



Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Veileder

Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner

Med prinsipper og retningslinjer

Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner

Med prinsipper og retningslinjer

Innhold

1 Innledning	6
2 Prinsipper for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner	10
3 Retningslinjer for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner	16
3.1 Innledning.....	16
3.2 Utredningsarbeid.....	16
3.3 Utforming av lover og forskrifter	17
3.4 Bruk av økonomiske styringsvirkemidler og øremerking.....	24
3.5 Kommunesektorens rapportering til staten	25
4 Veiledning – Arbeid med tiltak og reformer som angår kommuner og fylkeskommuner.....	27
4.1 Innledning.....	28
4.2 Forholdet mellom stat og kommune. Nasjonale mål	28
4.3 Utredning av tiltak som har virkning for kommuner og fylkeskommuner.....	30
4.3.1 Utredningsinstruksens krav til prosesser rettet mot kommunesektoren.....	30
4.3.2 Samarbeidspartnere i utredningsarbeidet.....	31
4.3.3 Utredning av vesentlige virkninger for kommunene	32
4.3.4 Statsbudsjettsprosessen.....	33
4.4 Juridiske styringsvirkemidler	34
4.4.1 Noen grunnleggende punkter.....	34
4.4.2 Kommuneloven setter rammer	35
4.4.3 Kommunal organisering - folkevalgte og administrasjonen	35
4.4.4 Internkontroll og annen egenkontroll.....	36
4.4.5 Statlig tilsyn med kommunene	38
4.4.6 Interkommunalt samarbeid	41
4.4.7 Lov om forsøk i offentlig forvaltning	43
4.5 Økonomiske styringsvirkemidler	44
4.5.1 Rammefinansiering	44
4.5.2 Øremerkede tilskudd	44
4.5.3 Endringer med økonomiske konsekvenser for kommunesektoren, oppgaveoverføring og innlemming	46
4.5.4 Finansiering gjennom rammetilskuddet.....	47
4.5.5 Finansiering gjennom brukerbetaling (egenbetaling).....	48
4.6 Pedagogiske virkemidler.....	49
4.6.1 Innledning.....	49
4.6.2 Hva menes med pedagogiske virkemidler?.....	49
4.6.3 Veiledere og faglige retningslinjer	49
4.7 Rapportering	50
4.7.1 Rapporteringsplikter må meldes inn til Kommunalt rapporteringsregister	50
4.7.2 KOSTRA	51
4.8 Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren.....	52

KAPITTEL 1



Innledning

Innledning

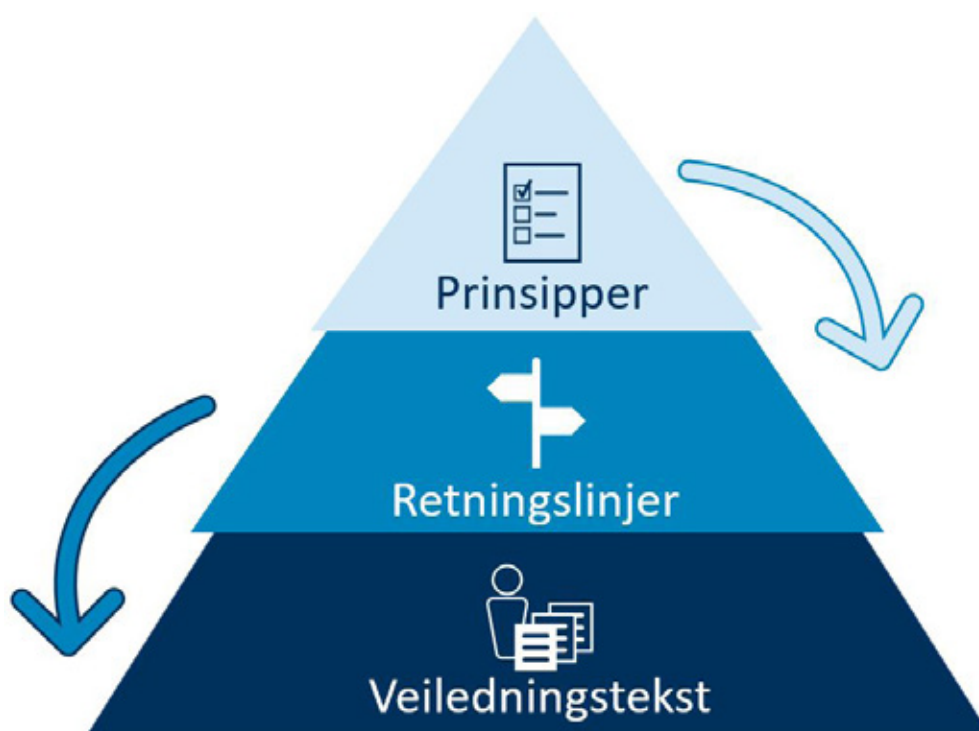
Denne veilederen inneholder prinsipper og retningslinjer for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Den inneholder også nærmere veiledning om disse og om arbeidet med ulike styringsvirkemidler overfor kommunesektoren. Veilederen retter seg mot departementer, direktorater og andre statlige etater som utarbeider reformer eller andre tiltak som berører kommuner og fylkeskommuner.

Veilederen er oppdatert i samsvar med den nye kommuneloven av 22. juni 2018 nr. 83. Kommuneloven av 2018 lovfester det kommunale selvstyret og rammer og prinsipper i tilknytning til selvstyret, og inneholder en rekke

andre endringer av betydning for styringen av kommuner og fylkeskommuner. I tillegg til oppdateringene som følge av kommuneloven, er det også gjort strukturelle og andre endringer i veilederen sammenlignet med den forrige versjonen.

I veilederen brukes noen steder "kommuner" som samlebetegnelse for "kommuner og fylkeskommuner" for å forenkle framstillingen. Både prinsipper og retningslinjer er i hovedsak de samme for kommuner og fylkeskommuner. Dersom det gjelder noe særskilt for kommuner eller fylkeskommuner, vil dette omtales uttrykkelig.

Figur 1.1 Oversikt over veilederens ulike deler og forholdet mellom dem.



Kapittel 2 inneholder prinsipper for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Dette er grunnleggende prinsipper som følger av lov eller av stortingsdokumenter. Sammenlignet med forrige versjon av denne veilederen, er listen med disse prinsippene revidert og oppdatert i samsvar med kommuneloven, som blant annet lovfester sentrale prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret. Til den reviderte listen over prinsipper er det også kommentarer til hvert enkelt prinsipp. Innholdsmessig bygger disse prinsippene og kommentarene i stor grad på forrige versjon av veilederen, samt på forarbeidene til kommuneloven.

Kapittel 3 inneholder retningslinjer for det praktiske arbeidet knyttet til statlig styring av kommuner og fylkeskommuner og kommentarer til disse retningslinjene. Retningslinjene er fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og gjelder for utredninger, utforming av lover og forskrifter, bruk av økonomiske

styringsvirkemidler og rapporteringskrav som retter seg mot kommunesektoren. Retningslinjene er revidert sammenlignet med den forrige versjonen av veilederen, blant annet som følge av kommuneloven av 2018. Det er også gjort endringer i struktur og framstilling. Retningslinjene bygger på tidligere versjoner, og de er utledet av og er en praktisk konsekvens av prinsippene for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. De har samme virkeområde som Utredningsinstruksen og retter seg mot departementer, direktorater og andre statlige etater som utarbeider lover, forskrifter, økonomiske ordninger eller andre tiltak som berører kommuner og fylkeskommuner.

Kapittel 4 inneholder ytterligere informasjon om statlig styring av kommunesektoren, inkludert forklaringer og konkretiseringer av prinsippene og retningslinjene knyttet til konkrete tema. Dette er tolkninger og veiledninger skrevet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

KAPITTEL 2



Prinsipper for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner

Prinsipper

Styringen av kommuner og fylkeskommuner må skje i samsvar med prinsippene for statlig styring. Prinsippene gir uttrykk for etablerte rammer for forholdet mellom staten og kommunene og fylkeskommunene, og er lagt til grunn av skiftende regjeringer og Storting. Noen av prinsippene er nå lovfestet i kommuneloven av 2018. Stortinget har ment at noen prinsipper er så grunnleggende og sentrale at de skal være lovfestet. Stortinget har tidligere sluttet seg til prinsippene gjennom behandlingen av de årlige kommuneproposisjonene og av andre stortingsdokumenter, som Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*, jf. Innst. 270 S (2011–2012).

1. Lovkrav (kommuneloven § 2-1) Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.

Kommentar:

Kommuner og fylkeskommuner er selvstendige, folkevalgte og selvstyrte organer. Skal de pålegges oppgaver eller plikter må dette gjøres gjennom lov eller forskrift. Dette lovkravet, også kalt legalitetsprinsippet, følger av kommuneloven § 2-1 tredje ledd andre punktum, som sier at begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret skal ha hjemmel i lov. Dette er nærmere omtalt i forarbeidene til lovbestemmelsen, se Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Hvis nasjonale myndigheter vil styre, instruere eller overprøve kommunene eller fylkeskommunene, kreves det hjemmel i lov eller forskrift. Tildeling eller overføring av oppgaver til kommuner eller fylkeskommuner skal ha hjemmel i lov eller forskrift.

2. Forholdsmessighetsprinsippet (kommuneloven § 2-2)

Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.

Kommentar:

Det følger av kommuneloven § 2-2 første ledd at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses med mindre det er en grunn for å gjøre det av hensyn til nasjonale mål. Dette prinsippet innebærer at det må foretas en avveining mellom hensynet til nasjonale mål og hensynet til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret. Forslag som innebærer en begrensning i selvstyret skal begrunnes, og avveiningen som er gjort bør framgå. Selvstyret bør kun begrenses hvis det er et klart behov for nasjonale føringer, og hvis begrensninger er nødvendig. Dette innebærer bl.a. at et tiltak må være egnet til å oppnå målet med tiltaket, og det må være nødvendig for å nå målet. Fordelene med et tiltak må altså være større enn eventuelle ulemper. Sentralt i vurderingen er hvilke nasjonale mål som kan tenkes å begrunne et inngrep i det kommunale selvstyret. Se nærmere omtale av nasjonale mål i punkt 4.2. Se også forarbeidene til lovbestemmelsen: Prop. 46 L (2017–2018), NOU 2016:4 *Ny kommunelov* og Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*.

3. Nærhetsprinsippet (kommuneloven § 2-2)

Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.

Kommentar:

Nærhetsprinsippet innebærer at oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne. Med forvaltningsnivå menes stat, fylkeskommune og kommune. Kommunen er det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne. Dette prinsippet innebærer at offentlige oppgaver i stor grad bør

desentraliseres og legges til kommunene eller fylkeskommunene. At det står "fortrinnsvis" innebærer begrensninger i dette. Mål som er satt for nasjonal politikk og avveining av andre hensyn og prinsipper for oppgavefordeling, vil her være viktige vurderinger. Det skal gjøres en helhetsvurdering av relevante hensyn og generelle prinsipper for oppgavefordeling, men det må være gode grunner for ikke å legge en oppgave nær innbyggerne. Dette følger av forarbeidene til kommuneloven § 2-2 andre ledd, se Prop. 46 L (2017-2018).

4. Finansieringsprinsippet (kommuneloven § 2-2)

Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

Kommentar:

Finansieringen av kommunesektoren skal vurderes opp mot en rekke prinsipper. Av kommuneloven § 2-2 tredje ledd framkommer et finansieringsprinsipp som fastsetter det sentrale premisset for reell lokal handlefrihet, nemlig at staten bør bidra til at kommunene og fylkeskommunene har et økonomisk handlingsrom. Kommunene og fylkeskommunene bør i hovedsak ha inntekter som kan disponeres fritt. Bestemmelsen fastsetter samtidig at statens finansiering av kommunene og fylkeskommunene må skje innenfor rammene av den nasjonale økonomiske politikken.

Kommunene har relativt lite rom for å påvirke størrelsen på inntektene sine. Det er derfor 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 er et viktig prinsipp 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. Nye reformer skal finansieres fullt ut, slik at kommunene settes økonomisk i stand til å gjennomføre nye oppgaver. Finansieringen av kommunesektoren skal utvikles på en slik måte at det kommunale selvstyret ivaretas.

5. Rammestyring

Økonomisk og juridisk rammestyring er et hovedprinsipp for den statlige styringen. Detaljert statlig styring skal være særskilt begrunnet i nasjonale mål.

Kommentar:

Kommunene har som selvstendige forvaltningsorganer organisasjonsfrihet. Dette følger av kommuneloven §§ 2-1 og 5-3. Rammestyring er en forutsetning for at kommunene skal ha et handlingsrom, slik at de kan fungere som lokale demokratier som kan gjøre lokale og individuelle tilpasninger av tjenestene. Rammestyring gir dermed velferdsgevinster. Et slikt handlingsrom er også nødvendig for at kommunene kontinuerlig kan tenke nytt, være innovative og utvikle tjenestene og organisasjonen for å møte utfordringer og behov i årene framover.

Rammefinansiering innebærer at kommunenes inntekter fra staten, sammen med skatteinntektene, i hovedsak er frie midler som kommunene selv kan disponere fritt innenfor rammene av lov og forskrift. Nærheten politikerne har til lokalsamfunnets behov og utfordringer gjør at de ved rammefinansiering kan bruke ressursene der de gjør mest nytte. Finansieringsprinsippet, som fastslås i kommuneloven § 2-2 og er omtalt foran, inkluderer også prinsippet om økonomisk rammestyring.

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, i form av utstrakt bruk av detaljert lovregulering eller øremerkede tilskudd, vil samlet sett kunne føre til et velferdstap, enten fordi tjenestene er dårlig tilpasset enkeltkommuners behov, enkelte gruppers behov eller befolkningen som helhet, eller fordi summen av styringen gir for store kostnader. At regelverk som retter seg mot kommunesektoren skal være rammepreget, innebærer at det skal være rom for lokale og regionale tilpasninger og prioriteringer. Reguleringen skal legge til rette for kommunal organisasjonsfrihet. Lovgivningen skal derfor legge ansvar for oppgaver og plikter til "kommunen" eller "fylkeskommunen", slik at kommunestyret eller fylkestinget kan ta stilling til hvordan oppgaven skal løses i den enkelte kommunen eller fylkeskommunen. Lovverket skal kun regulere fordelingen av myndighet og oppgaver mellom forvaltningsnivåene.

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

Dersom prinsippet om rammestyring skal fravikes, må dette være begrunnet i nasjonale mål. Se nærmere om nasjonale mål i punkt 4.2.

6. Det finansielle ansvarsprinsippet

Forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, har også ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Kommentar:

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

siden kommunen beholder eventuelle produktivtets- og effektiviseringsgevinster.

7. Generalistkommuner

Alle kommuner skal være pålagt de samme oppgavene gjennom lov, og det samme finansieringssystemet gjelder for alle kommuner. Lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring av kommunene.

Kommentar:

Generalistkommuneprinsippet skal legges til grunn for organiseringen av kommunesektoren. Dette innebærer at det skal være de samme rammer, oppgaver, ansvar og finansieringsordning for alle kommuner. Alle kommuner skal ivareta demokratiske funksjoner, yte de samme lovpålagte tjenester til innbyggerne, være myndighetsutøvere og ta hånd om planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet. Dette gjelder uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn. Prinsippet innebærer at alle innbyggere skal ha tilgang til de samme offentlige tjenestene uansett hvilken kommune de bor i.

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

8. Sektoransvar

Fagdepartementene er ansvarlige for faglige og politiske mål og virkemidler innen sine sektorer. Det departementet som har ansvaret for en reform eller et tiltak som berører kommunene eller fylkeskommunene, har også ansvaret for å sikre at tiltaket har hjemmel i lov og/eller forskrift og blir finansiert.

Kommentar:

Sektoransvarsprinsippet innebærer at fagdepartementene er ansvarlige for sine sektorspesifikke faglige og politiske mål og virkemidler også når det gjelder saker som kommunene har ansvaret for. Dette gjelder generelt og

inkluderer for eksempel også digitaliseringstiltak og saker som hører inn under sektorer som blir finansiert av kommunenes frie inntekter. Det betyr at det enkelte departement har ansvaret for å skaffe inndekning til tiltak innenfor eget fagområde, også når disse skal finansieres gjennom rammetilskuddet til kommunene eller fylkeskommunene over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett.

Dersom et tiltak ikke innføres fra 1. januar, er fagdepartementet ansvarlig for å sikre finansiering av helårseffekter som påløper i neste budsjettår.

Det enkelte departement har også ansvar for å sikre at de konkrete tiltakene i form av oppgaver eller krav til kommunene, har hjemmel i lov eller forskrift.

Boks 2.1 Kommunalt selvstyre

Kommuneloven av 22. juni 2018 nr. 83

§ 2-1. Kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre

Norge er inndelt i kommuner og fylkeskommuner med en egen folkevalgt ledelse.

Hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar.

Kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.

§ 2-2. Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret

Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.

Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.

Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

Boks 2.2 Prinsipper for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner

1. Lovkrav (§ 2-1)
Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.
2. Forholdsmessighetsprinsippet (§ 2-2)
Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.
3. Nærhetsprinsippet (§ 2-2)
Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.
4. Finansieringsprinsippet (§ 2-2)
Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.
5. Rammestyring
Økonomisk og juridisk rammestyring er et hovedprinsipp for den statlige styringen. Detaljert statlig styring skal være særskilt begrunnet i nasjonale mål.
6. Det finansielle ansvarsprinsippet
Forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, har også ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.
7. Generalistkommuner
Alle kommuner skal være pålagt de samme oppgavene gjennom lov, og det samme finansieringssystemet gjelder for alle kommuner. Lovgivingen gir de samme rammene for organisering og styring av kommunene.
8. Sektoransvar
Fagdepartementene er ansvarlige for faglige og politiske mål og virkemidler innen sine sektorer. Det departementet som har ansvaret for en reform eller et tiltak som berører kommunene eller fylkeskommunene, har også ansvaret for å sikre at tiltaket har tilstrekkelig grunnlag i lov og/eller forskrift og blir finansiert.

KAPITTEL 3



Retningslinjer for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner

Retningslinjer

3.1 Innledning

Retningslinjene for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner gir føringer for hvordan statlige myndigheter skal forholde seg til kommunesektoren. Retningslinjene er utledet av prinsippene for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner som er omtalt i kapittel 2. Retningslinjene er fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. De supplerer utredningsinstruksens krav til utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i eller på oppdrag for statlige forvaltningsorganer.

Retningslinjene retter seg mot departementer, direktorater og andre statlige etater som utarbeider reformer eller andre tiltak som berører kommuner og fylkeskommuner. Dette kan være reformer eller tiltak som omfatter endringer i lov og/eller forskrift, endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, nye og endrede ordninger eller tilskudd og andre økonomiske endringer. Retningslinjene gjelder også digitaliseringsprosjekter. Se også omtale av digitalisering i *En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*.

Retningslinjene angir utgangspunktet for hvordan regler og andre tiltak som retter seg mot kommunesektoren, skal utformes.

Eventuelle avvik i retningslinjene som gjelder utforming av lover og forskrifter må begrunnes særskilt i et eller flere nasjonale mål, og det må gjøres en avveining mellom hensyn som tilsier statlig styring og hensyn som tilsier lokal handlefrihet. Se retningslinje 4 og omtale av de aktuelle nasjonale mål i punkt 4.2. Det departementet som foreslår et tiltak, må synliggjøre vurderingene og begrunnelsen for å fravike retningslinjene.

Retningslinjene bygger i all hovedsak på tidligere retningslinjer og erstatter forrige versjon fra 2016. Retningslinjene 1 til 3 er generelle og

gjelder for alle typer tiltak. Retningslinjene 4 til 18 angir krav til utforming av lover og forskrifter som retter seg mot kommunesektoren. Bruk av økonomiske styringsvirkemidler omtales i retningslinjene 19, 20 og 21, og krav til rapportering fra kommunesektoren i 22 til 24. I kapittel 4 er det utfyllende veiledning til de temaene som retningslinjene regulerer, inklusiv en generell omtale av forholdet mellom stat og kommune og nasjonale mål i punkt 4.2.

3.2 Utredningsarbeid

1. Tydeliggjøring av mulige konsekvenser for kommunesektoren

Ved utredning av tiltak som har virkninger for kommunesektoren, skal konsekvensene for kommuner og fylkeskommuner tydeliggjøres.

Kommentar:

Det framgår av utredningsinstruksen 2-1 at en utredning skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte. Det innebærer at virkninger for kommunesektoren skal vurderes og omtales. Både positive og negative virkninger av tiltak skal beskrives. Fordelingsvirkninger, dvs. om tiltakets virkninger fordeler seg ulikt mellom kommuner eller fylkeskommuner, bør også vurderes.

Det vises til nærmere omtale av utredningsarbeid i punkt 4.3.

2. Involvering av Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Tiltak som får vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommentar:

I henhold til utredningsinstruksen 3-2 skal tiltak som får vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal bidra til at de ulike departementenes sektorstyring til sammen skal være samordnet, helhetlig og konsistent. Når departementene utreder tiltak som potensielt kan få vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal Kommunal- og moderniseringsdepartementet involveres så tidlig som mulig i prosessen, se utredningsinstruksen 3-1. Se nærmere omtale i punkt 4.3.

3. Involvering av kommunesektoren

Kommunesektoren bør involveres i arbeidet med å vurdere konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner der det er hensiktsmessig.

Kommentar:

Innspill fra kommunesektoren kan bidra til en god problembeskrivelse, og synliggjøre alternative løsninger og virkninger av et tiltak. På den måten kan det skapes økt kvalitet og legitimitet i den videre prosessen.

Det bør vurderes om konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS kan benyttes som arena for dialog. Konsultasjonsordningen består av faste konsultasjonsmøter, lovmedvirkning, involvering i kostnadsberegninger og avtaler mellom KS og departementene. Involvering av kommunesektoren kan også være deltakelse i regjeringsoppnevnt utvalg (NOU) ved utredning av tiltak som kan ha virkninger for kommunesektoren. Det vises til nærmere omtale av involvering av kommunesektoren og om konsultasjonsordningen i punkt 4.3.

3.3 Utforming av lover og forskrifter

4. Avveininger ved avvik fra retningslinjene om lover og forskrifter

Dersom det vurderes å utforme lover eller forskrifter i strid med noen av retningslinjene om utforming av lover og forskrifter, skal det gjøres en særskilt vurdering og skrives en særskilt begrunnelse knyttet til nasjonale mål. Det skal i hvert tilfelle gjøres en avveining mellom nasjonale mål som tilsier statlig styring og hensyn som tilsier lokal handlefrihet og kommunalt selvstyre.

Kommentar:

Kommuneloven kapittel 2 har bestemmelser om at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov og at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål, se nærmere omtale av dette foran ved omtalen av Prinsipper for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner i kapittel 2.

Dersom nasjonale mål skal kunne begrunne unntak fra retningslinjene her, må det gjøres en vurdering med avveining av hensynene knyttet til både nasjonale mål og kommunalt selvstyre. Hvilke nasjonale mål som er relevante for en slik vurdering og som begrunnelse for å avvike fra retningslinjene, er nærmere omtalt i punkt 4.2. Eksempler på nasjonale mål er utjevning, likeverdige tjenester og rettssikkerhet, se utfyllende omtale av nasjonale mål i punkt 4.2.

Kommuneloven har også andre bestemmelser som setter rammer for utformingen av lover og forskrifter. Disse omtales dels i forbindelse med aktuelle retningslinjer her og dels i veilederdelens omtale av juridiske styringsvirkemidler i punkt 4.4.

5. Regler om bestemte organer

Kommunestyret og fylkestinget skal selv, innenfor rammen av kommuneloven, fastsette den politiske og administrative organiseringen i sin kommune og fylkeskommune. Det bør ikke innføres regler om særskilte organer i kommuner eller fylkeskommuner.

Kommentar:

Kommuneloven gir rammene for kommunenes og fylkeskommunenes organisering, og den enkelte kommune og fylkeskommune bør selv kunne velge den organisering som passer best ut fra lokale forhold og behov. Ansvar for en oppgave eller plikt på et særlovsområde skal derfor legges til "kommunen" eller til "fylkeskommunen". Kommuneloven vil regulere nærmere ansvar og organisering innad i kommunen. Det grunnleggende er kommuneloven § 5-3 første ledd som slår fast at kommunestyret eller fylkestinget er det øverste organet i kommunen eller fylkeskommunen og at de er tillagt all myndighet, ser virksomheten som en helhet og oppretter selv underordnede organer innenfor rammene av kommuneloven.

Det bør ikke gis bestemmelser som legger myndighet til bestemte organer i kommuner eller fylkeskommuner. Kommuneloven legger rammene for roller, ansvar og oppgaver i en kommune, og dette bør ikke fravikes i annet regelverk. Kommunestyret og fylkestinget bør også selv få bestemme den nærmere sammensetning av organer, sekretariatsløsninger o.l. innenfor rammene av nasjonalt fastsatte regler om samarbeid og medvirkning. Eventuelle regler om brukermedvirkning bør ta utgangspunkt i eksisterende generelle ordninger, for eksempel kommunelovens bestemmelser om medvirkning. Det bør også tas utgangspunkt i at det lokale nivået selv må utvikle metoder og ta stilling til sammensetning av organene ut fra lokale forhold. Også brukerorganer uten vedtaksmyndighet, legger føringer for saksbehandling og prosess i kommunen. Jo flere egne særorganer og spesielle utvalg som

etableres på kommunalt nivå, jo flere føringer vil det medføre for kommunenes politiske og administrative virksomhet. Indirekte vil dette kunne få betydning for kommunenes frihet til å selv bestemme sin organisering. Se nærmere punkt 4.4.3.

6. Pålegg om bestemte måter å løse en oppgave på

Det bør være opp til kommunen og fylkeskommunen å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes og hvordan tjenestetilbudet skal utformes til det beste for innbyggerne. Handlingsrom er nødvendig for at kommunene skal kunne se de forskjellige tjenestene i sammenheng og finne løsninger som er tilpasset lokale behov. Det bør derfor ikke innføres pålegg om bestemte måter å løse en oppgave på.

Kommentar:

At kommuner og fylkeskommuner selv bestemmer hvordan oppgavene skal løses, er viktig for å ivareta det kommunale selvstyret, jf. kommuneloven § 2-1. Kommuner og fylkeskommune er folkevalgte organer og selvstendige rettssubjekter, og skal selv bestemme hvordan de skal utføre ulike oppgaver. De er også nærmest innbyggerne og kan derfor i utgangspunktet best tilpasse og organisere tjenestene ut fra lokale behov og prioriteringer.

7. Regler om intern delegering mv.

Kommunelovens regler om delegering bør legges til grunn på alle områder i kommunal virksomhet. 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.

Kommentar:

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, som innstillingsrett til folkevalgte organer.

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.

Kommuneloven bygger på et helhetlig delegeringssystem basert på generelle regler. Kommunelovens delegeringsregler er ment å gjelde for ulike sektorer, og det er derfor ikke behov for egne sektorvise regler om dette. 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. Se nærmere omtale av bestemmelsene om delegering i kommuneloven nedenfor i punkt 4.4.3.

Kommunestyret har også en plikt til å behandle og vedta nytt internt reglement for delegering av avgjørelsesmyndighet og for innstillingsrett i kommunen for hver valgperiode, jf. kommuneloven § 5-14.

8. Regler om delegering til og fra kommunen

Det bør ikke utformes lovbestemmelser som åpner for at nasjonale myndigheter kan tildele oppgaver til kommuner på andre måter enn gjennom lover og forskrifter, slik som gjennom delegeringsvedtak. Ved utforming av lovbestemmelser om kommunens delegering av myndighet til andre rettssubjekt bør det tas hensyn til terminologi og rammer i kommunelovens bestemmelse om dette.

Kommentar:

For å legge oppgaver til kommunene er det krav om lovhjemmel, jf. kommuneloven § 2-1 og prinsippet om lovkrav (legalitetsprinsippet) omtalt foran som prinsipp nummer én. Tildeling

av oppgaver bør gjøres direkte i lov eller forskrift. Dette vil gi størst legitimitet og åpenhet. Det bør ikke utformes lovbestemmelser som åpner for at nasjonale myndigheter kan tildele oppgaver til kommuner gjennom delegeringsvedtak. Kommunene styres heller ikke gjennom forventninger eller dialogmøter. Denne formen for styring er ikke i samsvar med de hensynene som lovkravet bygger på.

Kommuneloven § 5-4 regulerer kommunestyrets adgang til å delegere vedtaksmyndighet til andre rettssubjekter. For lovpålagte oppgaver kan slik delegering kun gjøres så langt annen lovgivning åpner for dette. Lovbestemmelser som åpner for delegering til andre rettssubjekter bør være tydelige på i hvilken utstrekning de åpner for dette og forholdet til kommuneloven § 5-4. Se nærmere i punkt 4.4.3.

9. Bemanningsnormer, faglige kompetansekrav og lederkrav mv.

Når kommuner og fylkeskommuner er gitt en oppgave på et bestemt fagområde, vil kommunene og fylkeskommunene også være ansvarlig for å ansette eller på annen måte skaffe nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse. Regler om bemanningsnormer, faglige kompetansekrav og lederkrav bør ikke innføres.

Kommentar:

Innføring av bemanningsnormer eller andre former for ressursnormer på bestemte fag- eller sektorområder må begrunnes særskilt. Tilsvarende gjelder for innføring av faglige kompetansekrav, lederkrav eller liknende. Det er viktig for kommuner og fylkeskommuner å selv kunne vurdere slike behov, og se kommunen som helhet i slike spørsmål. Kostnadskrevenende normer binder ressurser som alternativt kunne blitt brukt til andre tiltak for å heve kvaliteten på samme område. I sektorer med arbeidskraftmangel vil bemanningsnormer kunne virke kostnadsdrivende, og bemanningsnormer på ett område kan få konsekvenser for kommunens tjenester og ressursbruk på andre områder.

Dersom det likevel skal innføres slike normer eller kompetansekrav, bør de være utformet på et så overordnet nivå som mulig, slik at kommunen gis et størst mulig handlingsrom til selv å kunne utforme virksomheten i tråd med lokale behov. Eventuelle normer bør derfor fastsettes på kommunenivå og ikke knyttes til bestemte kommunale enheter eller institusjoner.

10. Statlig godkjenning av kommunale vedtak

Regler om statlige godkjenning av kommunale vedtak eller krav om stadfesting av lokale forskrifter bør ikke innføres. Statens overprøving av kommunale vedtak og kommunal virksomhet bør knyttes til klageordninger, lovlighetskontroll og statlig tilsyn.

Kommentar:

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. Statlige godkjenninger er også problematisk for det kommunale selvstyret. Statlig kontroll av kommunale vedtak bør bare skje gjennom ordningen med lovlighetskontroll i kommuneloven kapittel 27, og gjennom lovfestede klageordninger.

11. Regler om kommunale planer på enkeltområder

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

Kommentar:

Plan- og bygningsloven gir regler om kommunale og fylkeskommunale planer. 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 planvirksomhet. Planer som ikke er del av kommunens helhetlige planlegging risikerer også å mangle nødvendig forankring i kommuneorganisasjonen. Sektorvise plankrav bør derfor ikke innføres.

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

Plandelen til plan- og bygningsloven gir statlige myndigheter flere virkemidler for å sikre at nasjonale hensyn og interesser ivaretas ved kommunal og regional planlegging. I lovens kapittel 6 sies det blant annet at regjeringen skal fastsette nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Staten kan også utarbeide statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og statlig arealplan som legger rammer for den regionale og kommunale planleggingen, jf. plan- og bygningsloven kapittel 6. 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.

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

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

12. Særskilte saksbehandlingsregler

Forvaltningsloven og kommuneloven er grunnlaget for saksbehandling i kommuner og fylkeskommuner. Av hensyn til fleksibilitet og effektiv tjenesteproduksjon og forvaltning bør kommunene og fylkeskommunene selv organisere saksbehandlingen ut fra lokale forhold og behov. Særskilte regler om saksbehandling, inkludert forberedelse av enkelte typer vedtak o.l. bør ikke innføres.

Kommentar:

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

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

13. 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 oppfylling av rettighetene.

Kommentar:

Ved utredning om framtidig lovgivning om individuelle rettigheter bør begrunnelsen bl.a. inkludere omtale av nasjonale hensyn som

tilsier slik lovgivning, konsekvensene for kommuner og fylkeskommuner som skal oppfylle rettigheten, samt en omtale og vurdering av alternativet om at det i stedet bare lovfestes en plikt for kommunen til å sørge for tilbud om den aktuelle tjenesten.

En lovgivning med et "sørge-for-ansvar" for kommunen gir den største fleksibiliteten for kommunene, og det beste grunnlaget for lokale prioriteringer og samordning på tvers av ulike tjenesteområder. Mange 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 og fylkeskommune er pliktsubjekt og ansvarlig for å oppfylle rettigheten. Slik lovgivning innebærer en handlingsplikt for kommunen, og rettigheter som er gitt i lov må prioriteres foran andre oppgaver. Individuelle rettigheter er ofte fulgt opp av individuelle vedtak og klage rett, hvilket innebærer at ordningen genererer administrative utgifter. Den enkelte innbygger som har fått vedtak i kommunen, kan også gå til domstolene og få fastsatt det konkrete innholdet i rettigheten for sitt vedkommende.

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.

Det er to hovedtyper av lovbestemmelser om individuelle rettigheter. Den første typen er individuelle rettskrav der kommunene er pliktsubjekt, og vilkår for å få en rettighet er konkrete og fullt ut knyttet til objektive forhold. Eksempel på slike typer regler er retten til grunnskoleopplæring eller retten til barnehageplass. Oppfylling 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 utfylt med detaljerte tilleggsbestemmelser i lov eller forskrift om hvordan kommunene skal oppfylle rettighetene.

14. Individuell plan

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

Kommentar:

Ofte er ansvaret for både utarbeiding av individuelle 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 de som trenger 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. 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.

15. Statlig tilsyn

Statlig tilsyn med kommunene skal bare innføres der det anses som et nødvendig virkemiddel etter en risiko- og vesentlighetsvurdering, og en vurdering av kost-nytte. Tilsyn med kommuneplikter skal følge prosessreglene i kommuneloven og tilsynshjemmelen i særloven skal være utformet som en kompetanseregulering og angi hvilke bestemmelser i loven det skal kunne føres tilsyn med.

Kommentar:

Kommuneloven kapittel 30 har regler om statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. Statlig tilsyn med kommunesektoren forutsetter at det foreligger en konkret tilsynshjemmel, og tilsynsbestemmelsen skal angi på paragraf- eller kapittelnivå hvilke bestemmelser i eller hvilket område av loven som det kan føres tilsyn med. En slik konkretisering skal bidra til å målrette tilsynet ved å identifisere hvilke konkrete kommuneplikter som skal være gjenstand for statlig tilsyn.

Der det vurderes å innføre nye hjemler for tilsyn, skal det gjøres en vurdering av risiko for regelverksbrudd og konsekvenser av regelverksbrudd. Det skal også gjøres en vurdering av kost-nytte av bruk av tilsyn som virkemiddel.

Tilsyn med oppgavene kommunene er gitt i egenskap av å være kommune (kommuneplikter) skal følge prosessreglene om tilsyn i kommuneloven kapittel 30. Det innebærer blant annet at tilsynsmyndigheten ikke skal føre tilsyn med kommunens frie skjønn, men bare med etterlevelsen av lovpålagte krav (lovlighetstilsyn), og at saksbehandlingsreglene følger av kommuneloven. Tilsyn er nærmere gjort rede for i punkt 4.4.5.

16. Krav til internkontroll i kommunene

Krav til at kommuner og fylkeskommuner har internkontroll følger av kommuneloven kapittel 25. Disse bestemmelsene gjelder for alt kommunene gjør, og det bør derfor ikke innføres andre krav om internkontroll med kommuneplikter for kommuner og fylkeskommuner.

Kommentar:

Kommuneloven stiller krav om internkontroll i kommuner og fylkeskommuner. Ved innføringen av kravene i kapittel 25 ble det samtidig bestemt at bestemmelser om internkontroll med kommuneplikter i særlovgivningen skulle oppheves. Slike bestemmelser vil være en unødvendig dobbeltregulering. Det bør derfor heller ikke innføres nye internkontrollkrav med kommuneplikter. Det er både unødvendig og uheldig med egne regler i særlovgivningen. Eneste unntak er forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten og de tilhørende lovhjemler som fortsatt skal gjelde.

Internkontrollregler som gjelder for alle aktører, altså internkontroll med aktørplikter, er noe annet og er ikke tema her.

Dersom det av særlige grunner likevel skal innføres regler om internkontroll med kommuneplikter på noen sektorer, bør dette gjøres som en henvisning til bestemmelsen i kommuneloven. I punkt 4.4.4 er en nærmere beskrivelse av kommunelovens bestemmelser om internkontroll.

17. Kontrolltiltak og tvangsmulkt

Pålegg eller vilkår om kontrolltiltak i eller overfor kommunene eller fylkeskommunene skal være begrunnet i en vurdering av risiko og vesentlighet. Sanksjoner som bot eller tvangsmulkt overfor kommuner eller fylkeskommuner skal normalt ikke innføres.

Kommentar:

Pålagte kontrolltiltak i eller overfor kommunene eller fylkeskommunene skal bare innføres der det er særlige grunner og der en vurdering av risiko og vesentlighet er gjort og tilsier dette. Det må tas høyde for at det allerede finnes strenge krav til kommunenes og fylkeskommunenes egenkontroll i kommuneloven. Se nærmere omtale av dette nedenfor i punkt 4.4.4. Eventuelle kontrolltiltak skal ikke være strengere enn nødvendig ut fra en slik behovsvurdering. Det vises her til kommuneloven § 2-2 første ledd og forholdsmessighetsprinsippet. Se nærmere omtale av dette prinsippet i kapittel 2.

Sanksjoner som bot eller tvangsmulkt er lite målrettede tiltak overfor kommunesektoren, og bør normalt ikke innføres på nye områder. Bruk av slike sanksjoner må være begrunnet i særlige forhold.

18. Interkommunalt samarbeid

Egne regler om interkommunalt samarbeid i særlov bør unngås.

Kommentar:

Organisering av interkommunale samarbeid er regulert i kommuneloven og særskilte organisasjonsformer og dobbeltregulering bør derfor unngås. Et interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til, jf. kommuneloven § 17-1 andre ledd. Se nærmere omtale av dette nedenfor i punkt 4.4.6.

Det bør som hovedregel ikke innføres regler om at statlige organer kan pålegge kommuner å inngå interkommunalt samarbeid på bestemte forvaltnings- eller tjenesteområder. Pålegg om interkommunalt samarbeid vil begrense kommunenes og fylkeskommunenes mulighet til selv å velge den organisering som passer best ut fra lokale forhold og behov, og bør derfor unngås.

Særlovgivningen bør heller ikke inneholde regler som innebærer en sperre for at kommuner kan delegere oppgaver til interkommunale organer, eller som på andre måter hindrer opprettelse av interkommunalt samarbeid på et fagområde.

3.4 Bruk av økonomiske styringsvirkemidler og øremerking

19. Finansiering av oppgave- og regelendringer

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

Kommentar:

Det gjeldende finansieringsprinsippet er at kommunene samlet skal kompenseres fullt ut for merutgifter som følge av endringer i oppgaver eller regelverk. Nye reformer skal finansieres fullt ut, slik at kommunene settes økonomisk i stand til å finansiere nye oppgaver. Se nærmere omtale i punkt 4.5.

20. Bruk av øremerking

Hovedregelen for finansiering av kommunesektoren er rammefinansiering. Øremerking skal forbeholdes følgende tilfeller:

- Der det er et sterkt nasjonalt ønske om å bygge ut en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis. Øremerking bør i slike tilfeller kun benyttes på noen få sektorer over en avgrenset tidsperiode.
- For tjenester som bare er aktuelle i avgrensede geografiske områder eller i et avgrenset tidsrom, som kun skal gis til noen kommuner eller fylkeskommuner, eller som kun gjelder visse grupper av innbyggere, kan øremerking vurderes.

- Finansiering av tidsavgrensede forsøk og prosjekter i enkelte kommuner.

Kommentar:

Rammefinansiering gjennom inntektssystemet skal sikre at alle kommuner settes i stand til å tilby et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Inntektssystemet sikrer gjennom objektive kriterier en rettferdig fordeling av inntekter mellom kommuner og fylkeskommuner. Midler som skal fordeles gjennom inntektssystemet vil ikke nødvendigvis treffe for den enkelte kommune i enkeltsaker, men i sum, over tid og på tvers av sektorer vil fordelingen mellom kommunene jevne seg ut.

Dersom det foreslås å etablere en ny øremerket ordning, skal det framkomme hvorfor tilskuddet skal være øremerket og ikke kan gis som en del av rammetilskuddet. Det skal foreligge en plan for når det øremerkede tilskuddet skal vurderes på nytt og eventuelt fases ut eller innlemmes i rammetilskuddet.

Når det er et nasjonalt mål å bygge opp en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis, kan det være formålstjenlig å etablere øremerkede tilskudd til kommunene for å stimulere utbyggingen av tjenesten. Staten kan gjennom det øremerkede tilskuddet subsidiere en tjeneste slik at det relativt sett blir billigere for kommunen å tilby denne tjenesten. Når tjenesten er bygget opp, bør tilskuddet overføres til rammetilskuddet.

Noen tjenester er bare aktuelle i avgrensede geografiske områder eller i et avgrenset tidsrom, eller skal bare gis av noen kommuner eller fylkeskommuner. Det er også tjenester som kun gjelder for visse grupper av innbyggere, dvs. tilfeller der ikke alle kommuner skal settes i stand til å tilby tjenesten. I slike tilfeller kan det være vanskelig å utforme objektive kriterier for fordeling av rammetilskudd mellom de kommunene som skal motta tilskuddet, og finansiering gjennom rammetilskuddet vil derfor være lite egnet.

Når staten setter i gang tidsavgrensede forsøk og prosjekter i enkeltkommuner, kan øremerket finansiering være formålstjenlig. Øremerking kan i slike tilfeller være hensiktsmessig for å sikre en fleksibel måte å teste ut forsøk eller gjennomføre tidsavgrensede prosjekter. For å få best mulig resultater av forsøkene og prosjektene som settes i gang, bør det begrenses hvor mange slike tilskudd som benyttes samtidig. Videre må det være avklart hvorvidt forsøket har en nasjonal overføringsverdi. Se nærmere omtale i punkt 4.5.

21. Fordeling etter inntektssystemets kriterier

Ved innlemming av øremerkede tilskudd, finansiering av nye oppgaver gjennom rammetilskuddet og opprettelse av nye kompensasjonsordninger innenfor rammetilskuddet er hovedregelen at fordelingen følger de ordinære kriteriene i inntektssystemet.

Kommentar:

Innlemming i inntektssystemet innebærer at midler som tidligere er fordelt til noen få kommuner, eller som er ulikt fordelt mellom kommuner, blir fordelt til alle kommuner. Dette gir alle kommuner mulighet til å tilby likeverdige tjenester til innbyggerne. Unntaksvis kan midler som innlemmes gis en særskilt fordeling (tabell C i Grønt hefte *Bereknings teknisk dokumentasjon til Prop. 1 S Grønt hefte*) over en kortere periode. Perioden bør fastsettes på forhånd og vanligvis avgrenses til to år. Før beslutning om innlemming tas må det vurderes om det er hensiktsmessig at midlene fordeles etter ordinære kriterier etter en overgangsperiode på to år med særskilt fordeling (tabell C). Dersom det er sannsynlig at det er vanskelig å fordele midlene etter ordinære kriterier etter to år, bør det vurderes om tilskuddet bør forbli øremerket.

De samme prinsippene gjelder ved overføring av nye oppgaver som skal finansieres gjennom rammetilskuddet og opprettelse av nye kompensasjonsordninger innenfor rammetilskuddet.

Se nærmere omtale i punkt 4.5.4.

3.5 Kommunesektorens rapportering til staten

22. Pålegg om rapportering

Staten skal ikke pålegge kommunesektoren rapporteringskrav som ikke blir brukt som styringsinformasjon.

Kommentar:

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

Rapporteringen skal gi styringsinformasjon som kan danne grunnlag for politikktutforming eller er nødvendig for kontrollformål. Utgangspunktet skal være at innrapporterte data skal ha nytte både for staten og for kommunesektoren, og at rapporteringskravene blir utformet i et samarbeid mellom de to partene. Staten må være bevisst sitt ansvar og ikke pålegge kommunesektoren unødige rapporteringsbyrder.

23. Rapportering gjennom KOSTRA

Rapportering fra kommunesektoren skal være effektiv og primært skje gjennom KOSTRA.

Kommentar:

Organiseringen og ansvarsdelingen i KOSTRA sikrer at rapporteringen er begrunnet, at det tas hensyn til kommunenes oppgavebyrde,

at rapporteringsomfanget begrenses og at dobbeltrapping unngås. Dialog mellom representanter fra Statistisk sentralbyrå, staten og kommunesektoren i utredningen før nye krav om rapportering innføres, sikrer at innrapporteringen blir innrettet på en effektiv måte, at data vil bli brukt av flest mulig, og at dette også gir bedre kvalitet på de innrapporterte data og nøkkeltall. Se nærmere omtale i punkt 4.7.2.

24. Innmelding i Kommunalt rapporteringsregister

Alle rapporteringsplikter som staten pålegger kommunesektoren skal meldes inn til Kommunalt rapporteringsregister (KOR), jf. kommuneloven § 16-2.

Kommentar:

Rapporteringsplikter for øremerkede tilskudd skal også registreres i KOR. Alle rapporteringsplikter må være publisert i KOR før det inntrener en plikt for kommunesektoren til å rapportere.

Det vises til kommuneloven § 16-2 fjerde ledd og forskrift om kommunalt rapporteringsregister av 18.11.2019 nr. 1521 (KOR-forskriften). Se nærmere omtale i punkt 4.7.1.

KAPITTEL 4



Veiledning - Arbeid med tiltak og reformer som angår kommuner og fylkes- kommuner

Veiledning

4.1 Innledning

I dette kapittelet gis en nærmere forklaring og veiledning om hvordan retningslinjene og prinsippene konkret skal benyttes i utredningsarbeidet. Dette er omtalt tematisk, og det gis også nærmere informasjon om statlig styring av kommunesektoren.

Viktig for vurderinger av tiltak rettet mot kommunesektoren er forholdet mellom stat og kommune. Nasjonale mål eller hensyn skal i mange sammenhenger veies opp mot hensynet til lokalt selvstyre og handlefrihet og vil være en sentral begrunnelse dersom det lokale selvstyret skal innskrenkes. Det gis derfor en generell beskrivelse av dette innledningsvis i punkt 4.2.

4.2 Forholdet mellom stat og kommune. Nasjonale mål

Lokalt selvstyre innenfor nasjonale rammer

Kommuner og fylkeskommuner er selvstendige forvaltningsnivåer med egen folkevalgt ledelse. De er formelt likestilte forvaltningsnivåer, og de er ikke en del av den hierarkiske oppbygde statsforvaltningen. Kommuner og fylkeskommuner er altså ikke direkte underlagt noen andre organer, og de har et lokalt selvstyre. Dette selvstyret fungerer innenfor nasjonale rammer. Norge er en enhetsstat, og Stortinget kan gjennom lovvedtak og budsjettvedtak sette rammer for kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet. En stor del av den kommunale og fylkeskommunale virksomheten hviler på oppgaver som Stortinget gjennom lovgivning har lagt til kommunene og fylkeskommunene.

Kommunene og fylkeskommunene kan gjøre det som ikke er forbudt eller lagt til andre

Kommunenes og fylkeskommunenes kompetanse er negativt avgrenset. Det betyr at de kan gjøre det de selv ønsker, med mindre det er forbudt eller oppgaven eksplisitt er lagt til noen andre. Kommunens og fylkeskommunenes kompetanse til å råde over egne økonomiske ressurser og sette i gang, videreføre, endre eller legge ned ulike former for virksomhet, er bare begrenset av særlige regler. Når ansvaret for en oppgave ved lov er lagt til andre, for eksempel staten, vil kommuner og fylkeskommuner som utgangspunkt være avskåret fra å engasjere seg i den samme oppgaven.

Statens styring og tildeling av oppgaver til kommuner og fylkeskommuner

Statsforvaltningen har ikke noen generell styrings-, instruksjons- eller overprøvningsrett overfor kommuner og fylkeskommuner. Utgangspunktet og hovedregelen er at der kommuner eller fylkeskommuner forpliktes til å utføre en oppgave, er det Stortinget som skal tildele oppgaven gjennom lov. 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 i kommuneloven § 2-1 tredje ledd.

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, vedta lovbestemmelser som gir Kongen eller et ansvarlig departement eller direktorat hjemmel til å fastsette den konkrete fordelingen av oppgaver til kommuner eller fylkeskommuner i forskrifter. Det kan gis slike forskriftshjemler som grunnlag for å definere kommunale oppgaver når det blir vurdert som nødvendig.

Grunnlaget for det kommunale og fylkeskommunale selvstyret

Kommunenes og fylkeskommunenes myndighet er altså fastlagt av Stortinget gjennom lov, og det lokale selvstyret må fungere innenfor rammene av nasjonale mål. Samtidig er kommuner og fylkeskommuner selvstendige politisk valgte forvaltningsnivåer med mandat fra innbyggerne gjennom valg hvert fjerde år. Kommunestyret er det øverste direkte folkevalgte organet i kommunen, og kommunestyret er ansvarlig for hele kommunens virksomhet. Det samme gjelder i fylkeskommunene, der fylkestinget er øverste organ. Det kommunale selvstyret er et grunnleggende trekk for kommunal sektor. Dette er nå også i større grad enn tidligere beskyttet gjennom regulering i både Grunnloven og kommuneloven. Grunnloven § 49 sier at "[i]nnbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov." Kommuneloven § 2-1 slår fast det kommunale og fylkeskommunale selvstyret, og § 2-2 har bestemmelser om prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret. Her sies det bl.a. at hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt, og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar. Videre sies det at kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer, og at dette selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål (forholdsmessighetsprinsippet). Det sies også at begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyre må ha hjemmel i lov.

Prinsipp om avveining mellom nasjonale mål og kommunalt selvstyret

Forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2, altså at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål, innebærer at det må foretas en avveining der både hensynet til nasjonale mål og hensynet til det kommunale selvstyret vurderes. Lovfestingen av forholdsmessighetsprinsippet tydeliggjør at det i den enkelte sak vil

være konkrete avveininger som må tas i saken, og at det vil være politiske spørsmål som Stortinget tar stilling til, jf. Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* punkt 5.4.2. Eventuelle begrensninger i det kommunale selvstyret bør forbeholdes de tilfeller hvor det er et klart behov for nasjonale føringer og hvor begrensninger er nødvendig, jf. Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 2-2. Prinsippet innebærer at et tiltak må være egnet til å oppnå målet med tiltaket, det må også være nødvendig for å nå målet, og fordelene med tiltaket må oppveie eventuelle ulemper med tiltaket.

Hvilke nasjonale mål er relevante?

Hvilke nasjonale mål som er relevante vil kunne variere og må vurderes konkret. De nasjonale målene har betydning for vurderinger knyttet til lokalt selvstyre og statlig styring av kommunesektoren, og særlig til interesseavveiningen etter forholdsmessighetsprinsippet og vurderinger etter retningslinje 4 om å avvike fra noen av retningslinjene om utforming av lover og forskrifter.

Det er hverken i lov eller retningslinjer fastsatt noen fast og uttømmende liste over de nasjonale målene. Hva som kan være relevante mål er omtalt i enkelte dokumenter behandlet i Stortinget.

Ved lovfesting av forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2 er dette kort omtalt i forarbeidene. I Prop. 46 L (2017–2018) står det:

Den nærmere interesseavveiningen, og de ulike hensyn som er relevante, vil kunne variere og må vurderes konkret. Andre kilder, som regjeringens retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren (jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren* (2016)), er også relevante og vil i praksis være utfyllende og dermed gi føringer for interesseavveiningene.

I disse dokumentene vises det til Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspill* som omtaler de nasjonale målene bredt. Dette er siste stortingsmelding om dette temaet, og omtalen av de nasjonale målene er fortsatt relevant. I resten av dette punktet kommer derfor en kort oppsummering av målene slik de er omtalt i stortingsmeldingens punkt 2.3:

Blant de nasjonale målene har målet om utjevning og *likeverdige tjenester* mellom innbyggere og geografiske områder stått sentralt gjennom hele oppbyggingen av velferdssamfunnet. Begrepet likeverd innebærer ikke nødvendigvis like tjenester med samme form, innhold og omfang i alle kommuner, men at kommunene og fylkeskommunene skal ha muligheter til å kunne gi helsetjenester, undervisningstjenester og annet som best mulig kan tilpasses den enkeltes behov. 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. Dette for å sikre at den enkelte innbygger ikke blir behandlet vilkårlig av forvaltningen og at man får det man har krav på etter lovverket. Særlig på velferdsområdet vil det derfor være mange rettskrav.

Videre er *nasjonaløkonomiske mål* som høy sysselsetting, stabil økonomisk vekst og bærekraftige offentlige velferdsordninger et overordnet ansvar for staten. Kommuneøkonomien vil være 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 beskyttelse knyttet til smittevern, epidemier og miljøforhold med helsekonsekvenser.

Kommunene har et grunnleggende ansvar for å ivareta *samfunnssikkerhet og beredskap* og er

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

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

Staten har også en rekke forpliktelser etter internasjonale konvensjoner mv. som også kan innebære ansvar og oppgaver for kommunene. Som eksempel nevnes her ansvaret for å sikre hensynet til *samer som urfolk* og nasjonale minoriteter. Mer generelt nevnes forpliktelser som følger av EØS-avtalen og menneskerettighetskonvensjoner.

4.3 Utredning av tiltak som har virkning for kommuner og fylkeskommuner

Retningslinje 1–3 omhandler utredninger som berører kommunesektoren. I dette punktet utdypes retningslinjene, og det går nærmere inn på utredningsinstruksens krav til utredninger av tiltak med virkninger for kommunesektoren.

4.3.1 Utredningsinstruksens krav til prosesser rettet mot kommunesektoren

Utredningsinstruksen gjelder fullt ut for all utredningsarbeid som dreier seg om oppgaver og plikter for kommuner og fylkeskommuner. Det framgår av minimumskravene til utredning under punkt 2-1 i instruksen at utredninger

skal omfatte virkninger for bl.a. fylkeskommunal og kommunal forvaltning. Dermed skal instruksene med veileder følges ved utredning av både økonomiske og juridiske virkemidler som staten bruker overfor kommunal sektor. Instruksene gjelder også ved bruk av utredningsutvalg (NOU-utvalg). Videre gjelder instruksene for arbeid med EØS- og Schengen-regelverk, fra identifisering av nye initiativ i EU og formulering av norske posisjoner til innlemmelse i EØS-avtalen eller Schengen-avtalen og gjennomføring i norsk regelverk.

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

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

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

Dette er nå lovfestet i kommuneloven § 2-2, se omtale i pkt. 4.1 og kap. 2. Denne avveiningen skal framgå både av høringsdokumenter og lovproposisjoner.

4.3.2 Samarbeidspartnere i utredningsarbeidet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for samordning av statlige tiltak overfor kommunal sektor. Etter utredningsinstruksene skal tiltak som får vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette innebærer en konkret forpliktelse for utredningsinstansen til å forelegge utkast og saker for departementet på ulike stadier i en utredningsprosess. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen, og departementets rolle og bidrag i arbeidet vil variere avhengig av innholdet i den konkrete saken.

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

Arbeidsgrupper som skal vurdere økonomiske og administrative forhold mellom staten og kommunesektoren bør ha representasjon både fra Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Utredningsansvarlig instans må også ta stilling til om det er andre departementer og statlige instanser som blir berørt og som bør involveres. Det må videre vurderes hvordan KS eventuelt skal trekkes inn i arbeidet, jf. omtale av konsultasjonsordningen i punkt 4.8.

Ved omfattende og kompliserte saker kan det være hensiktsmessig at et regjeringsoppnevnt utvalg (NOU-utvalg) gjennomfører utredningsarbeidet. Når utredningsarbeidet berører kommuner eller fylkeskommuner, bør kommunesektoren være representert i utvalget. Henvendelse om utpeking av representanter fra

kommunesektoren bør rettes til KS som interesseorganisasjon for kommunal sektor. Mandatet må inneholde en formulering om at utvalget skal analysere og omtale økonomiske og administrative konsekvenser for kommuner og/eller fylkeskommuner ved forslag om nye oppgaver, plikter eller rettighetsregler for kommunesektoren. I lovutredninger må utvalget synliggjøre den avveiningen som er foretatt mellom nasjonale hensyn som tilsier ny lovregulering og hensynet til lokaldemokratiet og lokal handlefrihet.

4.3.3 Utredning av vesentlige virkninger for kommunene

Utredningsinstruksens kapittel 2 omhandler krav til innhold i beslutningsgrunnlaget. Her framgår også minimumskravene til en utredning, noe som innebærer at punktene 1 til 6 nedenfor skal besvares. Kravene er nærmere omtalt i kapittel 2 i veilederen til utredningsinstruksen. Det framgår av utredningsinstruksen at utredningen bl.a. skal omfatte eventuelle virkninger for kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Kulepunktene nedenfor er eksempler på forhold som bør vektlegges ved utredninger av tiltak med konsekvenser for kommunesektoren.

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

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

2. Hvilke tiltak er relevante?

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

3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

- Vil noen av tiltakene reise prinsipielle spørsmål knyttet til innbyggerne i kommunen, som for eksempel

menneskerettslige forpliktelser, rettssikkerhet eller lignende?

- Reiser tiltakene noen prinsipielle spørsmål knyttet til lokaldemokrati, kommunalt selvstyre eller prinsipper for statlig styring av kommunesektoren?

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

- Virkninger for fylkeskommunal og kommunal forvaltning skal her beskrives, både tilsiktede og utilsiktede virkninger.
- Er tiltakene i tråd med retningslinjene for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner?
- Dersom tiltakene bryter med noen av retningslinjene, skal dette drøftes særskilt.
- Strider tiltakene mot kommunenes mulighet til å foreta lokale prioriteringer og det lokale selvstyret?
- Hva er de administrative og økonomiske konsekvenser av tiltakene? I beskrivelsen av økonomiske konsekvenser skal både driftsutgifter, kapitalkostnader og eventuell endring i mulighet for inndekning via brukerbetaling/gebyrer tas med i beregningene. Både engangskostnader, kortsiktige og langsiktige kostnader skal tas med. Tilsvarende skal ev. økte inntekter eller mindreutgifter beskrives.
- Gir planlagt iverksettningstidspunkt særskilte administrative og/eller lovmessige utfordringer? Skal reformen tre i kraft fra årsskiftet eller i løpet av året? Hvis en reform eller oppgaveendring iverksettes på et annet tidspunkt enn fra årsskiftet, skal helårseffekten for det etterfølgende budsjettåret synliggjøres.
- Hvilke fordelingsvirkninger har tiltakene? Vil virkninger bli ulike for ulike kommuner?
- Beskriv usikkerhet knyttet til beregninger og fordelingsvirkninger mellom kommuner knyttet til det enkelte tiltak.

Ved vurderinger av tiltak skal det legges vekt på:

- Detaljerte statlige styringsvirkemidler gir kommunene lite handlingsrom. Reelle

alternativer som innebærer juridisk og økonomisk rammestyring, utviklingstiltak, veiledning og dialog bør vurderes.

- Lovfesting, øremerkede tilskudd, særskilte plankrav, tilsyn og rapportering må være begrunnet i overordnede nasjonale hensyn. Det er et forvaltningspolitisk mål at regelverk og rapportering skal være minst mulig ressurskrevende å etterleve. Retningslinjer for utforming av lovgivning rettet mot kommuner og fylkeskommuner er omtalt i kapittel 3. Det er blant annet tatt inn særskilte kriterier for innføring av individuelle rettigheter. Kriterier for bruk av øremerkede tilskudd er omtalt i kapittel 3.

5. Hvilket tiltak anbefales og hvorfor?

Begrunnelsen for anbefalt tiltak skal inkludere kvalitative og kvantitative virkninger for kommunesektoren. Tiltak med økonomiske konsekvenser for kommunesektoren medfører at kommunesektorens inntekter skal korrigeres. Hvordan kommunesektoren skal kompenseres som følge av endringer i oppgaver og regelverk, står nærmere beskrevet i punkt 4.5.

6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Informasjon til og dialog med kommunesektoren kan være en sentral forutsetning for at tiltaket lykkes. Innenfor konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS er det etablert rutiner for involvering av KS i kostnadsberegninger og for lovmedvirkning. Det bør vurderes om involvering av KS gjennom kostnadsberegning eller lovmedvirkning er relevant i utredningsarbeidet. Konsultasjonsordningen er nærmere beskrevet i punkt 4.8. Det er utarbeidet en veileder til konsultasjonsordningen: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retteiar-for-konsultasjonsordninga/id2439875/>

Det er et mål å samordne og begrense omfanget av rapportering som kommunesektoren pålegges av staten, jf. nærmere omtale i punkt 4.7.

Nærmere informasjon om gjennomføring av utredning og analyser framgår av *Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid* og *Veileder i samfunnsøkonomisk analyse*. Lenker til disse dokumentene ligger på Finansdepartementets nettsider på

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>

4.3.4 Statsbudsjettsprosessen

Arbeidet med reformer og tiltak rettet mot kommunesektoren er tett koplet til regjeringens løpende budsjettarbeid gjennom året. I kommuneproposisjonen og gjennom konsultasjonsordningen orienterer regjeringen om aktuelle saker for kommende budsjettår. Det gis derfor her en kort omtale av Finansdepartementets budsjetttrundskriv, økonomireglementet og kommuneproposisjonen. Konsultasjonsordningen er generelt omtalt i punkt 4.8.

Finansdepartementets budsjetttrundskriv

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

Kommuneproposisjonen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger i mai hvert år fram kommuneproposisjonen for å varsle om planlagte endringer i statlige rammebetingelser i kommende års statsbudsjett. Dette gjelder blant annet signaler om inntektsvekst for kommuner og fylkeskommuner det kommende året samt eventuelle

endringer i inntekts- og finansieringssystemet. Videre blir det orientert om endringer i oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommuner og kommuner, endringer i tilskuddsordninger og regelendringer med økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunesektoren. De økonomiske og administrative konsekvensene av et forslag skal redegjøres for og omtales i kommuneproposisjonen så langt det er mulig.

4.4 Juridiske styringsvirkemidler

I dette punktet utdypes de prinsipper og retningslinjer (retningslinje nummer 4 – 18 i pkt. 3.3) som omhandler juridiske styringsvirkemidler (lover og forskrifter). I tillegg gis en kort oversikt over enkelte sentrale regler om styring av kommunesektoren som er viktig å være oppmerksom på når man vurderer nye regler for kommuner og fylkeskommuner.

4.4.1 Noen grunnleggende punkter

Juridiske styringsvirkemidler (lover og forskrifter) er sentralt i styring av kommuner og fylkeskommuner. Dersom det vurderes å bruke slike virkemidler, er det noen grunnleggende punkter som må tas i betraktning.

Er juridiske styringsvirkemidler rette virkemiddel?

Før juridiske styringsvirkemidler (lover og forskrifter) tas i bruk, må det alltid gjøres en grundig vurdering av om dette er det rette og en egnet måte å styre på eller om det er andre måter som er bedre egnet, som for eksempel pedagogiske styringsvirkemidler jf. punkt 4.6.

Ikke begrense det kommunale selvstyre mer enn nødvendig

Dersom det er aktuelt å bruke juridiske styringsvirkemidler rettet mot kommuner og fylkeskommuner, må det alltid gjøres en vurdering knyttet til kommunenes rolle som selvstendige, folkevalgte organer med selvstyre. Dette selvstyret skal ikke

begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Se kommuneloven kapittel 2 og særlig § 2-2 første ledd og nærmere omtale av dette foran i kapittel 2 og punkt 4.2.

Oppgaver skal gis gjennom lov eller forskrift

Utgangspunktet og hovedregelen er at der kommuner eller fylkeskommuner forpliktet til å utføre en oppgave, er det Stortinget som skal tildele oppgaven gjennom lov, se kommuneloven § 2-1 og nærmere omtale foran under kapittel 2. Lovkravprinsippet innebærer at dersom kommuner og fylkeskommuner skal pålegges en oppgave må dette gjøres i lov, ikke ved at statlige myndigheter uttrykker forventninger eller gir tildelingsbrev, rundskriv e.l. om hva kommuner og fylkeskommuner skal gjøre uten at de er pålagt oppgaven i lov.

Lovkravprinsippet innebærer også at det kan være utfordringer knyttet til bruk av avtaler mellom stat og kommune om gjennomføring av oppgaver. Slike avtaler må ikke innebære en oppgaveoverføring som skulle ha vært regulert i lov eller forskrift. Dersom staten ønsker å inngå avtaler med én eller flere kommuner, bør det tydelig framgå at det er frivillig for kommunen å inngå avtalen.

Oppgaver skal ikke reguleres for detaljert

Kommunene har en særstilling som selvstendig folkevalgt organ og hensynet til det kommunale selvstyre innebærer at når kommunene gis oppgaver, skal det ikke reguleres for mye og for detaljert. Kommunene bør sikres handlefrihet slik at kommunene kan utforme oppgaveløsning og tjenestetilbud etter lokale forutsetninger og behov. Prinsippet om rammestyring er også lovfestet i kommuneloven kapittel 2, se også nærmere omtale foran i kapittel 2.

Individuell rett eller kommunal plikt

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 sammen med en plikt for kommunen til å tilby en

tjeneste, eller at de kun pålegger kommunen en plikt til å tilby tjenesten. Særlovbestemmelser som kun 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 i tillegg gir regler om individuell rett til tjenesten. Med mindre det er noen særlige grunner som tilsier at det bør være en individuell rett, er det derfor mer i tråd med prinsippene for statlig styring å kun lovfeste en kommunal plikt til å tilby tjenesten.

Statlig styring i tråd med kommunelov, prinsipper og retningslinjer

Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner må være i tråd med kommuneloven og prinsippene og retningslinjene omtalt foran, se kapittel 2 og 3. Kommuneloven gir regler om styring og organisering av kommunal virksomhet. Denne vil danne en ramme for annen regulering av kommunene. Der det utformes lover og forskrifter om oppgaver til kommunene må det tas utgangspunkt i kommuneloven og andre generelle lover som forvaltningsloven og plan- og bygningsloven.

4.4.2 Kommuneloven setter rammer

Kommuneloven (lov om kommuner og fylkeskommuner av 22. juni 2018 nr. 83) er den sentrale loven for regulering av kommuner og fylkeskommuner. Kommuneloven gjelder for all virksomhet i både kommuner og fylkeskommuner og gir regler om politisk og administrativ organisering i kommuner, fylkeskommuner og i interkommunale samarbeidsordninger.

Kommuneloven setter en ramme for hva det er behov for eller ønskelig å regulere i andre lover. Det som er regulert i kommuneloven trenger ikke reguleres en gang til i særlover. Det blir unødvendig dobbeltregulering og skal unngås. Det er heller ikke ønskelig med særregulering eller tilleggsregulering av spørsmål som allerede er regulert i kommuneloven. Avvikende regler på ulike sektorer gjør regelverket unødvendig komplisert og skal som hovedregel unngås.

I de neste punktene gis en kort oversikt over sentrale regler i kommuneloven som det er viktig å kjenne til og ta hensyn til ved utforming av andre regler rettet mot kommuner og fylkeskommuner. Det oppfordres til å sjekke kommuneloven ytterligere og ved behov ta kontakt med Kommunalavdelingen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

4.4.3 Kommunal organisering - folkevalgte og administrasjonen

Frihet til selv å organisere virksomheten

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 hvis ikke annet følger av lov jf. kommuneloven § 5-3. Se retningslinje 5 og 7 hvor det omtales at det i særlovgivning ikke bør lages egne regler som innskrenker kommunenes og fylkeskommunenes frihet til selv å bestemme hvordan virksomheten skal organiseres (kommunal organisasjonsfrihet), eller egne regler om delegering. Kommuneloven har tilstrekkelige regler om dette.

Delegering

Kommunestyret og fylkestinget kan delegerer myndighet til å treffe vedtak i tråd med bestemmelsene i kommuneloven § 5-3 tredje ledd og § 5-4. Internt i kommunen kan kommunestyret og fylkestinget delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammene av kommuneloven eller annen lov. Delegering til andre rettssubjekter kan også gjøres innen visse rammer. Dersom det dreier seg om saker som gjelder lovpålagte oppgaver, kan kommunestyret eller fylkestinget delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre rettssubjekter så langt lovgivningen åpner for det. For andre saker kan kommunestyret og fylkestinget delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre rettssubjekter hvis saken ikke har prinsipiell betydning.

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 kommunedirektøren (som igjen delegerer videre nedover i administrasjonen).

Når kommuneloven sier at "kommunestyret selv" skal gjøre noe, innebærer dette et internt delegeringsforbud. Dersom begrepet "selv" ikke er tatt med, betyr det at henholdsvis kommunestyret eller fylkestinget i utgangspunktet kan delegere myndighet til det organet det måtte ønske. For delegering til administrasjonen, kommune-/fylkesrådet, til interkommunale styrer og institusjonsstyrer er det særskilte delegeringsregler.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette underordnede folkevalgte organer som 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 delegere myndighet videre til administrasjonen ved kommunedirektøren, 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 kommunedirektøren, jf. kommuneloven § 13-1 sjettede ledd.

Kommunedirektøren

Kommunedirektør er kommunelovens nye navn på kommunens øverste administrative leder, tidligere kalt administrasjonssjef i loven og i mange kommuner rådmann. I kommuneloven § 13-1 omtales kommunedirektørens ledelsesansvar og hovedoppgaver med å utrede saker for kommunestyret og iverksette vedtak truffet av folkevalgte organer. Disse oppgavene blir delegert nedover i administrasjonen og til de ulike sektorene, men kommunedirektøren har uansett det overordnede ansvaret.

Skillet mellom administrasjon og folkevalgte

Kommuneloven av 2018, og forarbeidene til denne, er tydelig på skillet mellom administrasjon og folkevalgte. Dette skillet bør følges opp i sektorlovgivningen.

4.4.4 Internkontroll og annen egenkontroll

Internkontroll reguleres i kommuneloven og ikke i sektorlover

Det følger av retningslinje nr. 16 at det ikke skal tas inn bestemmelser om internkontroll i særlovgivningen.

Kommuneloven av 2018 har egne og utfyllende regler om internkontroll i kapittel 25. Det er ikke behov for særregler om internkontroll i andre lover som regulerer oppgaver og ansvar for kommuner. Ved innføringen av reglene om internkontroll i kommuneloven kapittel 25 ble det forutsatt at eksisterende internkontrollkrav i sektorlovgivningen skulle oppheves slik at det er kommunelovens bestemmelser som regulerer krav om internkontroll med kommuneplikter. Unntatt fra dette var forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten og de tilhørende lovhjemler som fortsatt skulle gjelde. Det ble understreket at det også framover skal være kommuneloven som regulerer dette og at nye internkontrollkrav ikke skal innføres, se forarbeidene til kommuneloven av 2018 (Prop. 46 L (2018–2019)) samt til egen lovproposisjon om særlovgjennomgangen (Prop. 81 L (2019–2020)).

Internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1

Internkontroll etter kommuneloven § 25-1 er kommunedirektørens ansvar. Det stilles her visse minstekrav til internkontrollen. Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges. Den skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Internkontrollen skal også inneholde visse elementer som beskrivelse av virksomheten,

nødvendige rutiner, avviksoppfølging, dokumentasjon og evaluering.

Veiledninger om internkontroll

- Ved utarbeidelse av veiledningsmateriell og liknende om krav til internkontroll i kommunen, bør Kommunal- og moderniseringsdepartementet delta i arbeidet for å sikre at veilederen er i tråd med kommuneloven og at tolkninger av kommuneloven gjøres likt i ulike veiledere for ulike sektorer. Videre bør kommunene trekkes inn som dialogpartnere slik at veiledningen blir praktisk. Veiledningen kan med fordel bygge på erfaringer fra utviklingsprosjekter med lokal forankring.

Annen egenkontroll – den folkevalgte kontrollen

I tillegg til regler om internkontroll har kommuneloven en rekke regler som skal ivareta andre former for egenkontroll hos kommunen. Kommunens egenkontroll består av både internkontrollen, som er den administrative kontrollen, og den folkevalgte kontrollen. Kommunelovens bestemmelser om egenkontroll gjelder generelt for hele kommunen, og det er således ikke behov for egne regler om dette på de enkelte sektorer.

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

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen og kan kontrollere andre folkevalgte organer og administrasjonen, jf. kommuneloven

§ 22-1. Alle kommuner skal ha et kontrollutvalg, jf. kommuneloven kapittel 23. Kontrollutvalget opererer på vegne av kommunestyret. Gjennom planmessig regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll sørger kontrollutvalget for at kommunene kan fange opp uønskede hendelser og forbedre virksomheten.

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. Kommuneloven kapittel 24 har bestemmelser om revisjon.

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

Mange kommuner har organisert deler av virksomheten sin i interkommunale selskaper og aksjeselskaper. Kontrollutvalget skal se til at det blir ført kontroll med forvaltningen av selskaper som kommunen har eierinteresser i. Kommunens kontrollorganer har vid innsynsrett og undersøkelsesrett i interkommunale selskaper, kommunalt heleide aksjeselskaper og deres heleide datterselskaper, jf. kommuneloven § 23-6 og § 24-10. Det er også en hjemmel for innsyn og undersøkelser i andre virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen i den utstrekning dette er nødvendig for å undersøke om kontrakten blir oppfylt.

Boks 4.1 Egenkontroll

De viktigste elementene i egenkontrollen i kommunene etter kommuneloven er:

Kommunestyret og fylkestinget har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Kommunestyret og fylkestinget kan kreve at enhver sak skal legges fram til orientering eller avgjørelse, jf. § 22-1.

Alle kommuner og fylkeskommuner skal ha et kontrollutvalg som på vegne av kommunestyret/fylkestinget fører løpende kontroll, jf. kapittel 23.

Alle kommuner og fylkeskommuner skal ha en revisjon. Kommunestyret og fylkestinget avgjør selv om kommunen eller fylkeskommunen skal ansette egne revisorer, delta i et interkommunalt samarbeid om revisjon eller inngå avtale med en annen revisor. Revisor skal utføre regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og annen kontroll som er bestemt i lov eller i medhold av lov, jf. kapittel 24.

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen, og skal minst én gang i året rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontrollen og om resultater fra statlig tilsyn, jf. kapittel 25.

4.4.5 Statlig tilsyn med kommunene

Generelle regler om statlig tilsyn i kommuneloven

Kommuneloven kapittel 30 inneholder regler om statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. Bestemmelsene gir rammer og prosessregler for statlig tilsyn. Reglene skal gjøre det statlige tilsynet med kommunesektoren mer oversiktlig, ensartet og forutsigbart.

Kommuneloven § 30-2 fastslår at staten "kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov." Det vil si at det statlige tilsynet bare skal vurdere om kommunen etterlever sine lovpålagte plikter (lovlighetstilsyn). Tilsynsorganene er underlagt de samme

avgrensningene som domstolene og kan ikke overprøve kommunenes forvaltningsskjønn ("det frie skjønn"). Denne avgrensningen er begrunnet i hensynet til den kommunale handlefriheten og legalitetsprinsippet, og er et uttrykk for rammestyringsprinsippet. Så lenge kommunene opererer innenfor rammene av loven, må staten akseptere kommunenes utøvelse av virksomheten.

Kommunelovens tilsynsregler gjelder bare for kommuneplikter, det vil si plikter som gjennom lov bare er pålagt kommuner og fylkeskommuner i egenskap av å være kommuner, jf. kommuneloven § 30-1 andre ledd. Et eksempel på en slik kommuneplikt er kommunens plikt til å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1.

Tilsynsreglene gjelder altså ikke for tilsyn med aktørplikter, det vil si lovkrav som gjelder overfor kommunene eller fylkeskommunene på lik linje med andre aktører. Et eksempel på aktørplikter er krav som alle arbeidsgivere er pålagt etter arbeidsmiljøloven. Unntaket fra dette er reglene om samordning av tilsyn, som gjelder for alle typer tilsyn.

Tilsynsbestemmelser i særlovgivningen

Statlige tilsynsmyndigheter kan bare føre tilsyn der det i lov er gitt hjemmel for å føre tilsyn. Slike tilsynshjemler må følge av den enkelte særlov og konkretisere hvilke bestemmelser eller deler av loven det kan føres tilsyn med. Tilsynshjemmelen skal vise til at tilsynet skal skje etter reglene i kommuneloven kapittel 30. Gjennom denne henvisningen får tilsynet de nødvendige prosessreglene for å kunne gjennomføre tilsyn, og reaksjonene som tilsynet kan benytte følger også av kommuneloven.

Statlig tilsyn er et inngripende virkemiddel, og dersom det skal innføres hjemmel for statlig tilsyn, må det begrunnes særskilt. Dette er omtalt i retningslinje nr. 15. Stortinget har lagt til grunn at innføring av statlig tilsyn skal bygge på en risiko- og vesentlighetsanalyse, og at valg av tilsyn som virkemiddel skal kunne forsvares gjennom en kost- og nytteanalyse. (Se Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner*, Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018*, Ot.prp. nr. 97 (2005–2006)

Statleg tilsyn med kommunesektoren 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 vesentlighetsanalyse skal gi svar på hvilke områder det er grunn til å vie særlig oppmerksomhet og vurdere tiltak som kan redusere risiko og sårbarhet. 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. Veiledning er et virkemiddel som kan være effektivt og som bør vurderes. 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. Andre kontrollmekanismer er omtalt nedenfor.

Difi har utviklet en egen metodikk og veileder for gjennomføring av risiko- og vesentlighetsanalyser 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). I Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene* 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.

Boks 4.2 Forslag til hvordan tilsynshjemmel i særlov kan utformes (standardbestemmelse):

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

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

Reglene i kommuneloven kapittel 30 gjelder for tilsynsvirksomheten etter første ledd.»

Andre former for kontroll

Kommunal virksomhet kan kontrolleres og påvirkes på flere måter enn statlig tilsyn. Før det innføres hjemmel for statlig tilsyn er det viktig å vurdere om disse andre kontrollmulighetene kan være tilstrekkelig.

Innbyggernes synspunkter på det kommunen eller fylkeskommunen gjør, blir 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 kapittel 27 gitt regler om at avgjørelser truffet av folkevalgte organer eller den kommunale administrasjonen kan bringes inn for departementet for statlig lovlighetskontroll. Kommunal- og

moderniseringsdepartementet har i hovedsak delegert til statsforvalteren (ny tittel på fylkesmannen fra 01.01.2021) å gjennomføre lovlighetskontroll av kommunale avgjørelser. Fylkeskommunale avgjørelser skal imidlertid kontrolleres av det departementet som har ansvaret for det enkelte lovområdet. Lovlighetskontroll skal gjøres dersom tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget begjærer lovlighetskontroll av avgjørelsen. Der det foreligger særskilte grunner, kan departementet eller statsforvalteren igangsette lovlighetskontroll av eget tiltak.

Kommunenes egenkontroll er nærmere omtalt i punkt 4.4.4. Andre former for kontroll av kommunal virksomhet er klageordninger, godkjenningsordninger, rapporteringsordninger, statlige og kommunale ombudsordninger, domstolskontroll og medias rolle som debatt- og informasjonsorgan.

Boks 4.3 Ulike former for kontroll av kommunal virksomhet

- Den demokratiske styringskjeden (valg, folkeavstemninger, innbyggerforslag mv.)
- Kommunenes egenkontroll: kommunestyret, kontrollutvalg, revisjon, kommunedirektørens internkontroll
- Kommunale ombudsordninger
- Forvaltningslovens regler om klage på enkeltvedtak
- Statlig kontroll: lovlighetskontroll, statlig tilsyn, godkjenningsordninger, rapporteringsordninger, innsigelser
- Statlige ombudsordninger
- Domstolskontroll
- Media

4.4.6 Interkommunalt samarbeid

4.4.6.1 Unngå regler om interkommunalt samarbeid i særlovgivningen

Retningslinje 18 sier at egne regler om interkommunalt samarbeid ikke bør tas inn i særlovgivningen. Etablerte ordninger for samarbeid i kommunelov og andre lover bør i stedet følges.

Som en del av prinsippet om kommunal organisasjonsfrihet kan et kommunestyre eller fylkesting vedta å inngå samarbeidsavtale med én eller flere andre kommuner eller fylkeskommuner om å løse oppgaver, så vel lovpålagte som ikke lovpålagte. Av kommuneloven § 17-1 går det fram at kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid. Et interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.

Den kommunale organisasjonsfriheten tilsier at det ikke bør innføres regler om at statlige organer kan pålegge kommuner å inngå

interkommunalt samarbeid på bestemte forvaltnings- eller tjenesteområder.

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

Det finnes generelle interkommunale samarbeidsmodeller både for lovpålagte oppgaver/myndighetsutøvelse og for mer forretningspregete oppgaver. Det er derfor i hovedsak ikke behov for egne regler i særlov om organisering av interkommunalt samarbeid. Regler som medfører et supplement til eller unntak fra kommunelovens egne regler, bør ikke innføres. Spesielle regler om interkommunalt samarbeid i særlov kan skape tolkningsproblemer for kommunelovens allmenne bestemmelser. Dette gjelder også regler i særlov om at én eller flere av kommunelovens regler ikke skal gjelde for samarbeid på området. Videre kan egne

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

En kommune kan delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til en vertskommune etter reglene i kommuneloven kapittel 20. Dette gjelder så langt annen lovgivning ikke er til hinder for det. Dersom denne muligheten ikke skal være tillatt, må det gå fram av særlov. Også i de tilfeller der særloven ikke oppstiller noe forbud, vil det være en fordel at mulighet for vertskommunesamarbeid er vurdert og omtalt i f.eks. forarbeidene.

Innføring av regler som legger myndighet til bestemte organer eller personer i en kommune (legalkompetanse) kan også skape vansker for samarbeid, da det kan oppstå spørsmål om hvordan delegering av myndighet i et samarbeid skal skje. Ansvaret 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 § 5-3 som slår fast at kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer.

4.4.6.2 *Kommunelovens modeller for interkommunalt samarbeid*

I kommunelovens sjette del, kapittel 17-21, reguleres modeller for interkommunalt samarbeid. I tillegg til de interkommunale samarbeidsformene som er regulert i kommuneloven, kan interkommunalt samarbeid også foregå gjennom interkommunalt selskap etter IKS-loven, aksjeselskap, samvirkeforetak, forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.

Interkommunalt politisk råd

To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et interkommunalt politisk råd, jf. kommuneloven kapittel 18. Kommunestyrene og fylkestingene vedtar selv å opprette et slikt råd. Rådet kan ikke gis

myndighet til å treffe enkeltvedtak, men rådet kan gis myndighet til å treffe slike vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger. Oppgaver for rådet kan for eksempel være å behandle og avgi uttalelser i høringsaker eller å drøfte ulike regionale satsinger eller tiltak. Rådet kan imidlertid ikke produsere tjenester for innbyggerne eller kommunene eller fylkeskommunene i regionen.

Kommunalt oppgavefelleskap

To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan opprette et kommunalt oppgavefelleskap, jf. kommuneloven kapittel 19. Formålet med oppgavefelleskapet er å løse felles oppgaver. Et oppgavefelleskap kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak, men kan gis myndighet til å treffe slike vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger. Kommunestyrene og fylkestingene vedtar selv å opprette et oppgavefelleskap. Denne formen for interkommunalt samarbeid åpner i utgangspunktet for samarbeid om å løse alle typer oppgaver, både lovpålagte og ikke-lovpålagte. Oppgavefelleskap kan også både benyttes til mindre omfattende samarbeid, for eksempel samarbeid om kontrollutvalgssekretariat, og til større og mer omfattende samarbeid. Det kan imidlertid i særlov være begrensninger i mulighet for å samarbeide på et område.

Vertskommunesamarbeid

En kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til en vertskommune etter reglene i kommuneloven kapittel 20, så langt annen lovgivning ikke er til hinder for det. Tilsvarende gjelder for fylkeskommuner. 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 én eller flere kommuner (samarbeidskommuner) overlater utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder myndighet til å treffe vedtak, 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.

Delegering i et vertskommunesamarbeid innebærer ikke 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.

4.4.6.3 Interkommunale selskaper

Etter lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) kan to eller flere kommuner og/eller fylkeskommuner opprette et interkommunalt selskap for samarbeid og løsning av felles oppgaver. Organisasjonsformen er utviklet for virksomhet med forretnings- eller næringspreg. Om utføring av lovpålagte oppgaver og myndighetsutøvelse kan legges til et interkommunalt selskap, vil avhenge av tolkning av den enkelte særlov som legger oppgaven til kommunen.

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.

4.4.7 Lov om forsøk i offentlig forvaltning

Noen ganger er det behov for å teste ut andre måter å organisere kommunen eller fylkeskommunen enn det som følger av kommunelov eller annen lovgivning.

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

Loven har stor relevans der man ønsker å utvikle og fornye deler av kommunesektoren, og kan og bør brukes som et målrettet verktøy for forvaltningsutvikling. Forsøk etter forsøksloven kan også legge grunnlaget for senere endringer av regelverk. Myndigheten til å godkjenne forsøk etter forsøksloven som berører kommunesektoren, er delegert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Spørsmålet om godkjenning vurderes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fagdepartementet i fellesskap, men om forsøket er faglig forsvarlig og i tråd med formålene i lovens § 1 vil i stor grad være opp til fagdepartementene å vurdere.

I tillegg finnes det noen egne forsøkshjemler for enkelte sektorer:

- Barnevernloven: forsøk som har til formål å utvikle samarbeidsformer mellom barneverntjenesten og aktuelle

- samarbeidspartnere i statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning
- Opplæringsloven: pedagogiske og organisatoriske forsøk
 - Valgloven: forsøk ved gjennomføring av valg

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

4.5 Økonomiske styringsvirkemidler

Retningslinjene 19, 20 og 21 omhandler bruk av økonomiske styringsvirkemidler og øremerking. Under følger nærmere veiledning til retningslinjene.

4.5.1 Rammefinansiering

Hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren er rammefinansiering, jf. finansieringsprinsippet i kommuneloven § 2-2 tredje ledd. Se omtale av prinsippet foran i kapittel 2. Rammefinansiering innebærer at kommunene og fylkeskommunene i hovedsak finansieres gjennom frie inntekter. De frie inntektene består av skatteinntekter og rammetilskudd fra staten som kommunene kan disponere 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 og etterspørsel etter tjenester (full utgiftsutjevning) og forskjeller i skatteinntekter (delvis skatteutjevning) mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

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

4.5.2 Øremerkede tilskudd

Øremerkede tilskudd er bevilgninger over statsbudsjettet som skal benyttes til fastsatte formål. Av retningslinje 20 framgår det at bruk av øremerkede tilskudd er et unntak fra hovedregelen om rammefinansiering. Bruk av øremerkede tilskudd bør begrenses til særlige tilfeller omtalt i retningslinjen. Fordeler og ulemper ved øremerkede tilskudd må vurderes nøye før det eventuelt brukes.

Øremerking er et styringsverktøy som gir staten mulighet til å utøve en sterk grad av kontroll med kommunesektoren. Det kan i noen tilfeller være et effektivt finansielt virkemiddel for raske måloppnåelse på enkeltområder.

Sterk statlig styring av kommunesektoren gjennom øremerking kan imidlertid også ha uheldige og uforutsette konsekvenser:

- Et system med mange tilskuddsordninger kan gi et uoversiktlig system, der ulike ordninger delvis motvirker hverandre. Øremerking på ett område vil også kunne medføre krav om tilsvarende øremerking på andre områder. Virkningene av hver enkelt tilskuddsordning vil da kunne bli nøytralisert, samtidig som den offentlige ressursbruken øker. På lang sikt vil øremerkede tilskudd derfor kunne bidra til en lite fornuftig og ineffektiv ressursutnyttelse.
- Øremerkede tilskudd kan gi uheldige vridninger av lokale prioriteringer. Spesielt gjelder dette tilskudd som krever kommunal egenfinansiering, såkalte prisvridende tilskudd. Ved å gjøre tjenesten "billigere" for kommunene vil kommunene i større grad prioritere tjenesten. Kommunene vil dermed bruke ressursene der det finnes statlige

- øremerkede tilskudd og ikke der de lokale behovene er størst.
- Kommuner med høye inntekter har større evne til medfinansiering og kan dermed motta større øremerkede tilskudd. Dette kan bidra til å forsterke inntektsforskjellene og forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene.
- Øremerkede tilskudd vil ikke alltid være treffsikre.
 - Lekkasjeeffektene kan være betydelige. Det vil si at kommunene omprioriterer midler til andre formål, slik at ressursbruken på området det gis tilskudd til, ikke øker like mye som det kommunen mottar i tilskudd.
 - Staten kjenner ikke kommunene like godt som kommunene selv. Øremerkede tilskudd som blir utformet av staten, kan derfor være mindre treffsikre.
- 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, mens de kommunene som allerede har bygget opp tilbudet, ikke får dra nytte av det øremerkede tilskuddet. Dette kan igjen føre til et etterslep i prioriteringene av for eksempel vedlikeholdsarbeid.
- Kommunene må normalt både søke om øremerkede tilskudd og rapportere om bruken av tilskuddene i etterkant. Øremerkede tilskudd kan dermed gi vesentlig større administrative kostnader enn rammefinansiering, både for kommunene og staten.

Boks 4.4 Utforming av øremerkede tilskudd

Dersom det fremmes forslag om etablering av nye øremerkede tilskuddsordninger eller om endringer i eksisterende tilskudd, skal det av forslaget gå klart fram:

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

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

4.5.3 Endringer med økonomiske konsekvenser for kommunesektoren, oppgaveoverføring og innlemming

Ved oppgave- og regelendringer med økonomiske konsekvenser for kommunesektoren skal kommunene tilføres eller trekkes i midler i samsvarende med anslåtte merutgifter eller innsparinger for kommunene eller fylkeskommunene samlet (jf. finansieringsprinsippet og retningslinje 19). Kommunesektoren kan i utgangspunktet kompenseres gjennom rammetilskuddet eller gjennom øremerkede tilskudd. Rammefinansiering er hovedmodellen for finansiering av kommuner og fylkeskommuner. Bruk av øremerkede tilskudd skal begrunnes særskilt.

Dersom en ny oppgave skal rammefinansieres, bør Kommunal- og moderniseringsdepartementet involveres tidlig i prosessen.

Ved større oppgaveendringer kan det være aktuelt å endre kriteriene for fordeling mellom kommuner og fylkeskommuner i utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Det er da viktig at Kommunal- og moderniseringsdepartementet involveres tidlig. Større endringer bør varsles i kommuneproposisjonen.

Forslag om innlemming av øremerkede tilskudd må legges fram for Stortinget. Slike forslag må innpasses i den ordinære budsjettprosessen og presenteres i kommuneproposisjonen som legges fram i mai hvert år. Ved innlemming flyttes midler fra et øremerket tilskudd til kap. 571, post 60 Innbyggertilskudd for kommunene eller kap. 572, post 60 Innbyggertilskudd for fylkeskommunene.

Se boks 4.5 for tidsplan for arbeidet med innlemming og oppgaveoverføringer.

Boks 4.5 Innlemminger og oppgaveoverføringer

1. Når innlemming vurderes, bør fordeling av tilskuddet og fordeling etter innlemming i inntektssystemet drøftes. Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan bistå ved beregning av fordeling i inntektssystemet.
2. Følgende må vurderes:
 - Er innlemming i rammetilskuddet hensiktsmessig?
 - Hvordan skal midlene fordeles i inntektssystemet (alternativer: ordinær kostnadsnøkkel/lik beløp per innbygger, etablere egne kriterier eller delkostnadsnøkkel, legge inn etter allerede eksisterende delkostnadsnøkler eller justering av eksisterende kostnadsnøkler)?
3. Prosess for forberedelse av en innlemming og oppgaveoverføring:
 - I forkant av marskonferansen: dialog mellom fagdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet for vurdering av fordeling i inntektssystemet.
 - Innlemming og oppgaveoverføring skal som hovedregel varsles i kommuneproposisjonen.
 - Kommunal- og moderniseringsdepartementet må i god tid før augustkonferansen ha mottatt følgende:
 - Totalbeløpet som skal innlemmes, inkl. prisjustering.
 - Kommunevis fordeling av det øremerkede tilskuddet som skal innlemmes. Dette skal blant annet benyttes til beregning av fordelingsvirkninger i inntektsgarantiordningen i rammetilskuddet (se punkt 4.3.4).
 - Det er fagdepartementets ansvar å framskaffe disse dataene, jf. sektoransvarsprinsippet.

4.5.4 Finansiering gjennom rammetilskuddet

Retningslinje 21 gjelder innlemming av øremerkede tilskudd, finansiering av nye oppgaver gjennom rammetilskuddet og opprettelse av nye kompensasjonsordninger innenfor rammetilskuddet.

Innlemming av øremerkede tilskudd

Ved innlemming i inntektssystemet skal midlene som hovedregel fordeles etter inntektssystemets kriterier. Unntaksvis kan midler som innlemmes gis en særskilt fordeling (tabell C i Grønt hefte) i en kort periode som bør fastsettes på forhånd og vanligvis avgrenses til to år. Hvis midlene skal fordeles i tabell C over en lengre periode enn to år, bør dette begrunnes særskilt (se under for en nærmere omtale av mulige begrunnelser).

Når en oppgave er finansiert gjennom et øremerket tilskudd, er fordelingen mellom kommunene som oftest 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 fordelt etter kriterier som bygger på kommunenes objektive utgiftsbehov. Fordelingen mellom kommunene vil da bli endret. Gjennom kriteriene i inntektssystemet gis tilskudd til alle.

Finansiering gjennom inntektssystemet gir stabilitet og forutsigbarhet i inntektsrammene til kommunene. Etter innlemming i rammetilskuddet er de tidligere øremerkede midlene frie inntekter, og det vil ikke lenger være mulig

å "følge pengene" ved at staten gir retningslinjer for hvordan midlene skal brukes.

Øremerkede tilskudd som for eksempel krever kommunal medfinansiering, gjelder et fåtall kommuner eller en avgrenset tidsperiode eller gruppe av innbyggere, vil ha en annen fordeling enn midler som fordeles gjennom inntektssystemet, der midlene fordeles til alle kommuner. Innlemming i rammetilskuddet vil dermed kunne gi relativt store fordelingseffekter. Kommunene er økonomisk robuste enheter og tåler noe omfordeling uten at det går ut over tjenestetilbudet. Det er hvert år endringer i befolkningstall, befolkningssammensetning eller andre kriterier som inngår i inntektssystemet og påvirker kommunenes inntekter. Innlemming av øremerkede tilskudd er bare én av disse endringene.

Kommuner som samlet sett har en vesentlig svakere utvikling i det samlede rammetilskuddet enn landsgjennomsnittet fra ett år til det neste, vil bli delvis kompensert for dette gjennom inntektsgarantiordningen (INGAR) i inntektssystemet. En kommune vil derfor ikke måtte tåle store tap i rammetilskuddet fra ett år til ett annet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foretar en løpende vurdering av behovet for endringer i kostnadsnøkklene for kommunene. Ved større innlemminger eller oppgaveoverføringer vil det i enkelte tilfeller være aktuelt med endringer i kostnadsnøkkelene for å fange opp nye oppgaver som finansieres over rammetilskuddet. Endring av kostnadsnøkkelene kan være arbeidskrevende, og det er derfor viktig at Kommunal- og moderniseringsdepartementet varsles om eventuelle innlemminger i god tid (jf. boks 4.5).

Særskilt fordeling i inntektssystemet ("tabell C")

Unntaksvis kan midler som innlemmes i inntektssystemet i en kortere periode, gis en særskilt fordeling, dvs. en fordeling utenfor inntektssystemets ordinære kriterier. En særskilt fordeling kan

også unntaksvis benyttes i en kortere periode ved finansiering av nye oppgaver gjennom rammetilskuddet og ved opprettelse av nye kompensasjonsordninger innenfor rammetilskuddet. En særskilt fordeling i inntektssystemet er ikke en erstatning for et øremerket tilskudd, siden dette er frie midler, men kan benyttes når:

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

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

Før en endelig beslutning om innlemming tas må det vurderes om det er hensiktsmessig at midlene fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet etter en overgangsperiode på to år med en særskilt fordeling (tabell C). Dersom det er sannsynlig at det er vanskelig å fordele midlene etter ordinære kriterier etter to år, bør det vurderes om tilskuddet heller bør forbli øremerket.

Det er ikke ønskelig å ha et stort antall saker der midler skal fordeles særskilt. Dette er fordi det kan oppfattes som et signal fra staten om hvordan kommunene skal prioritere sine frie inntekter.

4.5.5 Finansiering gjennom brukerbetaling (egenbetaling)

Endringer i egenbetalinger fra innbyggere og brukere vil helt eller delvis kunne bidra til finansiering av oppgaver. Dette vil ha konsekvenser for kommunenes samlede inntekter og ha betydning for innbyggernes og brukernes økonomi. Eventuelle forslag om nye egenbetalinger må derfor følges opp med anslag på hvor mye egenbetalingene totalt vil utgjøre, slik at forslaget kan ses i forhold til det helhetlige økonomiske kommuneopplegget. Det må i hvert enkelt tilfelle vurderes i hvilken grad egenbetaling

er egnet som delfinansiering av oppgaver. De økonomiske effektene av endringer (både økninger og reduksjoner) i egenbetaling må utredes, og det må klart framgå hvordan de totale endringene i finansieringsordningene blir. Dette må skje i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

4.6 Pedagogiske virkemidler

4.6.1 Innledning

I vurderingen av relevante styringsvirkemidler bør man også se på andre virkemidler enn regulering gjennom lov og forskrift, som for eksempel veiledning, utviklingstiltak, eller andre pedagogiske virkemidler. Før et departement eller direktorat starter arbeidet med nye regler på et sektorområde, bør det vurderes om det kan være like hensiktsmessig og målrettet å benytte pedagogiske virkemidler.

4.6.2 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.

Skriftlige veiledere fra staten er mest brukt av de pedagogiske virkemidlene. Veiledere brukes ofte til å utfylle lover og forskrifter. Ofte er det direktorater som utarbeider skriftlige veiledere. Det kan være en utfordring for kommunene å klare å holde oversikt over og vurdere hvordan og hvorvidt føringer fra veilederne skal implementeres i virksomheten. En veileder skal ikke gå lenger i føringer enn det som er forutsatt i det lovgrunnlaget som styrer oppgavetildelingen til kommunene. Dette er omtalt i forarbeidene til kommuneloven av 2018, se særlig NOU 2016:4

Ny kommunelov på side 58 hvor det understrekes at veiledere i seg selv ikke er bindende for kommunene, men at de ofte omtaler lov og forskrifter som er bindende for kommuner. I Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* understrekes det også at veiledere skal utformes innen rammen av det formelle regelverket på vedkommende område. Det er videre lagt til grunn at departementer og direktorater i større grad bør prioritere å utarbeide veiledere på områder som kommunene etterspør, og at kommunesektoren ved KS bør inviteres til samarbeid om utarbeiding av konkrete veiledere. Departementene bør ta disse målsettingene med i sin styringsdialog med direktoratene.

Det er vanlig at kommuner og staten samarbeider om utviklingstiltak. Det kan være enten et departement eller kommunesektoren ved KS som tar initiativ til samarbeidsprosjekter, der for eksempel et antall kommuner deltar og prøver ut nye løsninger. Nye måter å løse oppgaver på kan også prøves ut gjennom forsøk med hjemmel i lov om forsøk i offentlig forvaltning, se punkt 4.4.7. Det vil da være viktig at erfaringer fra utviklingsarbeidet formidles også til kommuner som ikke har vært direkte involvert i prosjektet.

Eksempler på andre pedagogiske virkemidler enn utviklingsprogrammer og skriftlige veiledere er statlig medvirkning til kompetanseutvikling og etterutdanning i kommunesektoren. Staten kan for eksempel bidra til 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.

4.6.3 Veiledere og faglige retningslinjer

Hva kan behandles i veiledere og faglige retningslinjer?

Det vil i utgangspunktet være opp til det enkelte departement eller direktorat å beslutte hvilke

temaer det skal lages veiledere om. Noen veiledere vil ha særskilte fagfolk i kommunesektoren som målgruppe, mens andre kan være mer generelle og inneholde råd og anbefalinger om for eksempel gode prosesser.

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

Hvilken rettslig status har de?

Skriftlige veiledere er som nevnt et supplement til juridiske styringsvirkemidler. De juridiske styringsvirkemidlene binder kommunene direkte, mens veiledere i tillegg til informasjon om regler ofte inneholder en anbefaling fra staten til kommunene som ikke er rettslig bindende. Veiledere kan derfor i seg selv ikke pålegge kommunene bestemte oppgaver, en bestemt organisering eller lignende. En veileder skal utformes innenfor rammene av det regelverket som finnes på vedkommende område. I forarbeidene til ny kommunelov understrekes dette, se særlig NOU 2016:4 *Ny kommunelov* på side 58. Der sies det at veiledere, rundskriv, retningslinjer osv. i seg selv ikke er bindende for kommunene. Det er lover og forskrifter som binder kommuner. Dette følger nå også direkte av kommuneloven ved at lovkravet er lovfestet i § 2-1 andre ledd.

Veiledere kan selvsagt inneholde omtale av pålegg og bindinger som er vedtatt gjennom lov eller forskrift. I slike tilfeller bør det komme uttrykkelig fram hvilket hjemmelsgrunnlag det vises til. Veiledere kan ha en omtale av gjeldende rett, inklusive fortolkninger av regelverket eller forvaltningspraksis. Kommunene vil være bundet av det som etter alminnelig juridisk metode anses som gjeldende rett.

Ved utarbeiding av veiledere er det viktig å være oppmerksom på ordbruken, slik at det ikke kan oppstå misforståelser om hvorvidt innholdet er bindende for kommunene eller ikke.

Faglige retningslinjer er heller ikke rettslig bindende og skal være innenfor rammene av regelverket. For eksempel benytter helse- og omsorgstjenesteloven enkelte rettslige standarder i sin beskrivelse av kommunenes oppgaver og ansvar. Begrepene som brukes i loven er "nødvendig", "forsvarlig" og "verdig". At for eksempel kravet om forsvarlighet er en rettslig standard, innebærer at innholdet i kravet kan utvikles over tid dersom det kommer ny kunnskap. 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 kommunene utviser skjønn.

4.7 Rapportering

Retningslinje 22, 23 og 24 gjelder kommunesektorens rapportering til staten. Under følger en nærmere veileder til retningslinjene.

4.7.1 Rapporteringsplikter må meldes inn til Kommunalt rapporteringsregister

Alle rapporteringsplikter som staten krever fra kommunesektoren, skal meldes inn til Kommunalt rapporteringsregister (KOR) av det departementet eller den underliggende etaten som pålegger kommunesektoren rapporteringsplikten. Se kommuneloven § 16-2 og retningslinje 24 foran.

Kommunene og fylkeskommunene har ikke plikt til å rapportere med mindre de statlige organene har meldt inn rapporteringspliktene til registeret, og dette har blitt publisert i registeret, jf. kommuneloven § 16-2 fjerde ledd og forskrift om kommunalt rapporteringsregister av 18.11.2019 nr. 1521 (KOR-forskriften).

Pliktene kan være både periodiske, som for eksempel regnskapsrapporteringen, eller hendelsesutløste, som for eksempel rapporteringen i Matrikkelen. Det er viktig for helheten av den samlede administrative rapporteringsbyrden til sektoren at begge kategoriene er omfattet.

Rene ad hoc-pregede rapporteringsplikter og engangsundersøkelser, som kan være hjemlet i vedtak i Stortinget, ligger likevel ikke inne i registeret.

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

Boks 4.6 Kommunalt rapporteringsregister (KOR)

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

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

Registeret gir en oversikt over statlige rapporteringsplikter, hvem som er oppgaveforvalter, formålet med rapporteringen, hjemmelsgrunnet samt estimert rapporteringsbyrde.

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

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

4.7.2 KOSTRA

Hvordan rapporteringen til staten er innrettet varierer mellom de ulike rapporteringsordningene. Data som skal til Statistisk sentralbyrå (SSB) rapporterer kommuner og fylkeskommuner inn gjennom filuttrekk fra egne fagsystem eller standardiserte skjemaer. SSB trekker også ut data fra andre registre. Den faste rapporteringen som involverer SSB skjer i dag ved elektronisk datautveksling.

Det mest sentrale systemet for rapportering fra kommunesektoren til staten er KOSTRA, og nye

rapporteringskrav skal primært skje i KOSTRA. Se kommuneloven § 16-1 og retningslinje 23.

Arbeidet i KOSTRA følger en årlig syklus, og er organisert i flere arbeidsgrupper som har ansvar for hvert sitt fagområde. Arbeidsgruppene vurderer hvilken informasjon som skal etterspørres og hvordan data skal samles inn og publiseres. Arbeidsgruppene har deltakere fra kommunesektoren, statlige etater/departementer og Statistisk sentralbyrå, med fagdepartementene som den øverste ansvarlige for rapporteringen innen eget fagområde.

Boks 4.7 KOSTRA

KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som samler inn og registrerer opplysninger om økonomi, ressursbruk og tjenester til bruk i nasjonale informasjonssystemer, og publiserer styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

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

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

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

I KOSTRA-publiseringen finnes sentrale indikatorer og grunnlagsdata for alle kommunale og fylkeskommunale tjenester ned på (fylkes) kommunenivå. I publiseringen av styringsinformasjon blir data som er rapportert fra kommunene og fylkeskommunene, også sammenstilt med tall hentet fra nasjonale registre utenfor Statistisk sentralbyrå, slik som for eksempel Folkeregisteret (befolkningsdata). For tjenester som har egne registreringssystemer for rapporteringen, som for eksempel KPR, blir data hentet ut fra registrene, og sammenstilt med regnskaps- og tjenesteinformasjon og annen rapportering. De mest sentrale registrene innenfor tjenesteområdene er A-ordningen, KPR, GSI, BASIL og Matrikkelen. Disse registrene har et formål om å dekke informasjonsbehov utover behovet for nøkkeltall i KOSTRA.

4.8 Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren

Forholdet mellom staten og kommunesektoren skal være preget av dialog og samhandling. Konsultasjonsordningen mellom regjeringen og kommunesektoren ved KS er sentral i den formaliserte dialogen om statlige rammer og måloppnåelse innen kommunal virksomhet. Hovedtemaet for ordningen er kommuneoppbygget i statsbudsjettet, men andre temaer blir også drøftet. Hovedformålet er å oppnå en 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.

KS er en medlemsstyrt organisasjon for kommunene og har tett kontakt med kommunesektoren. KS har derfor andre forutsetninger enn staten for å vurdere hvordan man kan innrette reformer eller tiltak. I tillegg kan KS bidra med informasjon til og om kommunesektoren. Dialog og involvering av KS kan også bidra til større oppslutning i kommunesektoren om den statlige styringen.

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

Rutiner for å involvere KS i beregning av kostnader for statlig initierte reformer og i statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren står sentralt i konsultasjonsordningen.

Formålet med å involvere KS i arbeidet med å beregne kostnader knyttet til statlig initierte

reformer i kommunal sektor er blant annet å bedre avgjørelsesgrunnlaget for regjeringen og Stortinget, og å legge til rette for en bredest mulig oppslutning om reformer i kommunesektoren.

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

En mer utførlig beskrivelse av ordningene beskrives i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om konsultasjonsordningen, se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retteier-for-konsultasjonsordninga/id2439875/>. Staten og KS kan gjennom konsultasjonsordningen etablere bilaterale avtaler på utvalgte områder. Slike avtaler inngås politisk mellom KS og ett eller flere departementer. Avtalene er ment å bidra til tjenesteutvikling og måloppnåelse på sentrale områder som kommunene har ansvaret for.

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

Utgitt av:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

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

Publikasjonskode: H-2477 B

Forsidebilde: Ryvingen fyr, NTB Foto
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
12/2020 - opplag 300

