiske uføre. § 60 nr. 1, pkt a – d lister opp de kriteriene som fører til registrering i Register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). KRD utfører lovlighetskontroll av fylkeskommunene i registeret, fylkesmannen har slik myndighet overfor kommunene.

En rekke særlover har bestemmelser om statlig tilsyn med kommunene. Stortinget har ved behandling av Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) fastsatt regler om prosess- og samordning av statlig tilsynsvirksomhet. Reglene er tatt inn i et nytt kapittel 10 A i kommuneloven.

4.5 Forsøkshjemler og forsøkslov

Lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992 nr. 87 gir muligheter for forsøksvirksomhet i forvaltningen, gjennom unntak fra gjeldende lovgivning/regelverk. Statlig og kommunal forvaltning kan gjennom forsøksloven prøve ut løsninger som kan føre til mer effektiv organisering, raskere saksbehandling eller bedre tjenester for brukerne. Det kan ikke settes i gang forsøk med avvik fra kommunelovens grunnleggende bestemmelser om organisering, forvaltningslovens saksbehandlingsregler eller regler gitt for å verne enkeltpersoners rettssikkerhet, eller forsøk som medfører utvidelse av plikter/innskrenking av rettigheter som enkeltpersoner har etter gjeldende lovgivning. Forsøksloven kan ikke brukes til kun å få dispensasjon/unntak fra gjeldende regelverk. Siktemålet må være forvaltningsutvikling.

Myndigheten til å godkjenne forsøk som berører kommunesektoren er delegert til KRD. KRD 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 myndigheten delegert til FAD. Så lenge forsøk omhandler organisatoriske løsninger, styringsordninger, driftsmåter, oppgavefordeling og liknende, hjemles disse i forsøksloven. Det finnes egne forsøkshjemler i barnevernloven (for unntak fra lovbestemt taushetsplikt, for å gi mulighet for tverretattlig samarbeid mellom barneverntjenesten og andre relevante tjenester), opplæringsloven (for pedagogiske forsøk) og valgloven (om forsøk ved gjennomføring av valg).

5 Rapportering

5.1 KOSTRA (kommune-stat-rapportering)

Fagdepartementene har ansvaret for tilstrekkelig rapportering innen eget fagområde. Det er et mål å samordne og begrense omfanget av rapportering kommunesektoren pålegges av staten. KOSTRA skal sikre en effektiv rapportering fra kommune til stat ved at data rapporteres bare én gang, selv om de skal brukes til ulike formål. Gjennom KOSTRA gis styringsinformasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder, til bruk for beslutningstakere både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås. Det er etablert KOSTRA-arbeidsgrupper på mange områder sammensatt av SSB, ansvarlig fagdepartement, KRD og kommunesektoren. Gruppene skal samordne, vurdere omfang og innretning på rapportering fra kommunesektoren til staten gjennom KOSTRA.

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer årlig foreløpige KOSTRA-tall for tjenesteyting og økonomi i kommunene for det foregående året den 15. mars, og opprettede, endelige KOSTRA-tall 15. juni. SSB supplerer dataene som kommunene har innrapportert gjennom KOSTRA med tall fra andre nasjonale dataregistre, for eksempel Grunnskolenes informasjonssystem (GSI).

På KRDs nettsider på www.regjeringen.no finnes informasjon om rapportering og KOSTRA. Siden har også peker til SSBs KOSTRA-sider: www.ssb.no.

5.2 Kommunalt rapporteringsregister

Kommunesektoren har betydelig arbeid knyttet til rapportering. Fra 1. januar 2006 er det etablert et elektronisk register med oversikt over alle områder kommunene er pålagt å rapportere om til staten.

Kommunalt rapporteringsregister vil, ved å bidra med samlet oversikt, gjenbruk av data, tilgjengelighet og mulighet for analyser, kunne være et nyttig verktøy i arbeidet med samordning av rapportering i KOSTRA.

En oversikt over omfanget av rapportering fra kommunesektoren til staten vil først og fremst være nyttig for å kunne kvantifisere bruken av administrative ressurser og vurdere rimeligheten av den samlede oppgavebyrde. Bedre oversikt og tilgjengelighet vil også kunne bidra til mer og bedre bruk av de innsamlede opplysningene.

Gjennom etableringen av kommunalt rapporteringsregister pålegges departementer og underliggende etater en meldeplikt. En slik plikt innebærer at det må sendes melding til kommunalt rapporteringsregister når nye rapporteringsplikter skal innføres, eller når det eventuelt skal skje endringer i eksisterende rapporteringsplikter. Alle rapporteringsplikter må være publisert i kommunalt rapporteringsregister før det inntre en plikt for kommunesektoren til å rapportere. Det vil bli lagt til rette for at opplysningene i meldeplikten blir overført elektronisk mellom oppgaveforvalter og registeret. Registeret samlokaliseres med Oppgaveregisteret ved Brønnøysundregistrene. Registeret er tilgjengelig på: <http://w3.brreg.no/kommunalrapporteringsregister/>

Nyttig informasjon/linker

Nærmere informasjon om kommuneøkonomi, kommunelov og forsøk mv. finnes på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider på www.regjeringen.no

Lenker til årlige budsjetttrundskriv, Veileder i samfunnsøkonomiske analyser (publ.nr. R-0603 B), Reglement for økonomistyring i staten mv. ligger på Finansdepartementets nettsider på www.regjeringen.no

Lenker til Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid (publikasjonsnr. P-0885B) ligger på Fornyings- og administrasjonsdepartementets nettsider på www.regjeringen.no

Vedlegg

Retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren – med merknader fra Kommunal- og regionaldepartementet

Staten bør gi kommunene reell myndighet og handlingsrom slik at de kan finne kostnadseffektive og gode løsninger tilpasset lokale forhold og sine borgere. En avveining mellom nasjonale hensyn som kan begrunne statlig styring og de hensynene som begrunner lokal handlefrihet, legger føringer på utformingen av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren. De hensyn som begrunner lokal handlefrihet faller særlig i to hovedkategorier: Hensynet til effektiv tjenesteproduksjon og hensynet til demokratisk styring.

Retningslinjene tar utgangspunkt i prinsippene i kommuneloven om nasjonal rammestyring og størst mulig lokal frihet i organiseringen. Det enkelte departement må i hvert enkelt tilfelle foreta en avveining mellom hensyn som begrunner statlig styring og hensyn som begrunner lokal handlefrihet.

Tungtveiende nasjonale hensyn må foreligge dersom staten skal styre kommunesektoren gjennom regler. Statlig styring skal ta utgangspunkt i følgende hensyn:

- Rettssikkerhet, herunder sikring av minoriteters rettigheter.
- Likhet og likeverd.
- Økonomiske forhold hvor kommunenes disponeringer får betydning ut over kommunen selv.
- Hensynet til nasjonale miljøverdier.
- Samordnet og omstillingsorientert forvaltning.
- Liv, helse og sikkerhet.

Hensynene danner grunnlaget for retningslinjene nedenfor. Regler som kommer i konflikt med retningslinjene må begrunnes særskilt. Retningslinjene gjelder plikter som følger med det å være kommune, og som ikke gjelder for noen andre rettssubjekter. De omfatter også plikter som retter seg mot enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste, men hvor det i praksis er kommunene som er ansvarlige for oppgavene, eller hvor regelverket omhandler oppgaver som er svært sentrale for kommunesektoren.

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

Opgavetildelingen skal skje til kommunestyret eller fylkestinget, som i utgangspunktet er tillagt all myndighet til å se virksomheten som en helhet. Kommunestyret og fylkestinget oppretter selv organer innen rammene av kommuneloven. Kommunestyret og fylkestinget bør også selv få bestemme sammensetning, sekretariatsløsninger o.l. innen rammene av nasjonalt fastsatte prinsippregler om samarbeid/medvirkning e.l. Bestemmelser som legger myndighet til bestemte organer i kommuner eller fylkeskommuner, eller som på annen måte splitter opp organisasjonen, bør i utgangspunktet derfor ikke innføres.

Regler om brukermedvirkning bør ta utgangspunkt i at det lokale nivået selv må utvikle metoder for brukermedvirkning, ta stilling til sammensetning av organene o.l., ut fra lokale forhold.

Merknader:

Ved å integrere forvaltningen av alle tjenesteområdene i den alminnelige politiske og administrative organisasjon, legges grunnlag for et helhetlig styringssystem. En oppnår på denne måten en klarere funksjonsfordeling mellom staten og kommunene/fylkeskommunene.

Økte forventninger hos folk flest om å kunne påvirke tjenesteproduksjonen direkte gjennom sin rolle som bruker, kan være en utfordring for det tradisjonelle representative demokratiet i kommuner og fylkeskommuner. Brukermedvirkning vil ikke kunne overta folkevalgte generalistorganers overordnede ansvar for å ivareta helhetssyn, prioritere ressursbruken mellom de ulike tjenesteområdene og sikre svake grupper og fellesskapets interesser for øvrig. Det vil derfor være en utfordring for det kommunale demokratiet å inkludere særlige hensyn i helhetstenkningen. Det reelle politiske handlingsrom lokalt må økes på en måte som synliggjør at innbyggerne har påvirkningskraft på offentlige tjenester også gjennom det å være velger.

2. *Pålegg om bestemte måter å løse en oppgave*

Det bør i utgangspunktet ikke innføres pålegg om bestemte måter å løse en oppgave. Av hensyn til det lokale selvstyret og kommunens/fylkeskommunens 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.

Merknader:

Det er kommunen som er nærmest brukerne og borgerne. Spørsmål som åpningstider, samordningsprosedyrer, assistanse til den enkelte etc. bør derfor overlates til kommunen, som kan tilpasse tjenestene til lokale behov og preferanser.

3. *Regler om intern delegasjon (eller andre administrative forhold som innstillingsrett og lignende) i kommuner og fylkeskommuner*

Særlovsregler om intern delegasjon etc. uthuler det helhetlige delegasjonssystemet, som tar utgangspunkt i frihet for den enkelte kommune eller fylkeskommune til å se organisasjonen som en helhet. Forbud mot delegasjon bør først og fremst gjelde saker med klart overordnet styringsformål, som f.eks. vedtak om kommuneplan/fylkesplan, økonomiplan og årsbudsjett.

Merknader:

Kommuneloven bygger på et helhetlig delegasjonssystem basert på generelle regler. Kommunestyret og fylkestinget kan etter kommuneloven delegere sin myndighet til folkevalgte organer eller administrasjonssjefen, dersom ikke annet følger av særlige lovregler.

4. *Særlige regler om tekniske forhold i kommunale og fylkeskommunale institusjoner og lokaler, herunder særlige 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.

Merknader:

Regler om tekniske forhold kan føre til at kommuner som har en høyere standard reduserer sin ressursbruk, dvs. at standardene i praksis blir maksimalnormer. Virker reglene 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.

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 i utgangspunktet ikke innføres. Når kommunesektoren er tillagt ansvaret for å løse en oppgave, vil kommunene og fylkeskommunene også være ansvarlig for å ansette nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse.

Merknader:

Som for tekniske normer, kan minstenormer om bemanning og kompetanse føre til at kommuner som ligger over normene reduserer sin ressursbruk, dvs. at normene i praksis blir maksimalnormer. Dersom bemanningsnormen settes for lavt, kan det medføre at det er tilfeller der minstenormen ikke er tilstrekkelig for å sikre forsvarlige tjenester. Dersom det fastsettes en juridisk bindende bemanningsnorm som ligger høyere enn grensen for forsvarlighet, vil det oppstå en situasjon der det samtidig foreligger to ulike ulovlighetsgrenser, én ved minstenormen og én ved uforsvarlighet.

Kostnadskrevende normer binder ressurser som alternativt kunne blitt brukt til andre tiltak for å heve kvaliteten. I sektorer med arbeidskraftsmangel vil bemanningsnormer kunne være svært kostnadsdrivende eller medføre bruk av dårlig kvalifisert personale, føre til nedlegging eller manglende utbygging av tilbud. Det er store variasjoner i lokale tilbuds- og etterspørselsforhold, slik at en gjennomsnittsnorm trolig vil være dårlig tilpasset situasjonen i den enkelte kommune.

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

6. *Statlige godkjenningsordninger*

Regler om statlige godkjenningsordninger bør bare innføres når rettssikkerhet eller andre spesielle hensyn begrunner en slik form for statlig overprøving. Statens overprøving bør knyttes til klageordninger og lovlighetskontroll.

Merknader:

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

7. *Regler om kommunale (handlings)planer på enkeltområder*

Plan- og bygningslovens regler bør ligge til grunn for kommunal planlegging. Særlover om plankrav og plankrav som ikke kan innpasses i plan- og bygningslovens regler om kommuneplan/fylkesplan eller økonomiplan, bør ikke innføres. Særlige

saksbehandlingsregler ut over plan- og bygningslovens bestemmelser, som f.eks. at planer skal vedtas av spesielle organer, sendes til statlige organer på bestemte tidspunkter o.l. bør heller ikke forekomme. Det skal som utgangspunkt ikke stilles vilkår om særskilte planer for utbetaling av tilskudd.

Som alternativ til plankrav bør staten i større grad benytte veiledning i planlegging og gå i dialog om hensiktsmessige løsninger og utvikling av gode eksempler.

Merknader:

I tillegg til kravet i plan- og bygningsloven om langsiktig og sektorovergripende planlegging, har det vært gitt en rekke krav om sektorvise planer. Dessuten har det vært satt krav om sektorplaner for tildeling av tilskudd på mange sektorområder. Sektorvise plankrav initiert fra statlig hold binder opp ressurser, slik at kommunesektorens egen initiativrolle når det gjelder planlegging og intern samordning svekkes. Ved høy grad av denne typen statlig styring, er det fare for at kommunenes og fylkeskommunenes rolle gradvis endres fra aktiv planlegging til passiv etterlevelse av statlige initiativ og forventninger. Dermed kan plankrav på sikt virke mot sin hensikt. Utarbeiding av planer binder store administrative ressurser både i kommunene og fylkeskommunene, og i staten ved kontroll og oppfølging av planene.

Sektorvise plankrav svekker også den helhetlige, sektorovergripende planleggingen etter plan- og bygningsloven som er grunnlag for kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet både som myndighetsutøver, tjenesteprodusent og samfunnsutvikler.

Bruk av dialog og pedagogiske virkemidler vil være mer hensiktsmessige verktøy for utvikling av gode tjenester og for å tilrettelegge for læring i både statlig og kommunal/fylkeskommunal organisasjon.

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

Av hensyn til fleksibilitet og effektiv tjenesteproduksjon 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 spesielle hensyn begrunner slike regler.

Merknader:

Organiseringen av saksbehandlingen må skje på en måte som ivaretar grunnleggende saksbehandlingskrav. Dersom generelt regelverk ivaretar et hensyn, er det ikke behov for regler i særlovgivningen for å ivareta det samme hensynet.

(Retningslinjene angår ikke praktiseringen av forvaltningsloven eller offentlighetsloven, herunder reglene om klageinstansens overprøving etter klage over vedtak truffet av kommunale eller fylkeskommunale organer).

9. *Individuelle rettigheter hvor kommuner og fylkeskommuner er pliktsubjekt*

Begrunnelsen for å legge oppgaver til kommunene og fylkeskommunene er i utgangspunktet knyttet opp mot muligheter for lokalt tilpassede og effektive løsninger. Hvis nasjonale interesser, som f.eks. rettssikkerhetshensyn eller hensynet til likhet eller

likeverd, likevel tilsier innføring av rettighetsregler, bør disse utformes uten detaljerte angivelser av hva kommunene og fylkeskommunene plikter å tilby og skal gjøre eller på annen måte regulere hvordan tjenesteproduksjonen skal foregå. Kommuner og fylkeskommuner bør gis størst mulig grad av frihet til å bestemme hvordan rettighetene skal oppfylles.

Merknader:

Stor grad av rettighetsfesting i forhold til individuelle tjenester gir lite spillerom for lokalt skjønn. Dette er et dilemma når begrunnelsen for å legge oppgaver til kommunene i utgangspunktet er knyttet opp mot muligheter til lokalt tilpassede og effektive løsninger.