



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Meld. St. 14

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner



Innhold

1	Mer makt og myndighet til kommunene	5	4.6	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	29
1.1	Om innholdet i de enkelte kapitlene	11	4.6.1	Forenkling av utmarksforvaltningen	29
4.6.2			4.6.2	Forenklinger i plan- og bygningsloven	29
2	Ekspertgruppens sluttrapport	12	4.7	Klima- og miljødepartementet	31
2.1	Utvalgets kriterier og anbefalinger i delrapporten	12	4.7.1	Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv.	31
2.2	Utvalgets kriterier og vurderinger i sluttrapporten	13	4.7.2	Vannscooterregelverket	31
2.3	Konsekvenser av utvalgets vurderinger	15	4.8	Olje- og energidepartementet	32
2.4	Departementets vurderinger	17	4.8.1	Konsesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk	32
3	Utgangspunkter for gjennomgangen av oppgaver ...	18	4.9	Samferdselsdepartementet	32
3.1	Retningslinjer for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene	18	4.9.1	Ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet i Norge	32
3.1.1	NOU 2000: 20 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune	18	5	Forslag om overføring av oppgaver til kommunene ...	34
3.2	Den norske kommunemodellen i et europeisk perspektiv	20	5.1	Innledning	34
3.3	Rammestyring av kommunesektoren	21	5.2	Arbeids- og sosialdepartementet ..	34
3.4	Generalistkommuneprinsippet og oppgavedifferensiering	21	5.2.1	Arbeidsrettede tiltak	34
4	Oppgaver og områder som vurderes i egne prosesser	25	5.2.2	Hjelpemidler	37
4.1	Innledning	25	5.2.3	Arbeids- og utdanningsreiser	39
4.2	Arbeids- og sosialdepartementet ..	25	5.3	Helse- og omsorgsdepartementet ..	40
4.2.1	Reformarbeid knyttet til pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn	25	5.3.1	Tannhelsetjenesten	40
4.3	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	26	5.3.2	Habilitering og rehabilitering	42
4.3.1	Oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet	26	5.3.3	Psykisk helse – distriktspsykiatriske sentre	43
4.3.2	Familieverntjenesten	27	5.4	Justisdepartementet	45
4.4	Helse- og omsorgsdepartementet	27	5.4.1	Notarius publicus' vigsler og notarialbekreftelser	45
4.4.1	Melding til Stortinget om primærhelsetjenesten m.m.	27	5.5	Klima- og miljødepartementet	46
4.4.2	Finansieringsansvar for pasienttransport	28	5.5.1	Klima- og miljøforvaltning	46
4.5	Justis- og beredskapsdepartementet	28	5.6	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	48
4.5.1	Politireform	28	5.6.1	Det boligsosiale området – tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig	48
4.5.2	Svalbard og Longyearbyen lokalstyre	29	5.7	Kulturdepartementet	49
			5.7.1	Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmeanlegg ...	49
			5.7.2	Tilskudd til frivilligsentraler	50
			5.8	Kunnskapsdepartementet	51
			5.8.1	Videregående opplæring	51
			5.8.2	Skoleskyss	53
			5.9	Landbruks- og matdepartementet	54
			5.9.1	Utvalgte kulturlandskap i jordbruket	54
			5.9.2	Tilskudd til verdensarvområdene ..	55

5.9.3	Nærings- og miljøtiltak i skogbruket	55	7.2	Juridisk og økonomisk rammestyring	70
5.9.4	Tilskudd til tiltak i beiteområder ..	56	7.3	Måltrettet og effektivt statlig tilsyn med kommunene	72
5.10	Samferdselsdepartementet	56	7.4	Bruk av pedagogiske virkemidler	75
5.10.1	Kollektivtransport	56	7.5	Fylkesmannen og regional stat	76
5.11	Lokal nærings- og samfunns- utvikling	59	7.6	Eksempler på tiltak for redusert statlig styring	77
6	Regionalt folkevalgt nivå	63	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	81
6.1	Innledning	63	8.1	Innledning	81
6.2	Mål for arbeidet og forholdet til kommunereformen	63	8.2	Kortsiktige økonomiske og administrative konsekvenser ...	81
6.3	Prinsipper og kriterier for utvikling av regionalt folkevalgt nivå	64	8.3	Langsiktige økonomiske og administrative konsekvenser ...	82
6.4	Innspill fra KS	66			
6.5	Departementets vurderinger	66			
6.6	Videre prosess	68			
7	Forholdet mellom staten og kommunesektoren	70			
7.1	Innledning	70			



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Meld. St. 14

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 20. mars 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Mer makt og myndighet til kommunene

I Sundvolden-erklæringen står det at

[r]egjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden.[...] Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 14. mai 2014 fram Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015* med en egen meldingsdel om kommunereformen. Her ble behovet for reform, målene for reformen, kriteriene fra ekspertutvalgets delrapport, samt en omtale av prosess og virkemidler presentert. Målene for reformen er gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati.

Behandlingen av Innst. 300 S (2013–2014) om kommuneproposisjonen 2015 viser at det er bred

politisk enighet om hovedlinjene i reformen: behovet, målene og oppstart av de lokale prosessene høsten 2014. Flertallet (Ap, Frp, H, Krf og V) var

positive til at alle landets kommuner høsten 2014 inviteres til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Flertallet forventer at kommunene på en god måte fra starten av en slik prosess involverer innbyggere, organisasjoner og ansatte på en god måte.

Det samme flertallet var «[...] opptatt av at det skal være reell frivillighet for de kommunene som deltar i sammenslåingsprosesser.»

Dette flertallet sa videre at

[d]ersom kommuner etter en helhetlig vurdering og etter å ha innhentet synspunkter fra sine innbyggere konkluderer med at sammenslåing ikke er aktuelt på det nåværende tids-

punkt, er dette en konklusjon flertallet mener må respekteres. Unntak fra dette frivillighetsprinsippet vil likevel kunne være aktuelt i helt spesielle situasjoner der enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.

Departementet har gjort noen endringer i virkemidlene i reformen som følge av Stortingets behandling av saken. Alle kommuner som slår seg sammen vil få reformstøtte, også nye kommuner som får under 10 000 innbyggere. Videre besluttet departementet ikke å fremme lovforslag for Stortinget om at kommunale låneopptak skal godkjennes av fylkesmennene. Kommunene ga i høringen av forslaget uttrykk for at de selv vil sørge for at låneopptak og investeringer vurderes ut fra framtidens kommunestruktur. Endelig ble det stadfestet i stortingsbehandlingen at reformen skal legges til grunn at vi skal ha tre forvaltningsnivåer i Norge, jf. kapittel 6 i denne meldingen.

Det er 50 år siden siste store endring i kommunestrukturen i Norge. Denne reformen var blant annet begrunnet i innføring av niårig skole for alle. Siden den gang har kommunene fått stadig flere oppgaver og mer ansvar. Kommunene er i dag helt sentrale aktører for å løse viktige samfunnsutfordringer. I tillegg må kommunene være i stand til å håndtere nye velferdsreformer i framtiden. Dette stiller store krav til kommunene, som må rustes for å kunne møte framtidens krav og behov.

Regjeringen mener det er viktig at innbyggerne sikres et godt og likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvor de bor i landet. Økt oppgaveomfang og flere spesialiserte oppgaver sammen med økte krav til kvalitet i tjenestene og økte forventninger fra innbyggerne, stiller store krav til kommunene om sterke fagmiljø og tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. I tillegg har den statlige styringen, og spesielt regelstyringen, blitt mer detaljert. Økte krav til kommunene har blant annet kommet i form av flere lovpålagte rettigheter og plikter, flere og mer komplekse enkeltvedtak, samt tiltakende rapporteringskrav blant annet knyttet til statlig tilsyn. Dette krever også relevant og tilstrekkelig kompetanse i kommunene.

Størrelsen og sammensetningen av fagmiljøene i en kommune har betydning for kvaliteten i de tjenestene som tilbys innbyggerne. Kommuner med små fagmiljø er sårbare med hensyn til uforutsette hendelser som sykdom og turnover, samtlig som de har færre ressurser til (videre)utvikling av tjenestene. Stor ulikhet i hvor gode og store kommunenes fagmiljøer er, gjør at det blir

stor variasjon i kvaliteten på de tjenestene innbyggerne mottar. I mange små kommuner vil tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel, samt ustabilitet eller variasjoner i fagmiljøenes kompetanse, kunne gi store konsekvenser for innbyggerne og kommunene. Denne uforutsigbarheten kan også gjøre det krevende å planlegge og utvikle tilbudet.

For små fagmiljøer kan på sikt gjøre det vanskelig å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne. Særlig gjelder dette for spesialiserte tjenester rettet mot utsatte grupper. Dette gjelder eksempelvis mennesker med behov for tjenester innenfor psykisk helse, rus og barnevern. Faglig kompetanse og kunnskap er avgjørende for at innbyggernes behov og rettssikkerhet blir godt ivare tatt.

Teknisk sektor i kommunene står for noen av de grunnleggende basistjenestene i samfunnet, og Ekspertutvalget for kommunereformen viste i sin første delrapport at det også innenfor tekniske tjenester som vann-avløp-renovasjon (VAR-sektoren) og brann- og ulykkesvern er små fagmiljø i de små kommunene. Kommunene har i gjennomsnitt 25 årsverk innenfor disse tjenestene, mens kommunene med under 5 000 innbyggere i gjennomsnitt har 3,7 årsverk.

Utviklingen framover vil gi økt konkurranse om den kompetente arbeidskraften, og kommunene må være attraktive arbeidsgivere for å tiltrekke seg den arbeidskraften de har behov for. Større fagmiljø med kollegaer, tilstrekkelige oppgaver for personer med spesialistutdanning, samt rammer som gir muligheter for utvikling og støtte, kan være en forutsetning for at fagpersoner skal søke seg til kommunesektoren. Ekspertutvalget viste i første delrapport til flere undersøkelser som viser at små kommuner oftere har problemer med å rekruttere ansatte med barnevernspedagogisk utdanning enn større kommuner. Mange barnevernsarbeidere i små kommuner synes det er en belastning å være alene om vanskelige avgjørelser. Undersøkelser viser også at små kommuner kan oppleve vanskeligheter med å rekruttere folk med god forvaltningskunnskap i tillegg til tilstrekkelig fagkunnskap.

Interkommunalt samarbeid har vært kommunenes egen strategi for å gjøre dem rustet til å ivareta lovpålagte oppgaver med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Omfanget av interkommunalt samarbeid er stort, og har vært økende de seneste tiårene. Det samarbeides i stadig større grad om kommunal forvaltning og kjerneoppgaver. Både store og små kommuner har til dels omfattende samarbeid. Små kommuner deltar i

flere samarbeid innenfor helse- og omsorgssektoren enn større kommuner. De største kommunene deltar gjennomsnittlig i flere interkommunale samarbeid innenfor teknisk sektor enn mindre kommuner. Omfattende interkommunalt samarbeid svekker etter departementets syn lokaldemokratiet, blant annet ved å redusere mulighetene de folkevalgte har til å se flere oppgaver i sammenheng, og ved å svekke innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor.

Større kommuner kan redusere behovet for interkommunalt samarbeid innenfor flere sektorer og dermed bidra til at flere kommuner kan løse oppgavene selv. Det vil styrke lokaldemokratiet.

Siden 1970 har folketallet i Norge økt med vel 1,2 mill. innbyggere eller 32 prosent. Det har vært betydelige forskjeller i hvor folkeveksten har kommet. Det har vært en klar tendens til betydelig økning i folketallet i de store kommunene og en betydelig nedgang i kommuner som nå har under 4 000 innbyggere. Alderssammensetningen varierer også mye mellom kommunene. Fram mot 2040 vil antall eldre over 67 år fordobles. Det vil medføre økte utgifter til blant annet pensjon, pleie og omsorg og vil være en utfordring for offentlige budsjetter. En relativt høy innvandring bidrar til å senke andelen eldre for alle grupper av kommuner, mens innenlandsk flytting bidrar til å øke andelen eldre i små kommuner og redusere andelen eldre i de større kommunene. Det økte behovet for tjenester som følger av økningen i antall eldre vil dermed være en utfordring for alle kommuner, men særlig for de minste.

Befolkningsveksten, særlig i sentrale byområder, er ventet å holde seg høy. Sentraliseringen vi har sett de siste 30 årene, vil trolig fortsette. Mange bykommuner har begrenset areal og er avhengig av boligbygging i omkringliggende kommuner for å håndtere stor befolkningsvekst. Mange kommunegrenser innenfor samme tettsted og integrerte arbeidsmarkeder kan også gjøre det vanskeligere å planlegge, blant annet for en god utbygging av kollektivtrafikk. Det er viktig at bykommunene settes bedre i stand til å møte befolkningsveksten på en måte som ivaretar befolkningens behov og viktige nasjonale mål.

Regjeringen vil spre makt og bygge samfunnet nedenfra. Enkeltmennesker, familier, organisasjoner og lokalsamfunn skal få større innflytelse over saker som angår dem selv og over samfunnsutviklingen. Ulike lokalsamfunn står overfor ulike utfordringer. Regjeringen vil gi kommunene

større muligheter til å finne gode løsninger tilpasset egne innbyggere.

Over tid har utviklingen gått i retning av mer statlig detaljstyring og omfattende interkommunalt samarbeid. Dette har svekket kommunenes handlingsrom. Kommunereformen vil legge et grunnlag for at flere oppgaver kan løses nærmere innbyggerne, og at det lokale selvstyre kan styrkes.

Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen til større kommuner som bedre kan møte morgendagens utfordringer. Færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gi bedre kvalitet i tjenestene og muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn. Reformen handler om å utvikle velferd og lokalt folkestyre i store og små lokalsamfunn, til det beste for innbyggerne, næringslivet og lokalsamfunnet.

Etter Stortingets behandling av kommunereformen ble alle landets kommuner invitert til å starte lokale prosesser med sikte på vedtak om sammenslåing innen våren 2016. Stortinget ga sin tilslutning til at fylkesmannen skulle få oppdraget med å tilrettelegge for gode lokale prosesser, med prosessveiledere i det enkelte fylkesmannsembete i denne perioden. Fylkesmannen skal samarbeide med KS regionalt og involvere andre aktører, som Sametinget, der det er aktuelt. Både KS og Sametinget har fått økonomisk støtte til arbeidet med kommunereformen.

Regjeringen er opptatt av å ta vare på samisk språk, og vil vektlegge at samiske språkbrukere ikke skal komme dårligere ut som følge av endringer i kommuneinndelingen. Det regjeringsnedsatte utvalget som skal se på lovverk, tiltak og ordninger for de samiske språkene i Norge skal vurdere aktuelle løsninger i lys av arbeidet med kommunereformen. Utvalget skal levere sin utredning i februar 2016. Da prosessen med kommunereform vil gå parallelt med utvalgets arbeid, vil departementet også utrede midlertidige løsninger som kan legges til grunn hvis det blir aktuelt å iverksette sammenslåing av kommuner i forvaltningsområdet før det er tatt stilling til språkutvalgets forslag. Eksempelvis kan det vurderes om det i en periode bør gjelde ulike ordninger for ulike deler av den nye kommunen. Departementet vil involvere språkutvalget og Sametinget i utredningen av slike midlertidige løsninger. Kommuner med en samisk befolkning, både i og utenfor forvaltningsområdet, bør samtidig diskutere generelt hvordan samisk språk og identitet best kan ivaretas i en ny kommune.

Tilsvarende bør kommuner med ulike målform som vurderer å slå seg sammen, diskutere hvordan de kan ivareta innbyggernes språk og identitet i den nye kommunen. Ved behandlingen av Prop. 1 S (2014–2015) vektla flertallet (H, FrP, V, KrF) at hensynet til nynorsk språk skal ivaretas i arbeidet med kommunereformen. I tråd med flertallets forslag vil departementet i 2015 bevilge 1,1 mill. kroner til Landssamanslutninga for Nynorsk kommunar for å bidra til dette arbeidet.

En problemstilling som flere kommuner må diskutere er hvordan de skal håndtere ulikheter i inntekts- og gjeldsnivå. Blant annet har en del kommuner høye kraftinntekter, mens andre kommuner er oppført i ROBEK. Departementet har utarbeidet en verktøykasse til bruk i de lokale prosessene. Blant verktøyene er veilederen *Veien til en ny kommune* som viser hvordan kommunene kan gjennomføre en god prosess fram mot vedtak om sammenslåing. I veilederen er det eksempler på intensjonsavtaler som flere kommuner har funnet nyttige i nettopp slike spørsmål. Departementet vil også lage en veileder for kommuner som har vedtatt å slå seg sammen, med råd om hva de bør gjøre fram til den nye kommunen er på plass, samt en veileder for styrket lokaldemokrati i den nye kommunen.

Nettløsningen «Ny kommune» har kommet i ny versjon og gir kommunene mulighet til å få oversikt over hvordan en ny sammenslått kommune vil se ut med hensyn til blant annet befolkningsutvikling, arbeidskraftbehov i barnehage, skole og helse- og omsorgssektoren, pendlingstall inn og ut av kommunen, og ulike økonomiske indikatorer. Departementet har også laget et opplegg for innbyggerundersøkelse som kommunene kan bruke i høringen av innbyggerne, som et alternativ til folkeavstemning, dersom kommunene ønsker det. Fordelen med en slik innbyggerundersøkelse, er at dette vil gi mulighet til å innhente innbyggernes synspunkt på spørsmål om tjenester og utvikling av kommunen, i tillegg til synspunkter på aktuelle sammenslåingsalternativ(er). Verktøyene bygger opp under det lokale eierskapet til de prosessene kommunene nå skal gjennom.

Ekspertutvalgets delrapport hadde tre anbefalinger for en ny kommunestruktur, gitt dagens oppgaver: kommuner med en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere, sammenslåing i byområder med felles bo- og arbeidsmarked samt redusert statlig styring og lokaldemokratiske tiltak. Regjeringen mener at Norges mangfoldige geografi tilsier at det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall. Samtidig er ekspert-

utvalget tydelig på hvilke forutsetninger kommuner bør ha for å sikre gode tjenester til innbyggerne.

Regjeringen er opptatt av at reformen skal legge grunnlag for at kommunene i større grad enn i dag skal løse sine lovpålagte oppgaver selv. Kommunestrukturen skal videre legge til rette for en enhetlig og oversiktlig forvaltning. Når stadig mer av kommunens virksomhet ivaretas i ulike kommunesamarbeid, betyr det en mer kompleks forvaltning som kan svekke demokratisk innsyn og kontroll. Viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeid.

Kommunen er grunnmuren i velferdssamfunnet. Kommunen sikrer oss de viktigste tjenestene i mange faser i livet, og er avgjørende for gode lokalsamfunn over hele landet. En endret kommunestruktur med større kommuner vil legge grunnlaget for å kunne overføre flere oppgaver fra fylkeskommunene, fylkesmannen og staten for øvrig, og slik styrke kommunene som viktige lokaldemokratiske organer for sine innbyggere. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene og dermed økt lokalt selvstyre. Flere oppgaver vil gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til innbyggerne, samtidig som det vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken.

Etter en samlet vurdering mener departementet at generalistkommunesystemet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren, og at nye oppgaver som hovedregel skal overføres til alle kommuner. Hovedbegrunnelsen for dette er at dagens system bidrar til en oversiktlig offentlig forvaltning for innbyggerne, og mindre sektorisering og gråsoner.

Målet om et levende lokaldemokrati og overføring av mer makt og myndighet til større kommuner skal reflekteres i regjeringens arbeid med reformer i offentlig forvaltning. Denne meldingen viser at kommunene kan få flere oppgaver og større handlingsrom gjennom ulike prosesser. For det første har regjeringen satt i gang en rekke prosesser som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, men som ikke nødvendigvis følger kommunereformens tidsløp (jf. kapittel 4). Dette gjelder: oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet, utredning av familieverntjenesten med sikte på overføring av ansvaret til kommunene, oppgaver på politiområdet, ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet, stortingsmelding om primærhelsetjenesten, opptrappingsplaner for henholdsvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet, finansieringsansvaret for pasienttransport, reformarbeid knyttet til

pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn, forenkling av utmarksforvaltningen, utviklingsavtaler på planområdet, forenkling av plandelen i plan- og bygningsloven, konsesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk, endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag og vannscooterregelverket.

For det andre foreslår regjeringen overføring av oppgaver til kommunene på en rekke områder i forbindelse med kommunereformen (jf. kapittel 5). Større og mer robuste kommuner legges til grunn som en forutsetning for overføring av oppgavene. Dette er: tannhelsetjenesten, rehabiliteringstjenester, arbeids- og utdanningsreiser, basishjelpemidler, idrettsfunksjonell godkjenning av svømmeanlegg, tilskudd til frivilligsentraler, tilskudd til etablering i egen bolig og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning av bolig, Notarius Publicus' vigsler, kompetanse til å utføre notarialforretninger, forvaltningsansvar for deler av regelverket for jakt og fiske og enkelte oppgaver etter forurensningsloven, tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, utvalgte kulturlandskap i jordbruket, verdensarvområdene og til tiltak i beiteområder. Endelig beslutning om overføring av de tre sistnevnte tilskuddene må avvende jordbruksoppgjøret 2015. Videre skal varig tilrettelagt arbeid i skjermet sektor og ordinær bedrift utredes med sikte på overføring. I tillegg kan det iverksettes en forsøksordning der driftsansvaret for distriktpsykiatriske sentre overføres til noen forsøkskommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Det er igangsatt et arbeid for å se på hvilken rolle større kommuner kan ha i lokal nærings- og samfunnsutvikling. Dette vil bli sett i sammenheng med videreutviklingen av fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler, jf. omtale i kapittel 6.

Gjennomgangen i meldingen viser også at det vil kunne være gevinster å hente på å gi enkelte nye oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, kun til de største kommunene. Dette vil kunne gi et mer helhetlig tjenestetilbud for innbyggerne i disse kommunene ved at oppgaver som nå er splittet av forvaltningsmessige skiller kan ses i sammenheng på lokalt nivå. To forutsetninger bør etter departementets vurdering legges til grunn for overføring av oppgaver til de største kommunene. For det første må storkommunene være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder inneha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre geografisk funksjonelle områder. For det andre må oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene kunne håndteres på en måte som sikrer likeverdig

løsning av oppgavene. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i den sammenheng. Begge forutsetningene må vurderes særskilt for den enkelte oppgave og kommune. Større regioner kan bidra til å styrke oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene.

Når det gjelder videregående opplæring, må oppgaveoverføring fra fylkeskommunen til storkommuner vurderes i hvert enkelt tilfelle. I tillegg må elevenes ønsker og rettssikkerhet ivaretas. Dessuten må utdanningstilbudet dimensjoneres i tråd med arbeidslivets behov for kompetanse.

Storkommuner som overtar ansvaret for kollektivtransporten, inkludert TT-ordningen, må i tillegg til å utgjøre et geografisk funksjonelt område, ha et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad. Ansvaret for skoleskyss kan etter departementets vurdering overføres til kommuner som overtar ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport.

Departementet anbefaler at det ikke åpnes for at de største kommunene, som får en bredere oppgaveportefølje enn øvrige kommuner, kan utgjøre egne fylker/regioner.

Det legges ikke opp til et system med oppgavedifferensiering avhengig av flere ulike innbyggerstørrelser. En slik «trappetrinnsmodell» vil kunne føre til stadig uro og tilbakevendende diskusjon om oppgavefordelingen, og gi et forvaltningsmessig svært uoversiktlig system.

For det tredje varsles det i denne meldingen tiltak for redusert statlig styring (jf. kapittel 7). Større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, og behovet for statlig detaljstyring vil reduseres. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov. Dette vil også gi en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer. Regjeringen har satt i gang et arbeid med en generell gjennomgang av den statlige styringen av kommunene, med sikte på redusert detaljstyring av større kommuner. Blant annet er det behov for bedre koordinering og effektivisering av det statlige tilsynet med kommunene. Større kommuner gir også grunnlag for redusert omfang av landsomfattende statlige tilsyn. Resultatet av gjennomgangen presenteres for Stortinget våren 2017. Meldingen omtaler noen konkrete eksempler på redusert statlig styring som kan gjennomføres i forkant av den generelle gjennomgangen av stat-

lig styring. Eksempelene dreier seg både om regulerings- og tiltaksforanstaltninger for å sikre større lokal handlefrihet, tiltak for å redusere dokumentasjons- og rapporteringskrav overfor kommunene og tiltak med sikte på bedre praksis og redusert bruk av statlige innsigelser overfor kommunale arealplaner.

For å sikre kvaliteten i det offentlige tjenestetilbudet, foreslo ekspertutvalget i første delrapport at det skal være adgang til å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning hvor geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Departementet varslet i Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015* at det vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven for denne typen tilfeller. I lys av kommunereformens mål og prosess, vil det samtidig være naturlig å utrede og belyse andre vilkår enn at det foreligger for store geografiske avstander som grunnlag for å pålegge kommuner å samarbeide. Formålet med en slik samarbeidsregel vil være å sikre innbyggerne et faglig forsvarlig tilbud. Enkelte slike hjemler eksisterer i dag i særlovgivningen. En generell hjemmel vil kunne erstatte disse særlovhjemlene. Den aktuelle kommunens fagkompetanse vil være en sentral faktor i vurderingen av når det vil kunne være aktuelt å anvende bestemmelsen. Departementet vil også utrede om pålegget skal kunne brukes for å sikre innbyggernes rettssikkerhet i kommunalforvaltningen. I utredningen vil det også vurderes om man på forhånd kan angi særskilte tjenesteområder som vil kunne være aktuelle for pålagt samarbeid. Den framtidige kommunestrukturen og omfanget av nye oppgaver til kommunene vil kunne avgjøre omfanget av slike pålagte samarbeid. Departementet tar sikte på å fremme et forslag om dette for Stortinget våren 2017.

Stortinget har bedt regjeringen gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene, men uten at dette skal forsinke arbeidet med kommunereformen. På grunnlag av Venstres representantforslag Dok 8:26 S (2013–2014), fattet Stortinget 18. juni 2014 følgende anmodningsvedtak (Innst. 262 S (2013–2014)):

Stortinget ber regjeringen gjennomgå oppgavene til fylkeskommunene/et regionalt nivå parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene. Dette kan gjøres med utgangspunkt i en sammenstilling fra tidligere utredninger. Stortinget imøteser en melding til Stortinget om dette våren 2015.

Kommunal- og forvaltningskomiteens merknader ved behandlingen av Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015* synliggjør et ønske om en mest mulig parallell prosess med vurdering av inndeling og oppgaver for mer robuste kommuner (kommunereformen) og det regionale folkevalgte nivået, jf. Innst. 300 S (2013–2014). Ved behandlingen av proposisjonen ble følgende vedtak fattet av Stortinget:

Stortinget konstaterer at det ikke er fleirtal for Høgre og Framstegspartiet sine primærstandpunkt om to folkevalgte nivå, jf. disse partia sine merknader i saken. Stortinget viser vidare til felles merknad i saken frå medlemmene frå Høgre, Framstegspartiet, Venstre og Kristeleg Folkeparti der det kjem fram at parallelt med kommunereforma må regjeringa gjennomgå og samanstillе utredningar gjeldande mellomnivået og sjå desse i samanheng med reforma utan at dette skal forseinka arbeidet med kommunereforma for primærkommunane. Stortinget stadfester at gjennomgangen av oppgåvene til kommunane må inkludere oppgåvene som skal liggje til eit folkevald regionnivå/mellomnivå/færre fylkeskommunar.

Regjeringen har som følge av vedtakene ovenfor, igangsatt et arbeid med å vurdere hvordan fylkeskommunene/det regionale folkevalgte nivået kan utvikles. Denne meldingen drøfter hvordan det regionale folkevalgte nivået påvirkes av endringer i kommunal struktur og oppgavefordeling som følge av kommunereformen. Videre skisseres hvilke perspektiv departementet vil legge til grunn for det videre arbeidet med vurdering av oppgaver og roller for det regionale folkevalgte nivået (jf. kapittel 6).

Det er regjeringens mål å gjennomføre kommunereformen og endringer i regionalt folkevalgt nivå samtidig, slik at både nye kommuner og ny regional inndeling kan iverksettes fra 1. januar 2020. Det tas sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruktur og nytt folkevalgt regionalt nivå. Sommeren 2015 vil fylkeskommunene inviteres til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer, med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Prosessen legger opp til at fylkeskommunene fatter vedtak høsten 2016. På denne måten vil de fylkeskommunale strukturvedtakene kunne tilpasses ny kommunal struktur.

1.1 Om innholdet i de enkelte kapitlene

Denne meldingen gir en samlet oversikt over oppgaver som kan overføres til større og mer robuste kommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i samarbeid med berørte departementer kartlagt og vurdert oppgaver hos fylkeskommunen, fylkesmannen og øvrig statsforvaltning, med tanke på overføring til større kommuner.

Ekspertutvalget for kommunereformen har i sin sluttrapport av 1. desember 2014 vurdert om det er behov for tilleggskriterier/sektorkriterier, eventuelt justeringer av kriteriene fra delrapporten, for å kunne overføre nye oppgaver til større og mer robuste kommuner. Ekspertutvalget har på faglig grunnlag analysert og vurdert eksempler på enkelte oppgaver innenfor tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling som kan overføres til kommunene, forutsatt større og mer robuste kommuner. Utvalgets kriterier og vurderinger er omtalt i kapittel 2.

Kapittel 3 angir sentrale utgangspunkter for oppgavegjennomgangen og drøfter fordeler og

ulempes med generalistkommuneprinsippet og et system med oppgavedifferensiering.

Kapittel 4 omhandler prosesser som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, men som ikke nødvendigvis følger kommunereformens tidsløp.

Kapittel 5 gir en samlet oversikt over forslag om overføring av oppgaver til kommunene.

Kapittel 6 drøfter hvordan det regionale folkevalgte nivået påvirkes av endringer i kommunal struktur og oppgavefordeling som følge av kommunereformen. Videre skisseres hvilke perspektiv departementet vil legge til grunn for det videre arbeidet med vurdering av oppgaver og roller for det regionale folkevalgte nivået, samt sentrale milepæler for dette arbeidet.

Kapittel 7 omhandler forholdet mellom staten og kommunesektoren, og angir noen eksempler på redusert statlig styring av større og mer robuste kommuner.

Kapittel 8 gir en overordnet beskrivelse av de viktigste økonomiske og administrative konsekvensene av en endret oppgavefordeling.

2 Ekspertutvalgets sluttrappport

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som på fritt faglig grunnlag skulle foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Utvalget leverte 31. mars 2014 delrapporten *Kriterier for en god kommunestruktur*. Samme dag fikk ekspertutvalget et tilleggsmandat hvor ekspertutvalget ble bedt om, med utgangspunkt i kriteriene fra første delutredning, å vurdere om det er behov for tilleggs-kriterier/sektorkriterier, eventuelt justeringer fra første delutredning, for å kunne overføre nye oppgaver til kommunene.

Som grunnlag for denne vurderingen ble utvalget bedt om på faglig grunnlag å analysere og vurdere eksempler på enkelte oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til kommunene, forutsatt større og mer robuste kommuner. Utvalget ble bedt om å vurdere oppgaver innenfor tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling.

Utvalget var satt sammen av erfarne forskere og praktikere, deriblant rådmenn, som til sammen representerte en allsidig og god kompetanse på kommunesektoren. Ekspertutvalget ble ledet av professor Signy Vabo. Det ble også oppnevnt en referansegruppe bestående av ordførere fra alle partier fra alle deler av landet, i tillegg til representanter fra arbeidstakerorganisasjoner, departementer, samt lederen for arbeidsutvalget for fylkesmennene.

Dette kapitlet gjengir avslutningskapitlet i ekspertutvalgets sluttrappport, som ble overlevert 1. desember 2014.

2.1 Utvalgets kriterier og anbefalinger i delrapporten

Utvalgets mandat for delrapporten om kriterier for en god kommunestruktur var på faglig grunnlag å gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling. Med utgangspunkt i samfunnsmessige hensyn knyttet til tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokratisk arena formulerte utvalget følgende ti kriterier rettet mot kommunene og to mot staten:

Kriterier for kommunene:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Kriterier for staten:

11. Bred oppgaveportefølje
12. Statlig rammestyring

Basert på dette kriteriesettet og gitt dagens kommunale oppgaver, ga utvalget følgende anbefalinger for en god kommunestruktur:

1. Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

De to første anbefalingene innebærer betydelige endringer i kommunestrukturen gitt dagens kommunale oppgaver. Den første anbefalingen er rettet mot små kommuner som etter utvalgets vurdering bør bli større for å oppnå tilstrekkelig kvalitet i oppgaveløsningen, spesielt når det gjelder spesialiserte tjenester (barnevern, PPT og helse). Gevinster kan også oppnås innenfor de større tjenesteområdene grunnskole og pleie og omsorg. Den andre anbefalingen, bedre samsvar mellom kommunestruktur og funksjonelle samfunnsutviklingsområder, legger til rette for mer helhetlig areal- og transportplanlegging. Med en minste-størrelse på 15 000–20 000 innbyggere vil samsvaret i mange områder bli bedre. Anbefalingen gjelder imidlertid alle kommuner. Uavhengig av størrelsen bør kommunene gjøre en særskilt vurdering av om kommunegrensene utgjør et funksjo-

nelt samfunnsutviklingsområde. Utvalget pekte i den forbindelse særlig på behovet for kommunesammenslåinger i flerkommunale byområder bestående av oppsplittede tettsteder og/eller bo- og arbeidsmarkedsregioner med stor grad av pendling mellom kommunene.

Den tredje anbefalingen er dels rettet mot staten og dels mot kommunene, og er en forutsetning for at lokaldemokratiet skal bli mer slagkraftig. Gjennom at staten reduserer detaljstyringen og øker kommunenes handlefrihet vil kommunesammenslåinger kunne gi større samfunnsmessige gevinster. I delrapporten har utvalget også pekt på forhold som kan påvirke relasjonen mellom representant og velger. Utvalget tilrår at det gjennomføres tiltak for å redusere noen av de effektene kommunesammenslåinger kan få for politisk deltakelse.

I delrapporten viser utvalget til at kommuner med svært store avstander vil kunne få utfordringer spesielt med politisk representativitet i kommunale organ. Delrapporten peker på at en god oppgaveløsning må ses opp mot ulempene slike avstander vil gi for lokaldemokratiet. I en avveining må svakere politisk deltakelse og representativitet vurderes opp mot demokratiske ulemper knyttet til omfattende interkommunalt samarbeid. Dersom konklusjonen blir at kommunesammenslåing ikke er løsningen i disse tilfellene, er det utvalgets oppfatning at forpliktende samarbeid må inngås for å imøtekomme de kravene til oppgaveløsningen som er forutsatt i kriteriene.

2.2 Utvalgets kriterier og vurderinger i sluttrapporten

Samtidig med overlevering av delrapporten fikk utvalget et tilleggsmandat for arbeidet med sluttrapporten. Tilleggsmandatet omhandler overføring av oppgaver til kommunene, forutsatt større og mer robuste kommuner. Utvalget er spesielt bedt om å vurdere om det er behov for tilleggs-kriterier/sektorkriterier, eventuelt justering av kriteriene fra delutredningen, for å kunne overføre nye oppgaver til kommunene. Videre skal utvalget på faglig grunnlag analysere og vurdere eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommunene.

Retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, som ble lagt fram av oppgavefordelingsutvalget i NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, ligger til grunn for utvalgets valg av oppgaver.

Utvalget har i sluttrapporten vurdert ti eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommunene:

- Psykisk helsevern
- Tverrfaglig spesialisert rusbehandling
- Habilitering og rehabilitering
- Hjelpemidler
- Barnevern
- Arbeidsmarkedstiltak
- Videregående opplæring
- Kollektivtransport
- Fylkesveger
- Virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling

Kommuner med minst 15 000–20 000 innbyggere kan være i stand til å overta ansvaret for nye oppgaver innenfor flere av de ti områdene utvalget har vurdert. Dette er: habiliterings- og rehabiliteringstjenestene, statlige oppgaver tilknyttet fosterhjem og barneverninstitusjoner, hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne, arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor og virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling. Videre kan kommuner med minst 100 000 innbyggere isolert sett være i stand til å overta enkelte andre oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, forutsatt at de også utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder.¹ En overføring av oppgaver kun til storkommuner innebærer imidlertid oppgavedifferensiering, og reiser praktiske og prinsipielle spørsmål som diskuteres i det følgende.

Gjennomgangen av oppgavene viser etter utvalgets oppfatning at kriteriene fra delrapporten fungerer godt med hensyn til å vurdere ivaretagelse av oppgaver i kommuner av ulik størrelse. På den bakgrunn mener utvalget at det ikke er behov for tilleggs-kriterier/sektorkriterier. Utvalget har imidlertid funnet det nødvendig å presisere kriteriet funksjonelle samfunnsutviklingsområder, se under.

Utvalget har ikke funnet grunnlag for noe nytt eller justert kriterium tilknyttet kommunen som demokratisk arena. Utvalget peker på at et styrket lokaldemokrati vil avhenge av at nasjonale myndigheter reduserer det totale omfanget og detaljeringen i utforming av statlige styringsvirke-

¹ Utvalget har vurdert at sammenslåinger basert på funksjonalitetskriteriene vil kunne gi kommuner med innbyggere over 100 000 innbyggere i Bergensregionen, Stavanger/Sandnes-regionen, Trondheimsregionen, Drammensregionen, Nedre Glomma-regionen, Kristiansandsregionen og Grenlandsregionen. I tillegg kan kommuner over 100 000 innbyggere også oppnås i Akershus.

midler. Behovet for rådgivning, veiledning og statlig tilsyn må antas å bli mindre når kommunene blir større. Bedre forutsetninger for å levere gode tjenester og drive samfunnsplanlegging samt styre og kontrollere egen virksomhet, vil gjøre behovet for interkommunalt samarbeid om myndighetsutøvelse og kjerneoppgaver betydelig mindre. Utvalget legger likevel til grunn at større kommuner ikke vil avskaffe alle behov for samarbeid. Utvalget oppfatter at det er en prinsipiell forskjell mellom kommuner på minimum 15 000–20 000 innbyggere som inngår i samarbeid om administrative og tekniske tjenester og kommuner som er avhengig av slikt samarbeid for å drifte kjerneoppgavene. Utvalget mener at kommuner med en minstestørrelse på mellom 15 000–20 000 innbyggere vil gi større likeverdighet mellom stat og kommune, og danne grunnlag for en generell styrket tillit til lokalt folkevalgtes prioriteringer. Dette vil kunne bidra til å styrke lokaldemokratiet.

Tydeliggjøring av kriteriet funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Utvalget anbefalte i første delrapport at kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Dette ble særlig aktualisert ved administrativ oppsplitting der byområder består av flere kommuner. Den primære begrunnelsen for etablering av storkommuner i dagens flerkommunale byområder er hensynet til helhetlig areal- og transportplanlegging, men utvalget er i delrapporten også klar på at funksjonelt avgrensede kommuner gir gevinster i alle deler av landet for ivaretagelse av kommunens andre roller, og spesielt for tjenesteytingen. Funksjonelt avgrensede kommuner kan se arbeidsplasser, boliger, tjenester og transport i sammenheng. Som i delrapporten viser utvalget til at det i dag eksisterer flere gode regionale og interkommunale planer for flerkommunale byområder, men at disse ikke er fullgode erstatninger for kommunesammenslåing, fordi planene må vedtas i det enkelte kommunestyre.

Med bakgrunn i diskusjonen i etterkant av delrapporten og foreliggende gjennomgang av ti eksempler på potensielt nye oppgaver til kommunene, ser utvalget behov for å tydeliggjøre kriteriet og anbefalingen om geografisk funksjonalitet. Blant oppgavene som er vurdert i rapporten har utvalget pekt på at overføring av ansvar knyttet til kollektivtransport og videregående opplæring må forutsette at kommunene er funksjonelt avgrenset.

I delrapporten diskuterer utvalget ulike grader av administrativ oppsplitting som er uheldig (se delrapporten kapittel 1.6). I forlengelsen av dette vil utvalget tydeliggjøre følgende:

- Et tettsted (slik dette er definert i SSBs tettstedsdefinisjon) bør i sin helhet ligge i én kommune.

Dette inkluderer både tilfeller der tettsteder har vokst ut over sine kommunegrenser, samt der to tettsteder har vokst sammen. For mindre tettsteder kan dette kriteriet i noen tilfeller løses ved grensejustering, men i hovedsak må dette løses ved kommunesammenslåing. Det eneste unntaket fra dette kriteriet er Oslo tettsted, som kommenteres under.

- Et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune.

Utvalget mener at arbeidsmarkedet er tett integrert når rundt 25 prosent eller flere av de sysselsatte bosatt i en kommune jobber i regionens senterkommune(r). Hva som vil være den eksakte grensen for en funksjonelt avgrenset kommune, bør avgjøres av lokale og regionale forhold. For (eventuell overføring av) tjenester som er rettet mot bestemte befolkningsgrupper (eksempelvis videregående opplæring og kollektivtransport), bør en også ta i betraktning pendlingsmønsteret til tjenestemottakerne.

Oppfyllelsen *enten* av kriteriet «ett tettsted bør i sin helhet ligge i én kommune» *eller* kriteriet «ett tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune», vil føre til nye storkommuner i flere større og mindre byområder. I tråd med første delrapport mener utvalget at størrelsen på kommunene blant annet i hovedstadsområdet må balanseres med hensyn til tjenesteproduksjon og lokaldemokrati. Hovedstadsområdet bør derfor fortsatt bestå av flere kommuner. Men også i hovedstadsområdet bør kommunene så langt som mulig utgjøre funksjonelle samfunnsutviklingsområder, slik dette er definert over. Med sammenslåinger av kommuner rundt Oslo, vil det bli færre aktører i hovedstadsområdet som må samarbeide. Oslo kommune kan da samarbeide direkte med enkeltkommuner med mer likeverdig kapasitet og kompetanse om felles løsninger for hovedstadsområdet. Delrapporten peker på at dette også skaper en mer oversiktlig og enhetlig forvaltning for innbyggere, næringsliv, andre kommuner, samt statlige og regionale aktører.

2.3 Konsekvenser av utvalgets vurderinger

Utvalget har tatt utgangspunkt i relevante kriterier fra delrapporten i vurderingen av eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommunene. Utvalget har derfor ikke gjort en fullstendig vurdering av alle samfunnsmessige forhold knyttet til oppgavene, herunder økonomiske og administrative konsekvenser av eventuelle oppgaveendringer.

Med utgangspunkt i at ulike oppgaver kan kreve ulikt innbyggertall, slik gjennomgangen av eksemplene viser, finner utvalget det nærliggende å skissere konsekvensene av tre ulike kommune-modeller.

Modell 1 innebærer en videreføring av generalistkommuneprinsippet hvor alle kommuner (unntatt Oslo) har ansvaret for samme oppgaveportefølje. I tråd med utvalgets anbefalinger fra delrapporten forutsettes kommunene å ha en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Alle kommunene inngår som i dag i et fylke/region.

Modell 2 åpner for at kommuner har ulike oppgaver ut fra hvor mange innbyggere de har (oppgavedifferensiering) og overføring av flere oppgaver til storkommuner. Alle kommunene (unntatt Oslo) inngår som i dag i fylket/regionen.

Modell 3 åpner også for oppgavedifferensiering og tildeling av Oslo-status til flere storkommuner, det vil si at storkommunen i tillegg til å ha regionale oppgaver også utgjør et eget fylke/region. Modell 3 innebærer at nabokommunene til storkommunen inngår i et annet fylke/region, slik tilfellet er for nabokommunene til Oslo i dag.

Det er teoretisk mulig å tenke seg modeller med mer omfattende oppgavedifferensiering enn modell 2 og 3. Det kan legges inn flere terskler for innbyggertall («trappetrinn») hvor kommunene tilføres nye oppgaver etter hvert som de overstiger et visst innbyggertall. Utvalget finner imidlertid at en slik «trappetrinnsmodell» vil øke kompleksiteten i forvaltningssystemet og skape en uoversiktlig situasjon for innbyggerne – både som velgere og brukere av tiltak og tjenester. Utvalget har derfor ikke vurdert slike modeller nærmere.

Modell 1: Videreføring av generalistkommuneprinsippet og kommuner med minst 15 000–20 000 innbyggere

Denne modellen tar utgangspunkt i delrapporten og anbefalingen om en minste kommunestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Generalistkommunesystemet forutsetter i utgangspunktet en bred

kommunal oppgaveportefølje. Systemet innebærer dessuten at alle kommuner er pålagt de samme oppgavene gjennom lov, det samme finansieringssystemet gjelder for alle, og lovgivningen gir de samme rammene for intern organisering og styring og for statlig tilsyn og kontroll. Modell 1 innebærer at alle kommuner har og eventuelt overtar ansvaret for de samme oppgavene, og dermed at generalistkommunesystemet opprettholdes.

Utvalget har i delrapporten lagt til grunn at kommunene i dag har ansvar for betydningsfulle oppgaver og at nye oppgaver ikke er en forutsetning for et sterkt lokaldemokrati. Utvalgets vurderinger i sluttrapporten viser at kommuner som tilfredsstiller minstestørrelsen på 15 000–20 000 innbyggere kan tilføres nye oppgaver. Gitt en slik minstestørrelse, vil altså en videreføring av generalistkommuneprinsippet kunne kombineres med et utvidet ansvarsområde for kommunene. Det vil kunne styrke lokaldemokratiet gjennom at kommunene får kontroll over ytterligere oppgaver og funksjoner som er av betydning for innbyggerne.

En opprettholdelse av generalistkommunesystemet har både fordeler og ulemper.² En fordel med enhetlig oppgavefordeling er at det bidrar til et likeverdig lokalt selvstyre i alle deler av landet og likebehandling i den statlige styringen som sikrer at alle kommuner har samme frihet i forholdet til staten. Generalistkommunesystemet bidrar også til en oversiktlig offentlig forvaltning og lave prosesskostnader. Det kan bidra til mindre sektorisering og gråsoner i offentlig forvaltning sammenlignet med modeller med differensiering. En enhetlig oppgavefordeling har videre styringsmessige fordeler. Det er enklere å utforme et enhetlig overføringssystem og lovgrunnlag for kommunal virksomhet.

Kommunene har svært ulikt innbyggertall, noe som også vil være tilfelle etter en omfattende reform av kommunestrukturen. Hovedutfordringen ved modell 1 er at den felles oppgaveporteføljen bestemmes ut fra hvilke oppgaver de minste kommunene kan bære. Gjennomgangen i denne rapporten viser at større kommuner kan bære flere oppgaver. Både av hensyn til oppgaveløsningen og lokaldemokratiet i de største kommunene vil det være en ulempe at det kommunale ansvaret begrenses av de minste kommunene. Denne ulempen vil øke over tid som følge av relativt høy befolkningsvekst i storkommunene. En viderefø-

² Dølvik, T. m.fl (2005). *Bør kommunene ha forskjellige oppgaver? Generalistkommuneprinsippet og differensiert oppgavefordeling.*

ring av generalistkommuneprinsippet og oppgaveoverføring tilpasset kommuner med 15 000–20 000 innbyggere medfører at oppgaver som storkommunene isolert sett kan bære må løses på et regionalt nivå (fylkeskommune/region eller statlig organ). De beslutningene som fattes av det regionale nivået vil ikke nødvendigvis være de mest gunstige for storkommunene.

Modell 2: Storkommuner med flere oppgaver som inngår i fylkeskommunene/regionene

Denne modellen tar utgangspunkt i at noen av de vurderte oppgavene bare kan overføres til kommuner med et vesentlig høyere innbyggertall enn minstestørrelsen på 15 000–20 000 innbyggere. Differensiert oppgavefordeling innebærer at storkommuner overtar ansvaret for enkelte fylkeskommunale eller statlige oppgaver og tjenester, mens ansvaret for de samme oppgavene ligger til fylkeskommunene/regionene eller staten for mindre kommuner. Storkommunene inngår i fylket/regionen. Fylkeskommunen/regionen vil fortsatt ha ansvaret for noen oppgaver som også tilbys i storkommunene, og innbyggerne i storkommunene vil på samme måte som i øvrige kommuner være med på å velge representanter til de folkevalgte organene i fylkeskommunen/regionen. Eksempler blant oppgavene utvalget har vurdert hvor differensiert oppgavefordeling aktualiseres, er videregående opplæring og kollektivtransport. Oppgaveoverføring forutsetter i disse tilfellene at storkommunene har minst 100 000 innbyggere og at de utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder.

Det er både fordeler og ulemper med et slikt system. Blant fordelene er at oppgavefordelingen kan tilpasses mer fleksibelt til ulike lokale forutsetninger i geografi og befolkningsgrunnlag. Nye oppgaver vil kunne vitalisere lokalpolitikken i storkommunene, ved at innbyggerne der får økt innflytelse over tjenestetilbudet og samfunnsutviklingen i sitt nærområde. I og med at slike storkommuner har et helhetlig ansvar for alle oppgavene, vil det innenfor disse også være lettere å drive en helhetlig planlegging og utvikling når det gjelder arealbruk, transport og tjenesteproduksjon. Dette forutsetter at kommunene dekker et funksjonelt samfunnsutviklingsområde.

Kommunalt ansvar for flere oppgaver kan gi gevinster ved at flere oppgaver kan ses i sammenheng på lokalt nivå. Forvaltningsstrukturen kan også bli enklere der hvor oppgaver som tidligere

ble løst på flere forvaltningsnivåer, nå løses på ett forvaltningsnivå i storkommunene.

Oppgavedifferensiering har imidlertid også ulemper. For det første kan overføring av fylkeskommunale eller statlige oppgaver til storkommuner gjøre det mer krevende for fylkeskommunen/staten å gi et godt og bredt tilbud i resten av fylket/regionen. Overføring av videregående opplæring til storkommuner vil for eksempel kunne få negative konsekvenser for valgfriheten for elevene og tjenestetilbudet i de øvrige kommunene. Hvor store disse problemene vil bli, vil avhenge av befolkningsgrunnlag og geografiske avstander i fylket eller regionen som ikke omfattes av storkommunene, og det vil avhenge av de ordninger for betaling og valgfrihet som etableres mellom storkommunen og fylkeskommunen. Gitt at storkommunene utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder, vil disse problemene isolert sett bli mindre. Innen videregående opplæring har dette sammenheng med at elevene utenfor det funksjonelle samfunnsutviklingsområdet i liten grad benytter utdanningstilbudet i storbyene.

For det andre kan kostnadseffektiviteten i administrasjonen av tjenestene som omfattes av oppgavedifferensieringen gå ned som følge av reduserte stordriftsfordeler. Dette kan i noen grad motvirkes ved at det hentes ut stordriftsfordeler i storkommunene når administrering av kommunale og de nye overførte oppgavene ses i sammenheng.

For det tredje vil oppgavedifferensiering medføre en mer oppdelt forvaltningsstruktur og øke behovet for en mer oppgavespesifikk statlig styring. Statlige styringsvirkemidler vil måtte endres, herunder finansiering og lovgivning.

For det fjerde vil en modell med oppgavedifferensiering føre til at innbyggernes stemme ved lokalvalg får ulik vekt. Dersom det overføres flere oppgaver til én eller flere storkommuner innenfor en region, vil dette gi ulik vekt av stemmene både ved valg til kommunestyre og til fylkesting/regionting. Innbyggerne i storkommunene vil få større påvirkning gjennom valg, ved at de har en større oppgaveportefølje i sin kommune, samtidig som de også vil påvirke regionens løsning av oppgaver for innbyggerne i andre kommuner i restfylket/regionen (fordi de også har stemmerett til fylkestinget/regiontinget). Innbyggerne i de mindre kommunene vil motsvarende ikke få bestemme over oppgaveløsningen i storkommunene. Modell 2 vil følgelig komme i konflikt med prinsippet om at alle velgere bør ha en likeverdig stemme ved valg.

Modell 3: Storkommuner med Oslo-status

- Modellen innebærer tildeling av Oslo-status til flere storkommuner. Oslo har i dag alle fylkeskommunale oppgaver (unntatt regional plan) i tillegg til kommunale oppgaver. Kommuneloven fastslår at Oslo fylke ikke er fylkeskommune. Det betyr at det ikke skal velges fylkesting, og at Oslo bystyre har overordnet ansvar for samtlige oppgaver. Forskjellen på modell 2 og modell 3 er altså at storkommunene i modell 3 ikke inngår i fylket/regionen. Modell 3 har likhetstrekk med storbymodellen foreslått av Jørn Rattsø.³

Fordelene med modell 3 vil i utgangspunktet være de samme som for modell 2. Også ulempene vil for en stor del være de samme, men utfordringen med ulik stemmevekt vil ikke være til stede, da storkommunene i modell 3 utgjør egne fylker/regioner med helhetlig ansvar for alle oppgavene lagt til kommunestyret i storkommunen.

Ulempene knyttet til samhandling og koordinering mellom storkommunene og tilstøtende regioner vil imidlertid kunne forsterkes i modell 3. Dette vil særlig gjelde rollen som samfunnsutvikler, ved at både storkommunen og fylkeskommunen/regionen blir planmyndighet innenfor sine geografiske områder. Mange utfordringer og utviklingstrekk vil ha nedslagsfelt ut over den geografiske inndelingen, noe som innebærer behov for samhandling. En modell der storkommuner ikke er en del av et større fylke/region, vil trolig gjøre det nødvendig å etablere et koordineringsorgan. Et slikt organ må nødvendigvis bli indirekte valgt, noe som har konsekvenser både for demokratisk legitimitet og effektivitet. Et slikt organ vil ikke kunne treffe overordnede politiske vedtak forankret i direkte folkevalgte organ i henholdsvis storkommunen og fylkeskommunen/regionen.

³ Rattsø, J. (2014). *Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform*. SØF-rapport nr. 02/14

Det er i tillegg sannsynlig at en storkommune med Oslo-status i liten grad vil opptre som en drivkraft for samfunnsutviklingen utover egne grenser, siden denne ikke er en del av den større regionen/fylket. I så fall vil nåværende storkommuners betydning som «regionale motorer» svekkes, med tilhørende negativ effekt for det omkringliggende fylket/regionen.

Utvalgets avsluttende merknader

Formålet med drøftingen har vært å systematisere fordeler og ulemper ved henholdsvis generalistkommuneprinsippet (og forutsatt kommuner med minst 15 000–20 000 innbyggere) og modeller hvor storkommuner har en bredere oppgaveportefølje. Utvalget tar ikke stilling til om generalistkommuneprinsippet bør videreføres eller om oppgavedifferensiering er ønskelig. Det har sammenheng med at regionnivåets framtidige utforming ikke er avklart, at utvalget kun har vurdert eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommunene, og at problemstillingen fortjener en grundigere utredning enn det har vært rom for i denne rapporten.

2.4 Departementets vurderinger

Departementet mener at ekspertutvalgets sluttrapport gir et solid faglig grunnlag for det videre arbeidet med kommunereformen. Dette gjelder både for kommunene i deres arbeid lokalt, og senere for staten når den skal vurdere resultatene av de lokale prosessene og hvilke oppgaver som kan flyttes til større kommuner. Norges mangfoldige geografi tilsier at det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall. Samtidig er ekspertutvalget tydelig på hvilke forutsetninger kommuner bør ha for å sikre gode tjenester til innbyggerne.

Departementets nærmere vurderinger av de ulike elementene i ekspertutvalgsrapporten framgår av de påfølgende kapitler.

3 Utgangspunkter for gjennomgangen av oppgaver

Regjeringen vil spre makt og bygge samfunnet nedenfra. Enkeltmennesker, familier, organisasjoner og lokalsamfunn skal få større innflytelse over saker som angår dem selv og større mulighet til å utvikle lokalsamfunnet. Når flere oppgaver løses lokalt, kan innbyggerne få et mer helhetlig tjenestetilbud.

De norske kommunene er generalistkommuner. Det innebærer at alle kommuner skal imøtekomme de samme kravene når det gjelder tjenester til innbyggerne, planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet, oppgavene som myndighetsutøver og ivaretagelse av demokratiske funksjoner, uavhengig av innbyggertall, bosetningsstruktur eller andre kjennetegn.

Stortinget har gjennom lov gitt kommunene ansvaret for grunnleggende nasjonale velferds- og myndighetsoppgaver. Det er et etablert prinsipp at oppgaver bør legges på det lavest mulige effektive forvaltningsnivået. De norske kommunene, i likhet med kommunene i de andre nordiske landene, spiller en helt sentral rolle i den offentlige forvaltningen og i gjennomføringen av velferdspolitikken. Kommunene har vidtgående myndighet og utøver stor grad av lokalt selvstyre.

En endret kommunestruktur med større kommuner vil legge grunnlaget for å kunne overføre flere oppgaver fra fylkeskommunene, fylkesmannen og staten for øvrig, og slik styrke kommunene som viktige lokaldemokratiske organer for sine innbyggere. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene og dermed økt lokalt selvstyre. Flere oppgaver vil gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til brukerne, samtidig som det vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken.

Dette kapitlet tar for seg sentrale utgangspunkter for oppgavegjennomgangen. Større og mer robuste kommuner legges til grunn som en forutsetning for overføring av nye oppgaver til kommunene.

3.1 Retningslinjer for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene

Arbeidet med å vurdere nye oppgaver til større kommuner har tatt utgangspunkt i retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, som ble lagt fram av Oppgavefordelingsutvalget i NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Dette er retningslinjer som etter departementets vurdering har holdt seg over tid og fortsatt har gyldighet. Retningslinjene er generelt utformet og gir ikke entydige svar på plassering av oppgaver, men er utgangspunkter og danner rammene for de vurderingene som gjøres.

3.1.1 NOU 2000: 20 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune

Oppgavefordelingsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. juni 1998 for å vurdere oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Mandatet ble utvidet til å omfatte en vurdering av antallet forvaltningsnivå, og forslag til ansvarsfordeling av oppgaver ved en eventuell reduksjon i antallet forvaltningsnivåer. Utvalget ble også bedt om å vurdere antall og størrelse på fylker eller regioner og oppgave- og ansvarsfordelingen ved en eventuell endring i fylkesinndelingen.

Utvalget avga sin utredning til Kommunal- og regionaldepartementet 3. juli 2000. Nedenfor gis det en oversikt over hovedpunktene i denne. Framstillingen er ikke fullstendig. Blant annet er ikke utvalgets drøfting av enkeltsektorer og modeller for organiseringen av det regionale nivået omtalt. Tilrådingene blir gjengitt oppsummeringsvis.

Utvalget drøftet ulike hensyn, mål og verdier som må tas hensyn til ved fordeling av oppgaver mellom forvaltningsnivåene. Videre ble det drøftet formelle og organisatoriske forhold som oppgavefordelingen vil være betinget av. På bakgrunn av dette ble det formulert et sett av retningslinjer for oppgavefordeling som dannet grunnlag for utvalgets evaluering av daværende oppgavefordeling og var retningsgivende for utvalgets forslag til

endringer. Utvalgets retningslinjer for oppgavefordeling var svar på følgende tre hovedhensyn:

1. Hensynet til brukerne
2. Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse
3. Hensynet til nasjonale mål

Hensynet til brukerne

Utvalget pekte på at en brukerorientert forvaltning innebærer at alle deler av den offentlige forvaltningen setter brukernes behov i sentrum for sin aktivitet. Utvalget trakk fram to brukerhensyn, eller verdier, som er viktige i drøftinger om oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene: hensynet til tilgjengelighet og hensynet til sammenhengende tjenester.

Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse

Utvalget tok utgangspunkt i de tre verdiene frihet, deltakelse og effektivitet. Frihetsverdien er knyttet til friheten til å virkeliggjøre det lokale fellesskapets interesser, men også frihet fra ulike former for statlige inngrep. Deltakelsesverdien er knyttet til at kommunale organer gir lokalbefolkningen mulighet til medbestemmelse i saker som i særlig grad berører dem selv. Effektivitetsverdien ved det lokale selvstyret bygger på at kommuneinstitusjonene vurderes som særlig egnet til å formidle offentlige goder på en effektiv måte, fordi nærheten til innbyggerne sikrer at de er vare overfor krav, behov og interesser i lokalsamfunnet, og løsninger kan skreddersys til den lokale virkeligheten.

Hensynet til nasjonale mål

Utvalget konkretiserte seks hensyn som staten har særlig ansvar for å ivareta i organiseringen og styringen av offentlig forvaltning: rettssikkerhet, likeverdig fordeling av goder mellom individer, samfunnsgrupper og ulike geografiske områder, nasjonaløkonomiske hensyn, miljø og en bærekraftig utvikling, samordning og effektivitet i forvaltningen og hensynet til minoriteter.

Retningslinjer for oppgavefordeling

Ut fra de ovennevnte hensynene formulerte utvalget syv retningslinjer for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Utvalget pekte på at helhetlige vurderinger av oppgavefordelingen ikke kan skje med utgangspunkt i én retningslinje, men gjennom avveining mellom alle (relevante) retningslinjer. Det innebærer at verdiene som ret-

ningslinjene er uttrykk for, må vurderes opp mot hverandre og gis ulik prioritet i konkrete sammenhenger. Retningslinjene er generelt utformet og vil kunne trekke i ulike retninger. Utvalget understreket at de ikke gir entydige svar om plassering av oppgaver og ansvar, men at de angir sentrale temaer for konkrete vurderinger av oppgaveplassering.

Utvalgets retningslinjer for oppgavefordeling:

1. Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
2. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
3. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
4. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
5. Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
6. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.
7. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Tilrådsninger fra oppgavefordelingsutvalget

Utvalget så på oppgavefordelingen mellom staten og kommunesektoren som et viktig redskap for å realisere et reelt fungerende demokrati, blant annet for å sikre at nødvendige helhetlige og sektorovergripende prioriteringer og vurderinger gis en folkevalgt forankring. Utvalget oppsummerte sine tilrådsninger i tre hovedpunkter: tilrådsninger angående utøvelsen av den statlige styringen av kommunesektoren, tilrådsninger angående organiseringen av det regionale nivået, samt tilrådsninger angående enkeltspørsmål knyttet til oppgavefordeling og organisering som ikke tas opp i forbindelse med organiseringen av det regionale nivået.

Oppgavefordelingsutvalget konkluderte på enkeltsektorer og tjenester. Retningen i tilrådsningene var økt delegering av makt og myndighet fra sentralt nivå til lokalforvaltning. Anbefalingene

gikk i retning av å gi flere oppgaver til det lokale nivået, mindre øremerking og flere oppgaver underlagt politisk kontroll.

3.2 Den norske kommunemodellen i et europeisk perspektiv

Sammenliknet med andre europeiske land har Norge, i likhet med de andre nordiske landene, en desentralisert oppgaveløsning. Kommunene spiller en helt sentral rolle i den offentlige forvaltningen og i gjennomføringen av velferdspolitikken. Kommunen har ansvaret for en svært bred og omfattende oppgaveportefølje, herunder grunnleggende nasjonale velferdsoppgaver og lokal samfunnsutvikling. Kommunene har ansvaret for sentrale velferdstjenester som barnehager, grunnskoler, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester. Videre har de ansvaret for bibliotek, ulike kulturtiltak, brannvern, havner, kommunale veier, lokalt miljøvern og renovasjon. Kommunene har også ansvaret for planlegging og tilrettelegging for bruk av areal i kommunene, som tilrettelegging for næringstomter og boligbygging. De har også store forvaltningsoppgaver knyttet til blant annet landbruk og behandling av byggesaker.

Kommunene kan frivillig ta på seg oppgaver som ikke er lagt til andre offentlige organ eller private. Det er også eksempler på oppgaver som ikke er lovpålagte, men der ulike tilskuddsordninger legger til rette for at kommunene tar på seg disse. Det gis blant annet tilskudd til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn, der større kommuner og bydeler kan søke om støtte til å etablere og utvikle tiltak rettet mot utsatte barn og unge. Et annet eksempel på «oppgavetildeling» er når kommunene får mulighet til å kreve inn avgifter for tilknytning til kommunale anlegg, slik som vannforsyning og avløp.

De europeiske landene har organisert forvaltningen generelt, og lokalforvaltningen spesielt, på en rekke ulike måter. Det er vanlig å dele de vest-europeiske landene inn i en nordisk modell, en britisk modell, en mellomeuropeisk modell og en napoleonsk eller søreuropeisk modell. Omtalen nedenfor bygger i hovedsak på sluttrapporten fra Ekspertutvalget for kommunereformen *Kriterier for god kommunestruktur* (desember 2014).

Den nordiske modellen, som omfatter Sverige, Norge, Danmark, Finland og Island, kjennetegnes av at kommunesektoren har større betydning for gjennomføringen av den offentlige politikken, herunder velferdspolitikken, enn i andre europeiske land. Kommunene har vidtgående myndighet og

utøver stor grad av lokalt selvstyre. De nordiske landene har en høyere andel kommunalt ansatte, og kommunen har ansvaret for en betydelig større andel av de offentlige utgiftene, enn andre europeiske land. Med unntak av Island, er de nordiske kommunene forholdsvis store i antall innbyggere, men det er store variasjoner. Norske kommuner varierer betydelig i både befolkning og størrelse. Over halvparten har under 5 000 innbyggere. De største 100 kommunene utgjør omtrent 75 prosent av befolkningen. Sammenliknet med Sverige, Finland og Danmark er kommunesektoren i Norge noe mindre, både målt som offentlige utgifter og som andel av landets økonomi. Danmark skiller seg ut ved at kommunesektoren utgjør en betydelig større del av økonomien. Det skyldes i første rekke at en del overføringsordninger, slik som arbeidsledighetstrygden, er lagt til kommunene. Sistnevnte får danske kommuner refundert fra staten, slik at utgiftsnivået i mindre grad enn for de øvrige nordiske landene gjenspeiler aktivitetsnivået i kommunesektoren.

Den britiske modellen omfatter Storbritannia og Irland. Kommunene i disse landene er befolkningsmessig i gjennomsnitt de største i Europa. I Storbritannia (men ikke i Irland) ivaretar kommunene viktige oppgaver på velferdsområdet, men løsningen av sentrale velferdsoppgaver for eksempel på helseområdet og deler av sosialområdet ligger likevel utenfor deres ansvarsområde.

Den mellomeuropeiske modellen omfatter Tyskland, Østerrike og Sveits. Disse landene er kjennetegnet av at lokalforvaltningen inngår i en føderal stuktur, som innebærer at statsmakten er delt mellom forbundsnivå og deltstatsnivå. Det er delstatene som har ansvaret for lovgivningen overfor kommunene, og det er relativt stor variasjon mellom delstatene med hensyn til organiseringen og oppgavene til kommunene. Den administrative inndelingen i de tre landene varierer også. Betydelige deler av velferdsoppgavene, som i Norden ivaretas av kommuner, er i Tyskland del av et forsikringsbasert system. Eksempelvis er stort sett hele helsesektoren og mesteparten av sosialområdet plassert på siden av forvaltningsapparatet. Tjenestene tilveiebringes og finansieres gjennom forsikringselskaper på de ulike områdene, mens selve oppgaveløsningen ivaretas av frivillige organisasjoner, stiftelser og forskjellige kirkelige organisasjoner.

Den napoleonske modellen omfatter i utgangspunktet et stort antall land i Vest- og Sør-Europa, som Frankrike, Belgia, Nederland, Luxemburg, Spania, Portugal, Italia og Hellas. I flere av de

nevnte landene er det gjennomført store reformer for å desentralisere forvaltningen, og land som Nederland og Belgia kan i dag sies å ligge tettere opp mot henholdsvis de nordiske og mellomeuropeiske modellene, enn før reformene. Den napoleonske modellen kjennetegnes av en sterk sentralmakt, detaljstyring av kommunene gjennom statlige prefekter og ved borgermesterens sentrale rolle. Innenfor dette systemet er det vanlig med et meget stort antall kommuner. Frankrike skiller seg ut som det landet i Europa med desidert flest kommuner (over 36 000). De franske kommunenes oppgaver består av både frivillige og lovpålagte oppgaver. De lovpålagte oppgavene omfatter skolebygg, mindre veier, fysisk planlegging, politi, befolkningsstatistikk og allmenne valg. De tre sistnevnte oppgavene er et særskilt ansvar for kommunens borgermester, og er oppgaver borgermesteren utfører på vegne av staten. De frivillige oppgavene er i stor grad knyttet til kultur og turisme. Oppgavefordelingen i Frankrike er ikke helt entydig. Ansvar for de ulike oppgavene er normalt delt på flere forvaltningsnivåer, og kommunenes muligheter til å ivareta de ulike oppgavene varierer med kommunenes størrelse. Ofte tas viktige beslutninger etter forhandlinger mellom flere nivåer. I praksis er det bare et fåtall av oppgavene som kommunene har et eget og selvstendig ansvar for.

I de fleste OECD-landene utgjør offentlige utgifter mellom 40 og 50 prosent av BNP. I de ikke-europeiske landene, samt flere av de østeuropeiske landene, har offentlig sektor et moderat omfang. I de nordiske landene utgjør offentlig sektor en større del av økonomien, med et nivå på de offentlige utgiftene i Finland, Sverige, Danmark og Norge (når olje og gass holdes utenom) på mellom 50 og 60 prosent av BNP.

Delstats- og kommuneforvaltningen står for en stor andel av de offentlige utgiftene i de fleste OECD-land. I 2012 utgjorde utgiftene om lag 17 prosent av BNP og vel 43 prosent (veid snitt) av de offentlige utgiftene i OECD-området. Bak disse tallene skjuler det seg store variasjoner mellom landene. Utgiftsandelene kan for eksempel variere etter om landet er føderal- eller enhetsstat, omfanget av desentraliseringen og oppgaveporteføljen på lokalt og regionalt nivå. Generelt er det en liten tendens til at graden av desentralisering øker med størrelsen på offentlig sektor, men også her er det store variasjoner.

3.3 Rammestyring av kommunesektoren

Ved overføring av nye oppgaver til større kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligge til grunn. Det er et overordnet mål å gi kommunesektoren gode rammevilkår som kan styrke kommunene både som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer. Rammestyring er et av hovedprinsippene for statens styring av kommunesektoren. 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 og foreta egne veivalg.

Det legges til grunn at overføring av nye oppgaver til kommunene bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet. En betydelig del av samfunnets samlede ressurser brukes til tjenesteproduksjon i offentlig regi. Staten har et overordnet ansvar for at ressursene i offentlig sektor blir brukt på en mest mulig effektiv og rasjonell måte, slik at oppgaveløsningen kommer fellesskapet til gode. Staten har et ansvar for å legge til rette for at kommunene har tilstrekkelig handlefrihet til å gjøre nødvendige tilpasninger i tjenesteproduksjonen til lokale forhold og behov, slik at desentraliseringsgevinsten kan realiseres. Ansvar innebærer også å organisere offentlig forvaltning på en måte som totalt sett fremmer helhetlige og effektive løsninger.

Større og mer robuste kommuner bør redusere behovet for statlig detaljstyring. Forholdet mellom staten og kommunene er nærmere omtalt i kapittel 7. Der omtales også konkrete eksempler på tiltak for redusert statlig styring.

3.4 Generalistkommuneprinsippet og oppgavedifferensiering

De norske kommunene er generalistkommuner, og generalistkommunesystemet er et utgangspunkt for kommunereformen. Systemet innebærer at alle kommuner uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur og lignende skal imøtekomme de samme kravene til tjenester, planleggings- og utviklingsoppgaver, oppgavene som myndighetsutøver og ivaretagelse av demokratiske funksjoner. Det samme finansieringssystemet gjelder for alle og lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring og for statlig tilsyn og kontroll med kommunene.

Generalistkommunesystemet har både forde-
ler og ulemper, slik ekspertutvalget påpeker i sin
sluttrapport (jf. kapittel 2). En enhetlig oppga-
vefordeling bidrar til et likeverdig lokalt selvstyre
i alle deler av landet. Systemet bidrar til en over-
siktig offentlig forvaltning for innbyggerne og
lave prosesskostnader. Det kan bidra til mindre
sektorisering og gråsoner i offentlig forvaltning
sammenliknet med et system med differensiering.
En enhetlig oppgavefordeling gjør det også
enkler å utforme et enhetlig overføringssystem
og lovgrunnlag for kommunal virksomhet.

Samtidig er forutsetningene for oppgaveløs-
ning i dagens kommuner under stadig forandring
som følge av demografiske endringer og
endringer i oppgaver og krav. Kommunene har
svært ulikt innbyggertall, noe som også vil være
tilfelle etter en omfattende reform av kommune-
strukturen. Generalistkommunesystemet kan
innebære fare for ujevn kvalitet på offentlige tje-
nester som følge av store ulikheter i kompetanse
og lokale ressurser. Dermed kan også forutsetnin-
gen om likeverdige tjenester være utsatt. Videre
kan det oppstå lav kostnadseffektivitet på grunn
av dårlig utnyttelse av mulige stordriftsfordeler.
Interkommunalt samarbeid er en måte kommu-
nene har svart på denne type utfordringer.

Det kan videre være en ulempe at det kommu-
nale ansvaret begrenses av de minste kommu-
nene. Dette kan avskjære større kommuner fra å
løse oppgaver som det ellers kunne være rasjonelt
at de utførte. Ekspertutvalget påpeker i sin slut-
trapport at denne ulempen vil øke over tid som
følge av relativt høy befolkningsvekst i storkom-
munene. Videre påpeker utvalget at en viderefø-
ring av generalistkommuneprinsippet medfører at
oppgaver som storkommuner isolert sett kan
bære, må løses på et regionalt nivå (fylkeskommu-
nene eller et statlig organ), og at de beslutningene
som fattes av det regionale nivået, ikke nødven-
digvis vil være de mest gunstige for storkommu-
nene.

Alternativet til generalistkommunesystemet er
et oppgavedifferensiert system der staten gjen-
nom lovgivning fastlegger en differensiert
ansvarsdeling mellom kommuner, fylkeskommu-
ner eller statlige forvaltningsorganer. Ekspertut-
valget tar i sin sluttrapport utgangspunkt i to
modeller for oppgavedifferensiering: En modell
som åpner for oppgavedifferensiering ved at det
overføres flere oppgaver til storkommuner, hvor
alle kommunene (unntatt Oslo) inngår i fylket/
regionen som i dag; og én modell med tildeling av
Oslo-status til flere storkommuner, det vi si at stor-

kommunen i tillegg til å ha regionale oppgaver
også utgjør et eget fylke/region.

Ekspertutvalget påpeker at det er mulig å
tenke seg modeller med mer omfattende oppga-
vedifferensiering enn de ovennevnte modellene,
ved at det legges inn terskler for innbyggertall
(«trappetrinn») hvor kommunene tilføres nye opp-
gaver etter hvert som de overstiger et visst inn-
byggertall. Utvalget finner imidlertid at en slik
«trappetrinnsmodell» vil øke kompleksiteten i for-
valtningssystemet og skape en uoversiktig situa-
sjon for innbyggerne – både som velgere og bru-
kere av tiltak og tjenester. Utvalget har derfor
ikke vurdert slike modeller nærmere.

Utvalget skisserer fordeler og ulemper med de
to modellene. Fordelene er i utgangspunktet de
samme. Begge åpner for at oppgavefordelingen
kan tilpasses mer fleksibelt til ulike lokale forut-
setninger i geografi og befolkningsgrunnlag.
Kommunalt ansvar for flere oppgaver kan gi
gevinster i disse kommunene ved at oppgaver
som ellers er splittet av forvaltningsmessige skil-
ler, kan ses i sammenheng på lokalt nivå. Forvalt-
ningsstrukturen kan også bli enklere i de aktuelle
kommunene dersom likeartede oppgaver som tid-
ligere ble løst på flere forvaltningsnivåer, nå løses
på ett forvaltningsnivå.

Ulempene er også for en stor del de samme.
Begge modellene vil medføre en mer oppdelt for-
valtningsstruktur og øke behovet for en mer diffe-
rensiert statlig styring. Et system med oppgavedif-
ferensiering vil kunne føre til behov for omfat-
tende endringer i statlige styringsvirkemidler,
herunder finansiering og lovgivning. Videre kan
overføring av fylkeskommunale eller statlige opp-
gaver til store kommuner gjøre det mer krevende
for fylkeskommunen/staten å gi et godt og bredt
tilbud i øvrige deler av fylket/regionen. Kostnads-
effektiviteten i administrasjonen av tjenestene
som omfattes, kan gå ned som følge av reduserte
stordriftsfordeler. Ekspertutvalget peker på at
dette i noen grad kan motvirkes ved at det hentes
ut stordriftsfordeler i de store kommunene når
administreringen av kommunale og de nye over-
førte oppgavene ses i sammenheng. Videre kan
det oppstå nye gråsoner og behov for mer samord-
ning mellom offentlige organer. Offentlig forvalt-
ning kan bli mindre oversiktig for innbyggerne.

I modellen hvor alle kommunene inngår i fyl-
ket/regionen, vil oppgavedifferensiering føre til at
innbyggerne gjennom sin stemme ved lokalvalg
får noe ulik påvirkning. Dersom det overføres
flere oppgaver til én eller flere storkommuner
innenfor en region, vil innbyggerne i storkommu-
nene få noe større påvirkning gjennom valg ved at

de har en større oppgaveportefølje i sin kommune. Samtidig vil de også påvirke fylkeskommunens løsning av oppgaver for innbyggerne i andre kommuner i resten av fylket fordi de også har stemmerett til fylkestinget. Innbyggerne i de mindre kommunene vil motsvarende ikke få påvirkning på oppgaveløsningen i de største kommunene. Departementet vil imidlertid peke på at dagens system også har demokratiske utfordringer. Omfattende interkommunalt samarbeid flytter viktige beslutninger fra folkevalgte organer i kommunen. Dette gir en mer kompleks og mindre gjennomslutlig forvaltning og svekker muligheten for folkevalgt styring og kontroll med virksomheten. Et omfattende interkommunalt samarbeid bidrar til å redusere mulighetene de folkevalgte har til å se flere oppgaver i sammenheng, og svekker innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor. Også deler av selve valgordningen innebærer enkelte ulikheter. Nøkkelen for fordeling av distriktsmandatene på valgdistriktene til Stortinget er diskutert både nasjonalt og internasjonalt, da det kan oppleves som om stemmer i sentrale strøk teller mindre enn stemmer avgitt i distriktene.

Utfordringen ved noe ulik påvirkning vil ikke være til stede i en modell hvor de største kommunene utgjør egne fylker/regioner med helhetlig ansvar for alle oppgavene lagt til kommunestyret i de største kommunene. Ulempene knyttet til samhandling og koordinering mellom de største kommunene og tilstøtende regioner vil imidlertid kunne forsterkes i en slik modell. Ekspertutvalget påpeker at dette særlig vil gjelde rollen som samfunnsutvikler, ved at både storkommunen og fylkeskommunen/regionen blir planmyndighet innenfor sine geografiske områder. Mange utfordringer og utviklingstrekk vil ha nedslagsfelt ut over den geografiske inndelingen, noe som innebærer behov for samhandling. En modell der storkommuner ikke er en del av et større fylke/region, vil etter utvalgets vurdering trolig gjøre det nødvendig å etablere et koordineringsorgan. Et slikt organ må nødvendigvis bli indirekte valgt, noe som har konsekvenser både for demokratisk legitimitet og effektivitet. Et slikt organ vil ikke kunne treffe overordnede politiske vedtak forankret i direkte folkevalgte organer i henholdsvis storkommunen og fylkeskommunen/regionen.

Utvalget påpeker at det i tillegg er sannsynlig at en storkommune med fylkesstatus i liten grad vil opptre som en drivkraft for samfunnsutviklingen utover egne grenser, siden denne ikke er en del av den større regionen/fylket. I så fall vil nåværende storkommuners betydning som «regi-

onale motorer» svekkes, med tilhørende negativ effekt for det omkringliggende fylket/regionen.

Departementets vurdering

Omtalen over viser at det knytter seg fordeler og ulemper både til dagens generalistkommunesystem og til et system med differensiert oppgavefordeling. Etter en samlet vurdering mener departementet at generalistkommunesystemet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren, og at nye oppgaver som hovedregel skal overføres til alle kommuner. Hovedbegrunnelsen for dette er at dagens system bidrar til en oversiktlig offentlig forvaltning for innbyggerne og til mindre sektorisering og gråsoner. Samtidig mener departementet at det vil kunne være gevinster å hente på å gi enkelte nye oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, kun til de største kommunene (jf. omtale av de enkelte oppgavene i kapittel 5). Byene og byregionene vil i årene som kommer oppleve fortsatt sterk vekst i folketallet. Det er viktig at de største kommunene har ansvar for oppgaver som både gjør det mulig å håndtere den sterke veksten og utnytte de mulighetene veksten gir. Det vil også kunne gi en bedre oppgaveløsning i disse kommunene ved at oppgaver som nå er splittet av forvaltningsmessige skiller, kan ses i sammenheng på lokalt nivå. Muligheten til å se ungdomsskole og videregående skole i sammenheng kan gi ungdommene et bedre tilbud og bidra til redusert frafall. Tilsvarende kan det ligge store gevinster i at store kommuner kan se boligbygging, næringsutvikling og kollektivtransport i sammenheng. To forutsetninger bør etter departementets vurdering legges til grunn for en overføring av oppgaver til de største kommunene. For det første må storkommunene være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder inneha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre geografisk funksjonelle områder. For det andre må oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene kunne håndteres på en måte som sikrer likeverdig løsning av oppgavene. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i den sammenheng. Begge forutsetningene må vurderes særskilt for den enkelte oppgave. Større regioner kan bidra til å styrke oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene.

Etter en samlet vurdering mener departementet at det ikke bør åpnes for at de største kommunene, som får en bredere oppgaveportefølje, kan utgjøre egne fylker/regioner. Departementet vil i denne sammenheng særlig peke på at ulempene

knyttet til samhandling og koordinering mellom storkommunene og tilstøtende regioner vil kunne forsterkes i en slik modell. Departementet deler videre ekspertutvalgets bekymring for at storkommuner med fylkesstatus i mindre grad vil opp tre som drivkraft for samfunnsutviklingen utover egne grenser, slik at storkommunenes betydning som «regionale motorer» svekkes. En slik modell vil etter departementets vurdering også innebære at storkommunene må overta alle de fylkeskommunale oppgavene.

Departementet slutter seg til ekspertutvalgets anbefaling om at det ikke bør legges opp til et system med oppgavedifferensiering avhengig av flere ulike innbyggerstørrelser. En slik «trappetrinnsmodell» vil kunne føre til stadig uro og tilbakevendende diskusjon om oppgavefordelingen og gi et forvaltningsmessig svært uoversiktlig system.

For å sikre kvaliteten i det offentlige tjenestetilbudet foreslo ekspertutvalget i første delrapport at det skal være adgang til å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning hvor geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Departementet varslet i Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015* at det vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven

for slike tilfeller. I lys av kommunereformens mål og prosess vil det samtidig være naturlig å utrede og belyse andre vilkår enn at det foreligger for store geografiske avstander som grunnlag for å pålegge kommuner å samarbeide. Formålet med en slik samarbeidsregel vil være å sikre innbyggerne et faglig forsvarlig tilbud. Enkelte slike hjemler eksisterer i dag i særlovgivningen, og en generell hjemmel vil kunne erstatte disse særbestemmelsene. Den aktuelle kommunens fagkompetanse vil være sentral for vurderingen av når det vil kunne være aktuelt å anvende bestemmelsen. Departementet vil også utrede om pålegget skal kunne brukes for å sikre innbyggernes rettssikkerhet i kommunalforvaltningen. I utredningen vil det også vurderes om man på forhånd kan angi særskilte tjenesteområder som vil kunne være aktuelle for pålagte samarbeid. Den framtidige kommunestrukturen og omfanget av nye oppgaver til kommunene vil kunne avgjøre omfanget av slike pålagte samarbeid. Departementet tar sikte på å fremme forslag for Stortinget om dette våren 2017, samtidig med en samlet lovproposisjon om overføring av nye oppgaver til kommunene og forslag om ny kommunestruktur og nytt folkevalgt regionalt nivå.

4 Oppgaver og områder som vurderes i egne prosesser

4.1 Innledning

Målet om et levende lokaldemokrati og overføring av mer makt og myndighet til større kommuner skal reflekteres i regjeringens arbeid med reformer i offentlig forvaltning. Regjeringen har satt i gang en rekke prosesser som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, men som ikke nødvendigvis følger kommunereformens tidsløp. Dette kapitlet gir en oversikt over disse prosessene. I disse prosessene vil det avklares hvilke ytterligere oppgaver som kan overføres til kommunene. I kapittel 5 omtales forslag om overføring av oppgaver til kommunene i forbindelse med kommunereformen.

4.2 Arbeids- og sosialdepartementet

4.2.1 Reformarbeid knyttet til pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn

Kommunene har et ansvar for å tilby nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester. Aktuelle tjenester kan være hjemmesykepleie, habilitering/rehabilitering, praktisk bistand, opplæring, brukerstyrt assistanse og avlastning. I tilfeller hvor foreldre selv ønsker å utføre pleie- og omsorgsoppgaver som kommunen ellers plikter å utføre, kan kommunen yte omsorgslønn, eventuelt i kombinasjon med kommunale tjenester.

Pleiepenger er en statlig ordning som skal kompensere for tapt arbeidsinntekt ved arbeidsfravær på grunn av omsorg for barn som trenger kontinuerlig tilsyn og pleie etter behandling i institusjon eller ved livstruende eller svært alvorlig sykdom hos barnet. Pleiepenger ytes i utgangspunktet ikke ved varig sykdom. Det er gitt unntak når varig svært alvorlig sykdom er i startfasen, i ustabil fase eller er progredierende (tiltagende). Pleiepenger i forbindelse med behandling i helseinstitusjon kan ytes fram til barnet er 12 år, mens pleiepenger i forbindelse med tilsyn og pleie av svært alvorlig syke barn kan ytes fram til barnet er 18 år.

Hjelpestønad etter folketrygdeloven ytes til personer som på grunn av varig sykdom har

behov for særskilt tilsyn og pleie, og hvor det foreligger et privat pleieforhold. Til barn under 18 år ytes forhøyet hjelpestønad dersom pleiebehovet er vesentlig større enn det som dekkes av ordinær hjelpestønad. Hjelpestønad gis etter fire satser. Stønaden gis til den pleietrengende, ikke til pleiyter. Når den pleietrengende er barn, er det foreldrene/verge som disponerer ytelsen.

Det er et kommunalt ansvar å sørge for å dekke nødvendig helse- og omsorgstjenester ved sykdomstilfeller hos barn, mens pleiepenger gjennom folketrygden skal erstatte bortfall av arbeidsinntekt ved foreldrenes mer midlertidige arbeidsfravær på grunn av pleie- og tilsynsoppgaver. Det foreligger slik sett en ansvarsdeling mellom stat og kommune, samtidig som omtalen av ordningene viser at de til en viss grad også dekker samme eller tilgrensende formål.

Regjeringen Stoltenberg II nedsatte Kaasa-utvalget i 2010 for å se nærmere på i hvilken grad og på hvilken måte familier med omfattende omsorgsoppgaver kan gis kompensasjon når de utøver pleie og omsorg som kommunen ellers plikter å tilby. Kaasa-utvalget leverte sin utredning i 2011 i NOU 2011: 17. Utvalget hadde tre hovedanbefalinger:

1. Ny utvidet rett til pleiepenger for barn under 18 år ved varige alvorlige lidelser, begrenset inntil 50 prosent av en full ytelse.
2. Avvikle folketrygdens hjelpestønad og overføre den til en ny og forsterket kommunal omsorgsstønad.
3. Lovfestet rett til pårørendestøtte i kommunene.

I Sundvolden-erklæringen står det at regjeringen vil reformere pleiepenge- og omsorgslønnsordningene for foreldre med syke og funksjonshemmede barn som oppfølging av Kaasa-utvalgets innstilling.

På denne bakgrunn har Arbeids- og sosialdepartementet i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet startet et arbeid med å utrede konkrete forslag til endringer i pleiepengeordningen. Formålet med gjennomgangen er å utforme en mer hensiktsmessig og treffsikker pleiepengeordning. I dette arbeidet vil ansvarsforholdet mellom

stat og kommune og forholdet til de tilstøtende ordningene hjelpestønad og kommunal omsorgslønn bli vurdert, herunder en eventuell sammen slåing av ordninger, helt eller delvis. Det tas sikte på å sende ut et høringsnotat med konkrete forslag til endringer i løpet av våren 2015.

4.3 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

4.3.1 Oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet

I Sundvolden-erklæringen framgår det at regjeringen vil gi kommunene rett til fritt å velge barnevernstiltak, etter en vurdering av kvalitet, pris og hva som gir best hjelp til det enkelte barn, uavhengig av hvem som leverer tiltaket. Videre framgår det at kommuner med nødvendig kompetanse kan gis et helhetlig faglig og økonomisk ansvar for barneverntjenesten. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har satt i gang et arbeid med å endre ansvarsfordelingen mellom stat og kommune i barnevernet. Ambisjonen er et bedre barnevern der flere barn og foreldre får riktig hjelp til rett tid. En endret ansvarsdeling skal blant annet bidra til å gi kommunene økt handlingsrom og sterkere insentiver til tidlig innsats, samt bidra til at valg av tiltak for det enkelte barn i større grad baseres på nærhet og bred kjennskap til barnets situasjon. En ny kommunestruktur vil kunne gi større og mer robuste barneverntjenester med bedre forutsetninger for å kunne ivareta et mer helhetlig ansvar.

Kommunene har i dag et omfattende faglig ansvar på barnevernområdet. Ansvaret omfatter de fleste av oppgavene på barnevernfeltet, herunder blant annet ansvar for forebyggende arbeid, mottak og behandling av bekymringsmeldinger og gjennomføring av undersøkelser. Det er også kommunen som treffer vedtak om frivillige hjelpe tiltak og midlertidige akuttvedtak og som forbereder saker om tvang for fylkesnemnda. Ved omsorgsovertakelse er det barneverntjenesten som har det løpende og helhetlige ansvaret for den videre oppfølgingen av barnet. Også tilsyn med barn i fosterhjem er et kommunalt ansvar. En endret ansvarsfordeling skal gi kommunene økt ansvar for barnevernet, blant annet på fosterhjems- og institusjonsområdet. Dette innebærer at kommunene selv skal kunne vurdere og avgjøre hvilket tiltak som er best egnet for det enkelte barn, uavhengig av om tiltaket er offentlig eller privat. Økt faglig og økonomisk ansvar vil sette kommunene bedre i stand til å etablere egne tiltak, både tiltak

som kan forebygge alvorlig omsorgssvikt og tiltak for barn som må plasseres utenfor hjemmet. Kommunene skal gis større mulighet til å prioritere ressurser, vurdere alternative tiltak, samarbeide på tvers av sektorene og tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold.

Forsvarlige tiltaksvalg for barn som må plasseres utenfor hjemmet forutsetter god oversikt over, og kunnskap om, innholdet i institusjonstilbudet og fosterhjemstilbudet. Kunnskap om kvalitets sikrede tiltak på regionalt og nasjonalt nivå, enten det er offentlige eller private tiltak, må gjøres tilgjengelig for kommunene.

Kommunene vil, også etter en kommunereform, ha ulike faglige og kapasitetsmessige forutsetninger for å ivareta et mer helhetlig ansvar for barnevernet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skal videreutvikles til et fagdirektorat som skal fremme god kvalitet og kunnskapsbasert praksis i barnevernet, og et godt samarbeid skal vektlegges i dette arbeidet. Direktoratet skal formidle kunnskap fra forskning og utvikle faglige anbefalinger på sine områder. Det vil fortsatt være behov for en statlig andrelinjetjeneste som kan utfylle det kommunale tjenestetilbudet. Dette kan være oppgaver som krever særlig kompetanse, for eksempel i arbeidet med barn og ungdom som har behov for de mest spesialiserte og inngripende tiltakene. Sterke fagmiljøer, kombinert med store opptaksområder, er blant annet viktig for å kunne sikre et tilstrekkelig differensiert institusjonstilbud. En andrelinjetjeneste bør imidlertid ha en annen innretning enn i dag, med mindre vekt på direkte tjenesteyting. Tjenesteytingen fra den statlige andrelinjetjenesten må skje med bakgrunn i etterspørsel fra den enkelte kommune. Rettssikkerhetsoppgaver (tilsyn og kontroll) skal forbli statlige. Tilsyn er et sentralt virkemiddel for å redusere faren for svikt og for å ivareta rettssikkerheten til de barn og familier som kommer i kontakt med barneverntjenesten. I Sundvolden-erklæringen framgår det at regjeringen ønsker å styrke tilsynet med barnevernet.

Behovet for nærmere utredninger

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil komme tilbake til omfanget av oppgaver og ansvar på barnevernområdet som kan overføres til større kommuner. Konsekvenser av ulike alternativer for ny ansvarsdeling skal utredes nærmere. Utredningene skal belyse alternativer med ulik grad av kommunalt oppgave- og finansieringsansvar. Spørsmål om oppgavedifferensiering og interkommunalt samarbeid vil også bli utredet.

Det må legges vekt på forsvarlig omstilling. Endringer må gjennomføres på måter som sikrer forutsigbarhet for ansatte og for barn og familier som mottar hjelp fra barnevernet. Det tas sikte på at økt kommunalt ansvar for barnevernet skal prøves ut i form av forsøksvirksomhet. Kunnskap fra forsøk skal bidra til gode endringsprosesser i en framtidig strukturreform i barnevernet. Forsøksvirksomhet kan iverksettes fra 2016.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil høsten 2015 legge fram en egen stortingsmelding om fosterhjem. Stortingsmeldingen vil blant annet omhandle framtidig ansvarsdeling for fosterhjemstilbudet. Det tas videre sikte på at endringer i barnevernet behandles i en egen lovproposisjon som legges fram for Stortinget våren 2017.

4.3.2 Familieverntjenesten

Familievernet er en statlig finansiert lavterskeltjeneste med familierelaterte problemer som sitt fagfelt. Familievernet er den eneste delen av hjelpeapparatet som har familien som hovedarbeidsområde og parbehandling som spesialfelt. Tjenesten utgjør grunnstammen i hjelpetilbudet til familier i forbindelse med samlivsproblemer og konflikter i parforhold. Tjenesten skal bidra til å bedre barns oppvekstvilkår.

Barneperspektivet skal ha høy oppmerksomhet i den generelle familierådgivningen og i meklingssakene. Kjerneoppgavene består i behandling og rådgivning ved vansker, konflikter eller kriser i familien, samt mekling etter lov om ekteskap § 26 og barneloven § 51.

Familievernkantorene driver utadrettet virksomhet om familierelaterte temaer i form av gruppevirksomhet, samlivskurs, veiledning, informasjon og undervisning rettet mot hjelpeapparatet og publikum. Familievernkantorenes forebyggende arbeid er et viktig virkemiddel i arbeidet for å sikre robuste samliv og gode oppvekstvilkår for barna.

Tjenesten er tverrfaglig bemannet, hovedsakelig av psykologer og sosionomer med videreutdanning i familierapi. Leger, psykiatere og prester kan også være ansatt. De fleste kantorene har også jurist tilknyttet staben på konsulentbasis. Det unike ved tjenesten er at den er et gratis, allment lavterskelt tilbud samtidig som kantorene er tverrfaglig bemannet på spesialistnivå.

Familievernets virksomhet er regulert i lov om familievernkontorer. Familievernkontorene drives av den statlige regionale familievernmyndigheten, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), eller

den som statlig regional familievernmyndighet inngår avtale med om drift av familievernkontor. Statlig regional familievernmyndighet skal sørge for at familievern tjenesten finnes i regionen, og på forsvarlig måte planlegge, dimensjonere og organisere tjenesten.

Fylkesmannen fører tilsyn med virksomheten ved familievernkontorene i fylket, ved behov og minimum hvert tredje år.

All virksomhet ved familievernkontorene er fullfinansiert over statsbudsjettets kapittel 842. I 2015 er det bevilget 461,3 mill. kroner til formålet.

Familieverntjenesten i Norge har en todelt organisering. Av totalt 49 familievernkontorer er 30 offentlige (statlige), mens de øvrige 19 er kirkelig eide stiftelser. Av disse 19 er 11 kontorer organisert i en felles stiftelse (Stiftelsen Kirkens Familievern), mens de øvrige 8 er egne, selvstendige stiftelser. Organiseringen av familievernet er med andre ord svært sammensatt.

Alle kirkelig eide kontorer har driftsavtale med, og blir fullfinansiert av, Bufetat. Både de offentlige og de kirkelig eide kantorenes virksomhet drives innenfor de samme økonomiske rammer og har de samme kjerneoppgavene.

Som en del av regjeringens arbeid med kommunereformen utreder Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet familievern tjenesten med sikte på en overføring til kommunene. Familievern tjenesten er en tjeneste som i dag samarbeider med kommunalt barnevern, helsetjenesten og også andre kommunale tjenester. Administrativ forankring på samme nivå for ulike deler av hjelpeapparatet kan gi kommunen bedre mulighet til å utvikle en helhetlig, forebyggende og behandlende tiltakskjede overfor befolkningen. Utretningsarbeidet omfatter en rekke problemstillinger knyttet til administrative, juridiske, økonomiske, faglige og brukermessige konsekvenser ved en overføring av familievern tjenesten til kommunene. Det arbeides videre med en løsning for de kirkelige kantorene.

4.4 Helse- og omsorgsdepartementet

4.4.1 Melding til Stortinget om primærhelsetjenesten m.m.

Regjeringen vil legge fram en melding til Stortinget om framtidens primærhelsetjenester. I meldingen vil det blant annet foreslås tiltak for å legge bedre til rette for en mer flerfaglig helse- og omsorgstjeneste i kommunene og bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser. Det er videre behov for økt forskning i og om tjenestene. Kom-

petanse i tjenesten, ledelse av og kvalitet i tjenestene vil også være sentrale elementer i meldingen om primærhelsetjenesten. Ny politikk på omsorgsfeltet vil også bli omtalt i meldingen.

Videre vil regjeringen i løpet av 2015 legge frem en opptrappingsplan på rusfeltet og en opptrappingsplan for rehabiliteringsfeltet. En opptrappingsplan på rusfeltet skal bidra til økt kapasitet og kvalitet i tilbudet til personer med rusproblemer. Planen vil i hovedsak innrettes mot personer som er i ferd med å utvikle, eller allerede har etablert, et rusmiddelproblem. Hovedinnsatsen rettes mot kommunesektoren. Opptrappingsplan for habilitering og rehabilitering vil ha sitt hovedfokus rettet mot kommunene. Planen skal ha som formål å styrke tjenestetilbudet til pasient- og brukergrupper som i dag ikke får det tilbudet de burde ha.

4.4.2 Finansieringsansvar for pasienttransport

Finansieringsansvaret for pasienttransport (syke-transport) ble overført fra folketrygden til de regionale helseforetakene (RHF) fra 2004. Målsettingen var å stimulere til behandling nær pasientens bosted når dette er til fordel for pasienten og representerer sparte utgifter til syke-transport. Selv om kommunene den gang utløste anslagsvis 20 prosent av utgiftene, ble det vedtatt at RHF-ene skulle dekke reiseutgifter til pasienter som reiser til undersøkelse og behandling både i kommune- og spesialisthelsetjenesten og til private behandlere der utgifter til behandling dekkes etter folketrygdloven kapittel 5. En begrunnelse var at det er mange små kommuner og ønsket om å unngå en for fragmentert ordning.

RHF's ansvar for pasientreiser omfatter finansieringsansvar, kjørekontor, kontrakter med transportører, oppgjør med transportører og refusjon til pasienter. RHF har etablert et felles selskap: Pasientreiser ANS i Skien.

Det var i 2012 om lag 4,7 mill. pasientreiser og utgiftene var på om lag 2,2 mrd. kroner. Det anslås at utgiftene til den kommunale andelen i dag utgjør om lag 600 mill. kroner av dette.

Helse- og omsorgsdepartementet har høsten 2014 hatt et forslag om å forenkle pasientreiseordningen på høring. Hovedtrekkene i forslaget er at langt flere søknader fra pasienter om reiserefusjon skal behandles elektronisk og at utgifter som hovedregel skal refunderes etter en standardsats per kilometer. Et forslag er å øke grensen for reiser som kan kreves dekket, fra dagens tre kilometer, men med fortsatt unntak for helsemessige

årsaker. Endringer i pasientreiseordningen vil kunne medføre at kostnadene forbundet med pasienters reiser til kommunale tilbud om helse- og omsorgstjenester endres. For eksempel vil muligheten for elektronisk søknad medføre at flere vil kreve reiseutgifter dekket. Det vil si økte kostnader, mens en økning av grensen fra tre kilometer vil medføre at kostnadene reduseres. Ved vurdering av løsning er det viktig å se hen til hva som er enkelt for pasientene. Det tas sikte på ikrafttredelse i 2016. Ut fra prinsippet om at den som utløser en kostnad i størst mulig grad bør ha finansieringsansvaret, bør det vurderes om man skal overføre deler av ansvaret for pasienttransporten til kommunene. Pasienttransport for primærhelsetjenesten vil bli vurdert overført til kommunene når forenklingen av pasienttransporten er gjennomført.

4.5 Justis- og beredskapsdepartementet

4.5.1 Politireform

En av hovedanbefalingene i NOU 2013: 9 *Ett politirustet til å møte fremtidens utfordringer (Politianalysen)* er at politiet i større grad bør kunne konsentrere seg om politiets kjerneoppgaver. I arbeidet med oppfølgingen av politianalysen er en del av de oppgavene som politiet har i dag, vurdert med tanke på om de bør overføres til andre. Utgangspunktet bør være at politiet i større grad bør konsentrere seg om forebygging, beredskap og straffesaksbehandling.

I Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)* har Justis- og beredskapsdepartementet gått inn for at enkelte av politiets oppgaver skal overføres til annen statlig virksomhet, at enkelte oppgaver skal overføres til kommunene, og at det for noen oppgaver skal vurderes nærmere om de kan overføres til kommunene. Blant konklusjonene der er at det skal arbeides videre med helt eller delvis å overføre oppgaver tilknyttet løse og farlige hunder til Mattilsynet eller kommunene, og godkjenning av brukthandlere og forvaltning av hittegods til kommunene. Videre skal det utredes om utstedelse av pass, meldingsordningen for EØS-arbeidstakere og sekretariatsfunksjonen for forliksrådene kan overføres til kommunene. Utredningen vil skje i samarbeid mellom berørte departementer og andre relevante aktører. Både administrative og økonomiske konsekvenser og politifaglige hensyn er blant det som skal utredes. Utredningsarbeidet vil starte i 2015.

4.5.2 Svalbard og Longyearbyen lokalstyre

På Svalbard er Longyearbyen lokalstyre det folkevalgte organet i Longyearbyen. Justis- og beredskapsdepartementet er overordnet departement. Longyearbyen lokalstyre er ikke en ordinær kommune, men har mange av de samme oppgavene som kommunene på fastlandet har. Det generelle regelverket finnes i Svalbardloven kapittel 5, som bygger på kommuneloven. Flere av de særlovene som legger oppgaver til kommunene, gjelder også for Longyearbyen lokalstyre. Kommunereformen berører ikke Longyearbyen lokalstyre direkte. Ved endring av lover i forbindelse med kommunereformen som også gjelder for Svalbard, må det derfor vurderes særskilt hva som passer for Longyearbyen lokalstyre. Her vil Justis- og beredskapsdepartementet ha et særlig ansvar.

4.6 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

4.6.1 Forenkling av utmarksforvaltningen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppnevnte 7. juli 2014, sammen med Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet, en uavhengig faggruppe som fikk i mandat å foreslå forenklingstiltak for utmarksforvaltningen. Faggruppen tok utgangspunkt i Sundvolden-erklæringen punkt 8 «Levende lokaldemokrati». Forenklingstiltakene skulle fokusere på to overordnede formål: 1) Brukerne skal oppleve en vesentlig forenkling i forvaltning og saksbehandling, 2) Kommunene tildeles større ansvar og myndighet innenfor utmarksforvaltningen. Faggruppen la fram sin rapport 3. desember 2014. Regjeringen ønsker å forenkle utmarksforvaltningen, men har foreløpig ikke tatt stilling til hvordan forslagene i rapporten konkret skal følges opp.

Faggruppen mener at utmarksforvaltningen er kompleks og til dels utilgjengelig for brukerne. Den mener at utmarksforvaltningen framstår som sektorstyrt, ressurskrevende og lite helhetlig. I tillegg til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn, pekes det på en rekke særorganer som har myndighet i utmarksforvaltningen. Faggruppen mener at relaterte oppgaver i størst mulig grad bør samles i ett forvaltningsorgan. Fylkesmannen bør ha ansvaret for statlig samordning, spisskompetanse og legalitetskontroll.

Mer ansvar til kommunene

Faggruppens forslag til forenklingstiltak er basert på at kommunene bør få flest mulig oppgaver og at det må være tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse og distanse i forvaltningen. Faggruppen konstaterer at kommunene allerede har mange oppgaver i utmarksforvaltningen. Likevel blir kommunenes handlingsrom begrenset av økonomi, statlig regelverk, kontrollordninger og lite samordnet sektorforvaltning. Samtidig bruker ikke alltid kommunene sitt handlingsrom fullt ut.

Faggruppen foreslår en rekke konkrete forenklingstiltak. Noen tiltak kan gjennomføres på kort sikt, mens andre tiltak krever større prosesser.

Rapporten har vært ute på offentlig høring. Sammen med høringsuttalelsene vil rapporten danne grunnlag for departementenes vurdering av videre oppfølging og igangsetting av tiltak. Arbeidet med forenklinger i og redusert statlig styring av lokale planprosesser etter plan- og bygningsloven, vil også kunne bidra til å forenkle utmarksforvaltningen på sikt, jf. kapittel 7.6.

4.6.2 Forenklinger i plan- og bygningsloven

Regjeringen har igangsatt et systematisk arbeid med å gjennomgå plan- og bygningsloven med sikte på forenklinger. Dette gjelder særlig plandelen av loven. Forenklingsarbeidet skal bidra til raskere planprosesser og større handlingsrom for kommunene. Departementet fremmet i 2014 forslag overfor Stortinget (Prop. 121 L (2013–2014) *om endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen)*). Stortinget sluttet seg til forslagene, og endringene har allerede trådt i kraft. Departementet vil foreslå ytterligere forenklinger i planloven. Noen av tiltakene omtales i dette kapitlet. Det vises videre til kapittel 7.6, der det omtales eksempler på flere nye endringer i plan- og bygningsloven, som vil føre til redusert statlig styring.

Forskningsbasert evaluering av plandelen i plan- og bygningsloven

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fra og med 2014 igangsatt et fireårig, forskningsbasert evalueringsprogram om plan- og bygningsloven i regi av Norges Forskningsråd. Oppdraget er tildelt Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).

NIBR legger opp til et bredt samarbeid med sentrale planfaglige forsknings- og undervis-

ningsinstitusjoner i Norge, Sverige, Danmark og Tyskland.

Prosjektet skal studere hvordan plan- og bygningsloven fungerer i praksis og hvordan den er samordnet med andre lover (sektorlover). Evalueringen skal også se på om plandelen fører til lokal og regional bærekraftig utvikling, gjennom helhetlig samfunns- og arealplanlegging. Prosjektet skal evaluere om, og eventuelt i hvilken utstrekning, plandelen fungerer etter lovgivers intensjoner.

Programmet vil kunne identifisere forenklings- og delegeringsmuligheter som løpende vil bli vurdert av departementet med tanke på forbedringer og styrket lokaldemokrati.

Revisjon av forskrift om konsekvensutredninger

Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven (KU) gir utdypende saksbehandlingsregler for planer som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. For samferdselstiltak inntreffer utredningsplikten normalt på kommunedelplannivå, men i noen saker kan det også være aktuelt med konsekvensutredning for reguleringsplaner.

Ny forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven ble vedtatt ved kgl. res. 19. desember 2014.

Forskriften innebærer flere forenklingstiltak som kan bidra til raskere og mer effektive planprosesser for blant annet samferdselstiltak. De viktigste av disse er:

Unntak for planprogram for Vedlegg II-tiltak

Planprogram var etter tidligere forskrift obligatorisk for alle KU-pliktige planer. Dette innebærer at det skal utarbeides, høres og fastsettes et planprogram som grunnlag for det videre planarbeidet. I den nye forskriften er det gitt unntak for kravet om planprogram for alle reguleringsplaner for tiltak på forskriftens vedlegg II-liste. Denne listen omfatter blant annet mindre samferdselstiltak, der KU-plikt må vurderes nærmere. For planene som unntas fra kravet om planprogram vil redusert behandlingstid normalt være minst tre måneder.

Bortfall av bestemmelse om forelegging av planprogram

Planprogram skulle i henhold til tidligere forskrift forelegges departementet før det fastsettes, dersom berørte myndigheter har vurdert at planen eller tiltaket kan komme i konflikt med nasjonale

eller viktige regionale hensyn. Store samferdselstiltak er ofte av en slik kategori, selv om erfaring viser at antallet foreleggingsaker var betydelig lavere enn det omfanget av samferdselsplaner skulle tilsi. Antall samferdselssaker som ble forelagt departementet hvert år var normalt tre til fem. I ny forskrift er bestemmelsene om forelegging fjernet. Bortfall av foreleggingsinstituttet vil innebære én til to måneder redusert saksbehandlingstid for de planene som tidligere har vært omfattet av bestemmelsen.

Samordning av høring av planprogram og konseptvalgutredning

Det er innført en bestemmelse om at vedkommende fagdepartement for statlige tiltak kan bestemme at planprogram skal høres sammen med konseptvalgutredning (KVU), som grunnlag for beslutning om valg av konsept. En rekke store samferdselstiltak er omfattet av kravene til KVU, og en samordnet høring av KVU og planprogram kan antakelig gi betydelige tidsbesparelser i planleggingen.

Endring av rollen som ansvarlig myndighet

Det er normalt kommunen som er ansvarlig myndighet etter forskriften. Departementet kan i enkelte tilfeller likevel bestemme at en annen myndighet skal overta denne rollen. Det er i tilfeller der nasjonale eller viktige regionale hensyn tilsier det. Det samme gjelder når planen omfatter flere kommuner eller fylker. Denne praksisen videreføres i den nye forskriften. Det er innført en ny bestemmelse om at dette også skal gjelde for fastsettelse av planprogram i saker som behandles etter plan- og bygningsloven § 3-7. En slik bestemmelse gir signaler om at det i større grad enn tidligere vil være aktuelt at samferdselsmyndighetene fastsetter planprogram for store samferdselstiltak.

Det er også innført en bestemmelse som innebærer at dersom ansvarlig myndighet ikke fastsetter planprogrammet innen rimelig tid, kan departementet selv fastsette programmet. Dette vil sikre at det ikke går unødvendig lang tid før kommunen fastsetter planprogram.

Utviklingsavtaler på planområdet

Byregionene vokser kraftig. Nær 45 prosent av befolkningen bor nå i de fire storbyregionene. Regjeringen ønsker en mer klimavennlig byutvikling og er derfor opptatt av at en ser planlegging av boliger, samferdsel, kollektivtransport og

næringsutvikling i sammenheng slik at veksten blir bærekraftig.

Bedre samordning av areal- og transportplanlegging er et av de viktigste grepene ved overgang fra bypakker til bymiljøavtaler. Bymiljøavtaler skal omfatte avtaler om utviklingen av transportinfrastrukturen og transporttilbudet i de ni største byområdene. Disse avtalene skal inneholde mål og virkemidler for økt kollektivandel, sykling og gange, tiltak for redusert bilbruk og overordnede arealføringer som bygger opp under miljøvennlig transport.

Arealdisponering er en viktig del av bymiljøavtalene, og det er en forutsetning for inngåelse av avtale at det foreligger en regional eller interkommunal areal- og transportplan som bidrar til å nå målene i klimaforliket. Disse forutsettes videre fulgt opp i kommunal planlegging. Arealdimensjonen i bymiljøavtalene er et nytt grep i forbindelse med dagens belønningsordninger og avtaler om bypakker, og innebærer at det må settes krav til en effektiv arealbruk, økt boligbygging i knutepunkter og tilrettelegging av nødvendig infrastruktur.

Arealdimensjonen i bymiljøavtalene skal følges opp gjennom egne utviklingsavtaler. Utviklingsavtalene vil være et verktøy for å sikre riktig arealforvaltning, bolig- og næringsbygging i kollektivknutepunkt og nødvendig infrastruktur.

Utviklingsavtaler på plansiden er et nytt verktøy for å forenkle og målstyre arealplanleggingen i byregioner. For å ivareta koplingen til bymiljøavtalene og planleggingen etter plan- og bygningsloven, og for å organisere arbeidet så enkelt og effektivt som mulig, vil utviklingsavtaler inngå i og styrke handlingsprogrammet til de regionale bolig-, areal- og transportplaner som omfatter byregionene.

Handlingsprogram i regionale planer rulleres årlig. Utviklingsavtaler skal være en del av handlingsprogrammene og omfatte tiltak som følger opp arealdimensjonen. Dette betyr at alle relevante statlige, fylkeskommunale og kommunale aktører inngår i et forpliktende samarbeid om å utarbeide og vedta konkrete tiltak, slik som utvikling av knutepunkter og forutsigbar arealbruk.

Departementet mener det er viktig at alle berørte statlige sektorinteresser deltar i planprosessene til regionale areal- og transportplaner, slik at oppfølgingen av regionale og kommunale planer blir forutsigbar og innsigelser unngås.

Dette vil bidra til at kommunal planlegging og arealdisponering skjer i tråd med føringene gitt i regional eller interkommunal plan, og at disse er i tråd med målsettingene i klimaforliket.

Departementet går inn for at det utarbeides grunnlag for forpliktende utviklingsavtaler basert på handlingsprogrammet til regionale eller interkommunale planer. I første omgang er dette aktuelt for blant annet Osloområdet, Bergensområdet, Trondheimsområdet og Stavangerområdet.

4.7 Klima- og miljødepartementet

4.7.1 Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv.

Klima- og miljødepartementet la i november 2014 fram forslag til endringer i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag. Forslaget åpner for at kommunene kan fastsette snøscooterløyper for fornøyleskjøring.

Kjøringen skal skje i egne traseer. Kommunene må i planleggingen av løypetraseene blant annet ta hensyn til friluftsliv, naturmangfold og sikkerhet. Løypene kan ikke legges i verneområder og nasjonale villreinområder eller være til vesentlig skade eller ulempe for reindrift. Forslaget vil gi økt lokal styring med motorferdsel i utmark innenfor tydelige, nasjonale retningslinjer fastsatt i loven.

4.7.2 Vannscooterregelverket

I følge forskrift 21. juni 2013 nr. 701 om bruk av vannscooter og lignende § 4 er det ikke tillatt å kjøre vannscooter og lignende fartøy i et heldekkende belte 400 meter fra land i sjøen og 500 meter fra land i innsjøer. Videre er det ikke tillatt å kjøre i verneområder og i et heldekkende belte 400 meter fra verneområder ved kjøring i sjøen og 500 meter fra verneområder ved kjøring i innsjøer. Kjøring i innsjøer mindre enn 2 km² er forbudt i henhold til lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag § 4 tredje ledd

Det følger av forskrift om bruk av vannscooter § 6 første ledd at Klima- og miljødepartementet i særlige tilfeller der hensynet til natur, næring, sikkerhet eller støy tilsier det, unntaksvis kan forby eller begrense bruk av vannscootere og lignende motordrevne fartøy i andre avgrensede områder enn de som er forbudt med hjemmel i § 4. I § 6 andre ledd er departementet gitt mulighet til å delegerer myndighet etter første ledd til kommunen.

Vannscooterregelverket skal gjennomgås på bakgrunn av pågående evaluering iverksatt etter sommersesongen 2014. Regjeringen vil vurdere hvorvidt fastsettelse av forbudssoner for bruk av vannscooter etter § 6 i forskrift om vannscooter

bør overføres til kommunene når evalueringen av vannscooterregelverket er gjennomført.

4.8 Olje- og energidepartementet

4.8.1 Konesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) konesjonsbehandler i dag småkraftverk (1–10 MW), samt mini- og mikrokraftverk (mindre enn 1 MW) i vernede vassdrag. NVE forestår også forberedende behandling av mini- og mikrokraftverk i vassdrag som ikke er vernet. I slike saker er det fylkeskommunen som fatter vedtak. NVEs og fylkeskommunens vedtak kan påklages til Olje- og energidepartementet.

Konesjon til småkraftverk gis etter vannressursloven. Kompetanse til å treffe førsteinstansvedtak er i dag delegert til NVE og fylkeskommunen.

Konesjonsbehandlingen og utbyggingen av små vannkraftverk har et betydelig omfang, og er viktig for Norges satsing på fornybar energi. I 2014 brukte NVE om lag 20 årsverk på konesjonsbehandling av småkraftverk. I 2012 og 2013 ble det samlet gitt konesjon til mer enn 1,5 TWh fra små vannkraftverk. Ved utgangen av 2014 hadde NVE 522 småkraftsøknader med en anslått samlet produksjon på 4,7 TWh til behandling. NVE har en uttalt målsetting om at alle søknader som kom inn før 31. desember 2012 skal behandles innen utløpet av 2017, slik at anleggene som får konesjon kan bli ferdigstilt innen fristen for å få elsertifikater 31. desember 2020. For å nå målsettingen må det behandles anslagsvis 150 saker i året, noe NVE er i rute med. Sammenlignet med småkraftverk med størrelse 1–10 MW, er omfanget av konesjonsbehandling og utbygging av mini- og mikrokraftverk begrenset. Det anslås at NVE vil forberede om lag 40 mini- og mikrokraftverksaker for fylkeskommunene fram mot 2017.

Olje- og energidepartementet vil igangsette et lovarbeid våren 2016 med sikte på en overføring av konesjonsmyndighet for små vannkraftverk til kommunene. De ulike konsekvensene av en slik oppgaveoverføring må belyses nærmere som en del av lovarbeidet. Som en del av lovarbeidet blir det også viktig å vurdere hvem som skal være klageinstans, og generelt hvilken rolle NVE skal ha.

Olje- og energidepartementet tar sikte på å foreslå en lovendring som medfører at overføring av konesjonsmyndighet fra NVE og fylkeskommunene til kommunene skal tre i kraft i løpet av innværende stortingsperiode.

En overføring av konesjonsmyndighet for små vannkraftverk fra NVE og fylkeskommunen til kommunene vil styrke lokaldemokratiet. Det vil imidlertid være tid- og ressurskrevende å bygge opp nødvendig juridisk og vassdrags- og miljøfaglig kompetanse i kommunene. For ikke å forsinke dagens framdrift i konesjonsbehandlingen av småkraftsøknader, med tanke på at flest mulig av de som får konesjon skal rekke fristen for elsertifikater, bør konesjonsmyndighet først overføres til kommunene etter at hovedtyngden av søknadene som nå ligger i NVE er ferdigbehandlet i 2017.

4.9 Samferdselsdepartementet

4.9.1 Ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet i Norge

Offentlig veg er klassifisert i riksveg (10 500 km.), fylkesveg (44 000 km.) og kommunal veg (38 000 km.). Det enkelte forvaltningsorgan er vegmyndighet for sitt vegnett, og har ansvar for utbygging, finansiering, drift, vedlikehold, forvaltning og beredskap, inkludert arbeid med trafikksikkerhet.

Riksvegene med 18 riksvegferjesamband er nasjonale veger som binder landet og landsdeler sammen, og knytter Norge til riksveger i nabolandene. Fylkesvegene med i overkant av 100 fylkesvegferjesamband er regionale veger som er viktige for regional transport og regional utvikling og binder riks- og fylkesvegnettet sammen. Fylkesvegene er koplet til regionale knutepunkter for gods og persontransport og utgjør viktige hovedtransportårer for næringslivs- og persontransport i det enkelte fylke, på tvers av kommunegrenser og dels fylkesgrenser. Fylkesvegene er svært viktige transportårer for kollektivtrafikk på veg og gang- og sykkeltrafikk. Ved forvaltningsreformen ble om lag 17 000 km. veg av det tidligere riksvegnettet overført til fylkeskommunene fra 1. januar 2010. Fylkeskommunene har med dette ansvar for i overkant av 44 000 km. fylkesveg, eller 47 prosent av det offentlige vegnettet.

Kommunale veger er viktige for lokal transport, trafikksikkerhet og lokal utvikling og tjenestetilgang. Kommunalt vegnett er koplet til trafikale knutepunkt for gods- og persontransport og utgjør viktige hovedtransportårer for næringslivs- og persontransport i den enkelte kommune. Mye av det private vegnettet er koplet til kommunale veger. Kommunale veger er meget viktige transportårer for kollektivtrafikk på veg samt gang- og

sykkeltrafikk. Mange kommunale veger er skoleveg for barn i grunnskolen.

Spørsmålet om en overføring av ansvaret for fylkesveger til de største kommunene vil bli vurdert i prosessen med neste rullering av Nasjonal transportplan. Samferdselsdepartementet har bedt om Statens vegvesens faglige vurdering av en slik overføring av ansvar, som en del av forarbeidet til rullering av neste Nasjonale transportplan.

Det vises til at ekspertutvalget for kommunereformen uttrykker at i en situasjon der ansvaret for fylkesvegnettet som sådan ikke overføres, kan det være mulig å omklassifisere enkelte fylkesveger av lokal karakter til kommunale veier. Dersom det ikke blir lagt opp til at ansvaret for fylkesvegnettet overføres, vil det bli nærmere vurdert å omklassifisere enkelte veger, i den grad endringer i kommunestrukturen gir grunnlag for dette.

5 Forslag om overføring av oppgaver til kommunene

5.1 Innledning

I Sundvolden-erklæringen står det at

[r]egjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden.[...] Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.

Regjeringen har vurdert oppgaver som nå ligger hos fylkeskommunen, fylkesmannen og staten for øvrig, med tanke på overføring til kommunene. Større og mer robuste kommuner er lagt til grunn som en forutsetning for overføring av oppgavene.

Arbeidet har tatt utgangspunkt i retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, som ble lagt fram av Oppgavefordelingsutvalget i NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Dette er retningslinjer som etter departementets vurdering har holdt seg over tid og fortsatt har gyldighet. Retningslinjene er generelt utformet og gir ikke entydige svar på plassering av oppgaver, men har vært utgangspunkt og dannet rammene for de vurderingene som er gjort.

Som innspill til regjeringens arbeid mottok departementet 18. desember 2014 KS' hovedstyres vedtak om oppgaveoverføring til kommunene.

Ved overføring av nye oppgaver til større kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligge til grunn. Det er et overordnet mål å gi kommunesektoren gode rammevilkår som kan styrke kommunene både som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer. Det legges videre til grunn at overføring av nye oppgaver til kommunene bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet.

Dette kapitlet gir en samlet oversikt over forslag til overføring av oppgaver til kommunene på en rekke sektorområder. Det vises til kapittel 4 hvor det redegjøres for oppgaver som vurderes i andre prosesser.

Gjennomgangen har ikke omfattet en vurdering av gjeldende systemer for statlig klagebehandling, tilsyn eller kontroll. Statens styring av kommunesektoren og forslag til redusert statlig styring, er tema i kapittel 7. Oppfølgingen av Stortingets vedtak om regionalt folkevalgt nivå omtales i kapittel 6.

5.2 Arbeids- og sosialdepartementet

5.2.1 Arbeidsrettede tiltak

Dagens oppgavefordeling

De arbeidsrettede tiltakene er hjemlet i Lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkeds-tjenester (arbeidsmarkedsloven). Arbeidsmarkedsloven § 12 gir Arbeids- og sosialdepartementet hjemmel for å gi forskrifter om arbeidsmarkedstiltakene og fastsette nærmere formål, innhold, personkrets og organisering av tiltakene, mens § 13 gir hjemmel for ytelser og tilskudd til tiltaksarrangører og deltakere i tiltak.

Med hjemmel i arbeidsmarkedsloven § 12 er det gitt en rekke forskrifter om arbeidsrettede tiltak. Sentral er forskrift 11. desember 2008 nr. 1312 om arbeidsrettede tiltak mv., som omfatter de aller fleste permanente tiltakene. I tillegg hjemler en rekke forskrifter forsøk på tiltaksområdet. Forskrift 4. november 2013 nr. 1286 om tiltakspenger mv., gir regler om økonomiske ytelser i forbindelse med tiltaksdeltakelse.

I 2015 bevilget Stortinget i alt 7,65 mrd. kroner til arbeidsrettede tiltak. Bevilgningen er fordelt på to poster under kapittel 634 (arbeidsmarkedstiltak):

- Post 76 Tiltak for arbeidssøkere med 6,4 mrd. kroner. Dette gjelder tiltak for ledige og personer med nedsatt arbeidsevne som har overgang til jobb som hovedformål.
- Post 77 Varig tilrettelagt arbeid med 1,25 mrd. kroner. Hovedformålet med varig tilrettelagt arbeid er å gi meningsfullt arbeid og sikre deltakelse for personer som har liten mulighet til å få arbeid på normale lønns- og arbeidsbetingelser.

Stortinget fastsetter også signaler om volumet på tiltaksinnsatsen målt i antall plasser. Dette er et mål på det gjennomsnittlige antall brukere av tiltak i løpet av året. I 2015 er antall plasser ca. 70 000. Signaler fra Stortinget tilsier at disse plassene (i 2015) fordeles på to hovedgrupper som følger:

- 57 900 tiltaksplasser til personer med nedsatt arbeidsevne, inkludert 500 plasser til forsøk med lønnstilskudd
- 12 000 plasser for personer med utfordringer når det gjelder å komme i arbeid men som ikke har nedsatt arbeidsevne

I det årlige tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet meddeles størrelsen på bevilgningen som stilles til rådighet, og hvor mange tiltaksplasser som i gjennomsnitt skal gjennomføres i løpet av ett budsjettår. Videre angis prioriteringer mellom grupper av arbeidsledige. Arbeids- og velferdsdirektoratet fordeler deretter plasser og midler til fylkesleddene, som igjen fordeler plasser og midler til sine lokalkontor. Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer om innsats og måloppnåelse tre ganger i året.

Tiltak for ledige følger i stor grad konjunkturere. Antall faktiske gjennomførte plasser for arbeidsledige lå mellom 11 000 og 13 000 plasser fra 2005 til 2008. Etter at arbeidsledigheten økte i 2009 ble også antall plasser til denne gruppen økt, og det ble gjennomført om lag 16 000 plasser i 2009–2011 og om lag 17 000 plasser i 2012. Etter dette er tiltaksnivået for arbeidsledige redusert. I 2014 ble det gjennomført om lag 13 000 plasser for ledige. Tiltaksnivået for personer med nedsatt arbeidsevne er ikke like konjunkturømfintlig. Faktisk gjennomført tiltaksnivå for denne gruppen er gradvis redusert fra 2005 til 2009. I 2010 økte det gjennomførte tiltaksnivået igjen, før det ble gradvis redusert fram til 2014. I 2005 var antall gjennomførte plasser for personer med nedsatt arbeidsevne noe over 61 000. I 2014 ble det gjennomført om lag 55 000 plasser.

Departementets vurdering og forslag til endring

Departementet mener at tiltakene som har som mål å bringe deltakerne tilbake i arbeid bør forbli et nasjonalt ansvar og ikke overføres til kommunene. Faglige vurderinger (blant annet resultater fra evalueringer) peker i retning av at økt bruk av ordinære virksomheter i forbindelse med tiltakene er mer effektivt enn skjermede tiltak. Arbeids- og velferdsetatens arbeidsmarkedsfaglige kompetanse gjør at denne etaten er den som

er best egnet til å forvalte tiltakene. Departementet legger også vekt på behovet for et helhetlig grep om livsoppholdsytelsene (for eksempel arbeidsavklaringspenger) og kravene til aktivitet (deriblant arbeidsmarkedstiltak) som er knyttet til disse ytelsene.

Arbeidsmarkedstiltakene er et viktig ledd i den samlede nasjonale arbeidsmarkedspolitikken, blant annet som konjunktur- og strukturpolitiske virkemidler. Formålet med de fleste tiltakene er å bidra til at flere kan komme over i ordinært arbeid. Tiltakene tilbyr også aktivisering og i ulik grad avklaring av de aktuelle målgruppene. Ledig arbeidskraft bør formidles til ledige stillinger på tvers av kommunegrenser.

Økt bruk av ordinært arbeidsliv som arena for utprøving og arbeidstrening innebærer at det blir viktig å utvikle et tett samarbeid med lokalt næringsliv. Gjennom sin kontakt med arbeidsgiverne får arbeids- og velferdsforvaltningen kunnskap om arbeidsmarkedets behov for arbeidskraft, og kan vurdere den enkelte brukers mål i forhold til markedet. Samtidig etableres et kontaktnett som gjør det mulig å finne tiltaksplasser i virksomhetene for brukere med nedsatt arbeidsevne. Ansvar for arbeidsmarkedstiltak og ansvaret for rettighetsfestede ytelser henger nært sammen, og det er for flere ytelser stilt vilkår om aktivitet (herunder arbeidsrettet aktivitet). Folketrygdloven § 11-8 fastslår at det er et vilkår for rett til ytelser etter kapittel 11 at brukeren deltar aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Det betyr at arbeidsavklaringspenger kan stanses hvis aktivitetsplikten ikke overholdes. For de fleste vil hovedaktiviteten bestå av behandling eller arbeidsrettede tiltak. Hvilke aktivitetskrav som stilles til den enkelte bruker, skal framkomme av brukers aktivitetsplan, jf. arbeids- og velferdsforvaltningslovens § 14a. Planen skal evalueres løpende og til enhver tid være oppdatert med de aktiviteter som er avtalt/fastsatt mellom bruker og arbeids- og velferdsforvaltningen.

Folketrygdloven § 12-5 fastslår, med mindre åpenbare grunner tilsier at arbeidsrettede tiltak ikke er hensiktsmessige, at uføretrygd bare kan gis dersom søkeren har gjennomført eller har forsøkt å gjennomføre individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak uten at inntektsevnen er bedret. Tiltaksarrangørenes rapporter fra gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltakene, utgjør en del av grunnlaget når man vurderer om en bruker skal innvilges uførepensjon. Isolert taler dette for at staten bør ha kontroll på hvordan tiltakene innrettes.

Det er vanskelig å se hvordan slike hensyn kan ivaretas på en tilfredsstillende måte dersom kommunen overtar hele ansvaret for arbeidsmarkedstiltakene. Departementet mener derfor at det ikke er aktuelt å vurdere en samlet overføring av ansvaret for arbeidsmarkedstiltakene til kommunene. Det kan imidlertid vurderes om hele eller deler av det skjermede tiltakstilbudet kan passe inn i kommunenes øvrige velferdstjenester innrettet mot særlig utsatte grupper. Dette ble også signalisert i meldingsdelen i Prop. 39 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)*.

Skjermede arbeidsmarkedstiltak er tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne som krever spesielt tilrettelagt eller skjermet arbeidsmiljø. Tiltaksforskriften inneholder krav om at arrangører av disse tiltakene som hovedregel må være aksjeselskaper med kommunal aksjemajoritet. Forskriften inneholder også en del andre krav, blant annet forbud mot å ta ut utbytte. De fleste av disse virksomhetene er organisert som atfførings- eller vekstbedrifter.

Mange av de skjermede virksomhetene er produksjonsbedrifter som leverer til det ordinære vare- eller tjenestemarkedet. Deler av arbeidsstokken er tiltaksdeltakere som på denne måten får opplæring og arbeidstrening utenfor det ordinære arbeidsmarkedet.

Særskilt vurdering av arbeidsforberedende trening (AFT)

I meldingsdelen til Prop. 39 L (2014–2015) ble det foreslått å slå sammen tiltakene arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA) til et nytt tiltak, arbeidsforberedende trening (AFT). Samlet utgjør disse tiltakene 7 800 plasser og i underkant av 1,5 mrd. kroner (tall for 2013). Samtidig ble det foreslått å slå sammen de eksisterende avklarings- og oppfølgingstiltakene og anskaffe disse etter lov om offentlige anskaffelser. Dette innebærer at det i framtiden i hovedsak vil finnes to skjermede arbeidsmarkedstiltak: Arbeidsforberedende trening (AFT) og varig tilrettelagt arbeid (VTA).

Arbeidsforberedende trening skal rettes mot personer med særlig usikre yrkesmessige forutsetninger som i utgangspunktet har behov for tiltak på en skjermet arbeidsplass. Målet for AFT er å bidra til overgang til ordinært arbeid. Dette kan skje ved direkte formidling til ordinært arbeid etter tiltaksperioden, eller ved at AFT inngår i en

kjede av flere tiltak som skal føre fram til ordinært arbeidsliv.

Samtidig skal tiltaksarrangørene kunne tilby utprøving og arbeidsforberedende trening i ordinært arbeidsliv, etter hvert som deltakerne blir modne for det. Samarbeid med lokale virksomheter skal blant annet sikre større bredde i opplæringstilbudet til brukerne og motvirke innelåsing. Økt bruk av ordinært arbeidsliv er i tråd med anbefalinger fra forskning og evaluering på fagområdet og i tråd med med regjeringens signaler i Prop. 39 L (2014–2015) om økt satsing på tiltak i ordinært arbeidsliv. Dette tilsier isolert at Arbeids- og velferdsetaten beholder ansvaret for arbeidsforberedende trening. Med NAV-reformen er det etablert en ny forvaltningsordning der stat og kommune inngår i et partnerskap på lokalt nivå gjennom NAV-kontoret. Dette innebærer at kommunene vil medvirke ved å ha innflytelse på oppfølging og tildeling av tiltak til den enkelte bruker, uavhengig av hvilket forvaltningsnivå som har finansieringsansvaret.

Det må arbeides videre med innretning og målgruppe for det nye tiltaket arbeidsforberedende trening etter at Prop. 39 L (2014–2015) er behandlet.

Departementet vurderer at arbeidsforberedende trening bør være et statlig ansvar. Tiltakets formål er overgang til arbeid eller forberedelse til å delta i andre av arbeids- og velferdsforvaltningens tiltak. AFT bør derfor forvaltes i sammenheng med Arbeids- og velferdsetatens øvrige portefølje. Det taler også mot en overføring til kommunene at tilbakerapporteringen fra gjennomføringen av tiltaket ofte vil inngå i grunnlaget for vurdering av en eventuell søknad om uføretrygd.

Særskilt vurdering av varig tilrettelagt arbeid (VTA)

Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er et arbeidsmarkedstiltak som skal gi tilbud om sysselsetting til personer som har små utsikter til ordinært arbeid. VTA tilbyr personer arbeid i en skjermet virksomhet med arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes yteevne. Tiltaket kan også tilbys som enkeltplasser i ordinære virksomheter (VTO). I statsbudsjettet for 2013 ble det bevilget 1 053 mill. kroner til slike tiltaksplasser. Det ble i gjennomsnitt gjennomført 8 100 plasser i skjermet virksomhet og 1 200 plasser i ordinær virksomhet. I statsbudsjettet for 2014 ble det bevilget midler som tilsvarer en gjennomsnittlig gjennomføring av om lag 9 200 tiltaksplasser totalt for VTA og VTO i 2014.

Målgruppen er personer som har, eller i nær framtid ventes å få, innvilget uførepensjon, og som

har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Kommunene driver i varierende grad også aktiviseringstiltak og fritidstiltak for disse målgruppene. Staten har i senere år brukt øremerkede midler for å stimulere kommunene til å utvikle slike tiltak. Tiltaksarrangørene for VTA er i hovedsak aksjeselskaper med kommunalt eierskap. Et mindre antall bedrifter har andre eiere (blant annet ideelle organisasjoner).

Finansieringsansvaret for VTA er delt mellom staten og hjemkommunen til deltakeren i tiltaket. Hjemkommunen skal minimum dekke en sum som tilsvarer 25 prosent av det statlige tilskuddet. I tillegg til å ha medansvar for finansieringen av tiltaket, har kommunene mange roller i dette feltet – som eiere av de skjermede bedriftene som arrangerer VTA, som del av partnerskapet i NAV-kontoret som forvalter av de statlige arbeidsmarkedstiltakene og som ansvarlig for egne kommunale brukere.

Ansvarsdelingen mellom stat og kommune hva gjelder arbeidsrettede tiltak for utsatte grupper har vært tatt opp i flere sammenhenger, og var en viktig problemstilling knyttet til ansvarsreformen for utviklingshemmede. Ett av målene med HVPU-reformen var at denne gruppen skulle få et arbeidsrettet tiltak. Det er viktig at den framtidige ansvarsfordelingen legger til rette for at tiltaket forstøtt skal ha en arbeidsrettet karakter.

I en AFI-rapport fra 2012¹ reises gråsoneproblematikken mellom kommunale dagtilbud og VTA-tiltaket. Det handler blant annet om at det i praksis kan være vanskelig å skille mellom hva som er dagsenterbrukere og hva som er en VTA-deltaker. Dette kan resultere i en «drakamp» om økonomiske ressurser mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommune. Videre er det slik at deltakere i VTA ofte vil være brukere av ulike kommunale tjenester. Kommunene har ansvar for å tilby sine brukere nødvendige helse- og omsorgstjenester. Det kan være hensiktsmessig at det er samme enhet som har ansvar for det totale tjenestetilbudet til disse brukerne.

Ekspertutvalget for kommunesektoren vurderer i sin sluttrapport at enkelte tiltak med særlig kommunal grenseflate, slik som VTA, kan egne seg for overføring til større kommuner. Utvalget vurderer imidlertid at å skille ut enkelte tiltak fra de øvrige arbeidsmarkedstiltakene kan skape nye gråsoner mellom forvaltningsnivåene. Utvalget mener derfor det er behov for ytterligere utredning av fordeler og ulemper ved eventuelt å over-

føre avgrensede deler av arbeidsmarkedstiltakene til kommunene.

Departementet mener at det kan være hensiktsmessig å gi kommunene et helhetlig ansvar for brukergruppen. Dette taler for at VTA og VTO kan overføres til større og mer robuste kommuner.

Det er videre særskilte problemstillinger knyttet til VTO, ettersom tiltaket foregår i ordinære virksomheter. En viktig oppgave for Arbeids- og velferdsetaten er å være bindeledd mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere. Etaten besitter dermed mye kunnskap og erfaring på dette området, samt et kontaktnett som gjør det mulig å finne tiltaksplasser i virksomhetene for brukere med nedsatt arbeidsevne. Det må vurderes hvordan kommunene eventuelt kan ivareta dette ansvaret.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at ansvaret for finansieringen og forvaltningen av VTA og VTO utredes nærmere med sikte på overføring til kommunene.

5.2.2 Hjelpemidler

Dagens oppgavefordeling

Hjelpemiddelområdet er sammensatt og består av svært ulike elementer der stat og kommune i dag har et delt ansvar. Staten har hovedansvaret for hjelpemidler til varige behov for personer med varige funksjonsnedsettelse og for hjelpemidler i arbeid, mens kommunene har ansvaret for hjelpemidler til å dekke kortvarige behov (under 2 år). Kommunene er førstelinjetjeneste i de fleste saker som gjelder hjelpemidler for bedring av funksjonsevnen i dagliglivet.

De fleste tiltak som ligger under statens ansvarsområde er lagt til NAV Hjelpemiddelsentralen (18 stykker). Dette dreier seg blant annet om rullestoler, toalettforhøyere og spesialsenger, samt bilstønad med videre. I tillegg til hjelpemidler forvalter hjelpemiddelsentralene tolketjenesten, lese- og sekretærhjelp og ordningen med funksjonsassistanse i arbeidslivet. En del statlige tiltak ligger utenfor NAV Hjelpemiddelsentralens portefølje. Dette gjelder blant annet førerhunder, tilpasningskurs for personer med sansetap, høreapparat og ortopediske hjelpemidler. Disse behandles i dag av Arbeids- og velferdsetatens forvaltningsenheter.

Ansvaret for hjelpemidler på statlig hånd er hjemlet i folketrygdlovens kapittel 10. Det hjemler tiltak både i «dagliglivet» (§ 10-6) og i «arbeidslivet» (§ 10-5). Det er gitt en rekke forskrifter som regulerer ulike tiltak etter kapittel 10. Dagens ord-

¹ Spjelkavik, Børing, Frøyland og Skarpaas (2012) *Behovet for varig tilrettelagt arbeid*. AFI-rapport 14/2012.

ning er et rettighetsbasert system som peker tilbake på nasjonale mål om likebehandling ved tildeling av ytelser.

Statens utgifter til hjelpemidler gjennom folketrygden etter § 10-6 (dagliglivet), var om lag 5 mrd. kroner i 2013, mens utgiftene til hjelpemidler etter § 10-5 (arbeidslivet) var på om lag 132 mill. kroner. Utgiftene til hjelpemidler har vært relativt stabile de siste årene. Hjelpemiddelsentralenes drift finansieres over Arbeids- og velferdsetatens driftsbudsjett. I 2013 hadde hjelpemiddelsentralene lønnsutgifter på om lag 454 mill. kroner til tjenesteproduksjon og om lag 56 mill. kroner til administrasjon. I 2013 ble det til sammen utført 1 174 årsverk ved de 18 hjelpemiddelsentralene. Av disse ble 129 benyttet til administrasjon, mens de øvrige ble benyttet til tjenesteproduksjon.

I 2012 var det om lag 400 000 registrerte hjelpemiddelbrukere (tilsvarende om lag 8 prosent av befolkningen), det vil si at de har ett eller flere hjelpemidler utlånt fra hjelpemiddelsentralene. 129 890 brukere fikk utlevert ett eller flere hjelpemidler i 2012. Den største andelen (61,4 prosent) er 70 år eller eldre og har generelt et enklere tilretteleggingsbehov enn yngre grupper, og mindre behov for bistand fra flere instanser. Det er videre en langt lavere gjennomsnittlig utlånsverdi på hjelpemidler til denne gruppen enn til yngre brukere. Tolketjenesten ved hjelpemiddelsentralene yter tolking for om lag 3 500 tolkebrukere, hvorav om lag 85 prosent er døve og 15 prosent er døvblinde.

Departementets vurdering og forslag til endring

Ansvarsdelingen mellom stat og kommune på dette feltet har vært tatt opp ved flere anledninger. Blant annet foreslo Hjelpemiddelutvalget² en begrenset overføring av hjelpemidler i dagliglivet fra stat til kommune. Forslaget gjaldt såkalte basishjelpemidler, der kommunene i dag har et utvidet ansvar gjennom den såkalte bestillingsordningen.

En eventuell overføring av hele eller deler av hjelpemiddelområdet fra stat til kommune bør ses i sammenheng med kommunens ansvarsområde på dette feltet. I tillegg til ansvaret for å tildele hjelpemidler til kortvarige behov, har kommunene også et relativt stort ansvar hva gjelder å avdekke, utrede og begrunne behov for hjelpemidler generelt. Kommunene er videre førstelinjetjeneste for hjelpemidler til varig behov, unntatt for tiltak og hjelpemidler i forbindelse med arbeid og utdanning, og bistår disse brukerne gjennom søknads-

prosessen. Dette gjelder særlig for de hjelpemidlene som NAV Hjelpemiddelsentralen forvalter. For tiltakene som ligger utenfor hjelpemiddelsentralenes ansvarsområde, er kommunenes ansvar mindre framtrædende. Når det eksempelvis gjelder høreapparat og ortopediske hjelpemidler, utgjør spesialisthelsetjenesten i større grad førstelinjetjenesten.

I saker som gjelder hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet er det i utgangspunktet arbeidsgiver som har førstelinjeansvaret. Kommunene har ikke noe ansvar på dette området. Videre må tiltak til personer som har behov for tilrettelegging i arbeids- eller utdanningssituasjon ses i sammenheng med den nasjonale arbeidsmarkedspolitikken, som i dag er et av Arbeids- og velferdsetatens kjerneområder. Dette kan tilsi at ansvaret for hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidsliv og i utdanningsinstitusjoner i mindre grad egner seg for overføring til kommunene.

I dagens system er det slik at kommunene langt på vei er bestiller av produkter (hjelpemidler), mens staten betaler. Selv om staten i dag kvalitetssikrer de vurderingene som gjøres av kommunene, innvilges i all hovedsak de hjelpemidler kommunens ansatte søker om. Dersom det økonomiske ansvaret for denne typen hjelpemidler blir overført til kommunene, vil det innebære en styrking av kommunenes helhetsansvar for brukers situasjon, der man unngår en oppsplitting av ansvar og overføring av brukere mellom ulike offentlige nivåer og etater. Et kommunalt ansvar legger til rette for god samordning mellom hele spekteret av kommunale velferdsordninger. En slik overføring vil også gi kommunene mer helhetlig økonomisk ansvar for å vurdere hva som samlet sett er best for brukerne.

En konsekvens av en eventuell overføring av ansvaret for en økt del av hjelpemiddelområdet til kommunene, er at alle saker som gjelder de aktuelle hjelpemidlene skal behandles av ansatte i kommunen. Dette krever ressurser og kompetanseoppbygging knyttet til hjelpemiddelforvaltningen. En overføring av ansvaret til kommunene kan blant annet innebære lokale forskjeller i lovanvendelse og praktiseringen av tildelingskriteriene. Samtidig kan dette åpne for en bedre tilpassning til den enkelte brukers behov, og en mindre byråkratisk ordning. Utfordringen med å bygge opp tilstrekkelig kompetanse vil avhenge av kommunenes størrelse.

For avanserte og lavfrekvente hjelpemidler, som for eksempel avanserte synshjelpemidler, vil det være særskilt vanskelig for hver enkelt kommune å inneha tilstrekkelig kompetanse. I dagens

² NOU 2010: 5 *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering*.

system med 18 hjelpemiddelsentraler, er enkelte områder sentralisert til én eller flere sentraler for å sørge for god kompetanse. Det tilsier etter departementets vurdering at det er mest aktuelt å vurdere overføring av ansvar knyttet til hjelpemidler i dagliglivet (såkalte basishjelpemidler) og ikke ansvaret for hele hjelpemiddelområdet.

Det meste av hjelpemiddelområdet som gjelder hjelpemidler i dagliglivet er allerede kjent for de fleste av kommunene. Kommunene har som nevnt et utvidet ansvar for basishjelpemidler gjennom bestillingsordningen, og gjennomfører allerede i dag i stor grad formidlingsoppgaver knyttet til disse hjelpemidlene. Kommunene er også i hovedsak ansvarlig for reparasjon og gjenbruk av enklere hjelpemidler. Dette innebærer at kommunene har god kompetanse på disse hjelpemidlene. Det er dermed en mulighet kun å overføre ansvaret for basishjelpemidler til kommunene, slik også Hjelpemiddelutvalget foreslo. Det må i så fall tas stilling til den nærmere definisjonen av hva som skal regnes som basishjelpemidler, for å unngå et uavklart ansvarsforhold mellom kommune og stat.

En sentral del av formidlingen av hjelpemidler er knyttet til lager og logistikk. For å kunne tilby brukerne hjelpemidler raskt, er man avhengig av en god løsning for dette. Videre er anskaffelse på hjelpemiddelområdet kompetansekrevende. Det er etablert en egen anskaffelsesenheter i Arbeids- og velferdsetaten som har ansvar for å inngå sentrale avtaler med leverandører om hjelpemidler. Dette gjør det mulig å opprettholde et anskaffelsesmiljø med høy kompetanse, både på anskaffelsesfag og produktfag. Det må vurderes nærmere hvordan forhold knyttet til innkjøp, lager og logistikk bør håndteres ved en eventuell overføring. Det kan være aktuelt å overføre de statlige ressursene på dette området til kommunene. Videre har kommunene allerede i dag kjennskap til og erfaring med bruk av regelverket om offentlige anskaffelser.

Overføring av oppgaver fra stat til kommune innenfor Arbeids- og velferdsetatens portefølje, vil bety at kommune også overtar ansvaret for å utvikle, forvalte og drifte IKT-systemer som støtter oppgaveutførelsen i de overførte oppgavene.

Departementet foreslår at ansvar for basishjelpemidler kan overføres til større kommuner. Det skal foretas en helhetlig gjennomgang av hjelpemiddelpolitikken. Denne gjennomgangen skal inkludere en grundig vurdering av den mest hensiktsmessige ansvarsdelingen mellom stat og kommune når det gjelder stønad til hjelpemidler, kompetansebehovet rundt hjelpemidler og en

nærmere avgrensning av hva som skal regnes som basishjelpemidler. En viktig del av en slik gjennomgang vil være hensynet til brukerne og hvordan deres behov best vil bli ivaretatt.

Dette er også langt på vei i tråd med anbefalingene fra Ekspertutvalget for kommunereformen. Utvalget mente at ansvaret for hjelpemidler til varige behov kan overføres til kommuner på 15 000–20 000 innbyggere. Gruppen mente at det imidlertid er behov for nærmere utredning av hvordan utfordringene knyttet til lager, logistikk og kompetanse i kompliserte saker kan håndteres, herunder Hjelpemiddelsentralenes rolle.

5.2.3 Arbeids- og utdanningsreiser

Dagens oppgavefordeling

Stønad til arbeids- og utdanningsreiser (AU-reiser) ble etablert som en forsøksordning i 2001. Ordningen skal hindre at personer med nedsatt arbeidsevne ikke kan ta arbeid eller utdanning på grunn av manglende transporttilbud. Forsøket ble basert på utprøving av to modeller for organisering av AU-reiseordningen. I halvparten av fylkene ble ordningen knyttet opp mot trykdeetaten og kjørekontorene som i 2004 ble underlagt de regionale helseforetakene. I de resterende fylkene ble ordningen knyttet til den fylkeskommunale transporttjenesten for funksjonshemmede (TT-ordningen). Oslo hadde AU-reiser som en integrert del av sin TT-ordning og var ikke med i forsøket. Fra 1. januar 2008 ble ansvaret for forsøket overført til Arbeids- og inkluderingsdepartementet og lagt til Arbeids- og velferdsetaten, der avtalene med kjørekontorene i regionale helseforetak ble videreført.

Stortinget vedtok i statsbudsjettet for 2013 å gjøre forsøksordningen med arbeids- og utdanningsreiser om til en landsdekkende, permanent ordning. Dette innebar at den statlige ordningen ble utvidet til også å omfatte brukere i Oslo. I en overgangsperiode i 2013 og 2014 finansierte staten den delen av Oslos ordning som tilsvarte statlig regelverk. Nytt regelverk for den statlige ordningen, som inkluderer Oslo, ble iverksatt 1. september i 2014. I den forbindelse ble det også etablert en reisekortordning som erstatter bruk av kjørekontorer ved regionale helseforetak. Ansvaret for AU-reiser, herunder også administrasjon av reisene, er dermed i sin helhet lagt til Arbeids- og velferdsetaten. Formålet med stønad til arbeids- og utdanningsreiser etter det nye regelverket er å bidra til at personer med forflyttingsvansker på grunn av nedsatt funksjonsevne, kan være i ordi-

nært arbeid eller gjennomføre arbeidsrettet utdanning.

Arbeids- og utdanningsreiser er hjemlet i Lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkeds-tjenester (arbeidsmarkedsloven), jf. forskrift om stønad til arbeids- og utdanningsreiser fastsatt av Arbeids- og sosialdepartementet 16. mai 2014.

I 2014 bevilget Stortinget 65,2 mill. kroner til Arbeids- og utdanningreiser, derav 41,4 mill. kroner til Arbeids- og velferdsetaten (kapittel 634, post 78) og 23,8 mill. kroner til Oslo kommune (kapittel 634, post 60). For 2015 er det lagt opp til at den totale budsjettammen videreføres og at midlene i sin helhet bevilges under kapittel 634, post 78 som følge av at Oslo kommune er innlemmet i den statlige ordningen.

Per august 2014 var det registrert 421 brukere av ordningen med stønad til arbeids- og utdanningsreiser. Deltakere i Oslo kommune kommer i tillegg. Ved overgang til ny ordning per 1. september var det innvilget støtte til arbeids- og utdanningsreiser for 130 personer som tidligere var omfattet av Oslo kommunes TT-ordning.

Departementets vurdering og forslag til endring

Kommunenes alminnelige ansvar for velferdsordninger for sine innbyggere, taler for at AU-reiser kan overføres til kommunene. Et mer generelt argument er at en slik overføring av ansvar er i tråd med ønsket om å desentralisere oppgaver. Erfaringer fra Oslo kommune og forsøksperioden har vist at fylkeskommuner/større kommuner er egnet til å ha ansvaret for arbeids- og utdanningsreiser.

Ordningen med AU-reiser er ikke sterkt forankret i Arbeids- og velferdsetatens portefølje. Ordningen med arbeids- og utdanningsreiser ligger i grenseflaten mellom flere fagområder, der det ikke er opplagt at ansvaret bør ligge hos Arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og utdanningsreiser er en stønadsordning som ikke forutsetter samme faglig oppfølging av deltakernes gjennomføring som for de regulære arbeidsmarkedsstiltakene basert på metodisk kompetanse. Arbeids- og velferdsetaten har dessuten en omfattende oppgaveportefølje. Samtidig er dette en relativt liten og avgrenset ordning med relativt stor stabilitet mht. aktivitet og forbruk.

Den tidligere forsøksordningen er evaluert av Nordlandsforskning og Universitetet i Nordland. Den nye ordningen med AU-reiser som ble iverksatt 1. september 2014 skiller seg fra den tidligere ordningen ved at en reisekortordning i regi av Arbeids- og velferdsetaten har erstattet tidligere

transportavtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og kjørekontor ved regionale helseforetak. Den nye reisekortordningen er anskaffet av Arbeids- og velferdsdirektoratet sentralt og gjelder for hele landet. Det må vurderes nærmere hvordan en reisekortordning eventuelt kan implementeres i en kommunal modell.

Departementet foreslår at ordningen med Arbeids- og utdanningsreiser kan overføres fra Arbeids- og velferdsetaten til større kommuner.

5.3 Helse- og omsorgsdepartementet

5.3.1 Tannhelsetjenesten

Dagens oppgavefordeling

Etter tannhelsetjenesteloven skal fylkeskommunen sørge for at tannhelsetjenester, inkludert spesialisttjenester, i rimelig grad er tilgjengelige for hele befolkningen. I tillegg har fylkeskommunen ansvar for å sørge for nødvendig tannhelsehjelp, inkludert spesialistbehandling, til personer med rettigheter etter loven. Fylkeskommunen har også et ansvar for helsefremmende og forebyggende tannhelsearbeid.

Tannhelsetjenesten finansieres i hovedsak gjennom fylkeskommunens frie inntekter, samt brukerbetaling/egenandeler og ved trygderefusjoner.

Fylkeskommunen står fritt til å tilby tannbehandling mot betaling til personer uten rettigheter etter loven. Fylkeskommunen fastsetter selv pris på sine tjenester til disse. Omfanget av slik behandling er størst i områder med svak dekning eller ingen tilbud fra privat tannhelsetjeneste. Fylkeskommunenes brutto driftutgifter til tannhelsetjenester var i 2013 på i overkant av 3 mrd. kroner.

Det framgår av tannhelsetjenesteloven § 1-3 at følgende grupper har rett til nødvendig tannhelsehjelp:

- Barn og ungdom fra fødsel til og med det året de fyller 18 år
- Psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon
- Eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie
- Ungdom som fyller 19 eller 20 år i behandlingsåret
- Andre grupper som fylkeskommunen har vedtatt å prioritere

Om lag 1,4 mill. av landets innbyggere har rettigheter etter tannhelsetjenesteloven. Disse har rett til oppsøkende og regelmessig tilbud. På landsba-

sis ble i 2013 om lag 850 000 personer med rettigheter etter loven undersøkt/behandlet. I tillegg ble om lag 196 000 voksne, som selv betaler for tannbehandlingen, undersøkt/behandlet.

De fleste voksne over 20 år har ikke rettigheter etter tannhelsetjenesteloven, og må selv betale for utgiftene til tannbehandling. Dette gjelder uavhengig av om de får dekket sitt behandlingsbehov i privat tannhelsetjeneste eller av fylkeskommunen. Personer over 20 år med gitte sykdommer eller tilstander vil ha rett til stønad fra folketrygden til dekning av utgifter til tannbehandling. I 2014 utgjorde den samlede stønad for disse om lag 1,5 mrd. kroner.

På landsbasis er det i dag god dekning av allmenntannhelsetjenester. Dette gjelder også i distrikter med spredt bosetting. For å sikre stabil bemanning og bredt fagmiljø med tilgang til avansert utstyr har fylkeskommunene de siste årene gjennomført større endringer i klinikkstrukturen gjennom etablering av større enheter i folkerike kommuner. Flere fylkeskommuner planlegger slik sentralisering. Målet er mer robuste fagmiljøer, mer effektiv oppgavedeling mellom tannpleiere og tannleger og dermed bedre utnyttelse av personellens kompetanse. I om lag 45 kommuner er det ingen fylkeskommunal tannklinik og i om lag 45 kommuner er tannklinikken bemannet kun enkelte dager i uken eller noen dager per måned.

Tannlegespesialister utgjør om lag 10 prosent av de samlede tannlegeårsverkene i offentlig og privat tannhelsetjeneste. Av spesialistene er om lag 400 årsverk i privat sektor og om lag 45 årsverk i den fylkeskommunale tannhelsetjenesten, hvorav de fleste på regionale odontologiske kompetansesentre. På landsbasis er det stor variasjon i dekningsgraden av tannlegespesialister, med høyest andel i Oslo og Hordaland.

Departementets vurdering og forslag til endring

Etter departementets vurdering vil det være fordelene ved å overføre det fylkeskommunale ansvaret for tannhelsetjenesten til større og mer robuste kommuner. Tannhelsetjenesten har grenseflater mot kommunale tjenesteområder, og det vil kunne gi god effekt å organisere og integrere allmenntannhelsetjenester med det kommunale helsefremmende og forebyggende arbeid og med helse- og omsorgstjenesten i kommunen. Organisasjon og faglig integrering av allmenntannhelsetjenester med øvrige kommunale helse- og omsorgstjenester vil gi bedre muligheter til å ivareta det samlede tjenestebehov, spesielt overfor

dem med særskilte og store hjelpebehov. Et eksempel er personer med rett til individuell plan.

En overføring av den fylkeskommunale tannhelsetjenesten til større kommuner vil innebære at kommunene overtar driften av de offentlige tannklinikene som fylkeskommunene har etablert. Det vil være opp til den enkelte kommune å avgjøre i hvilken grad den vil opprettholde eller endre klinikkstrukturen som skal gjelde for egen kommune. En ansvarsoverføring vil kunne medføre smådriftsulemper dersom det er kommuner som også etter endringer i kommunestrukturen står uten tannklinik i egen kommune, og må bygge opp nye tilbud. Et alternativ for disse kommunene kan være å samarbeide med andre kommuner om tilgjengelighet og tjenestetilbud, eller eventuelt å kjøpe tjenester fra private tjenesteutøvere. Dette vil også kunne gjelde tannlegevakt, tannhelsetilbud til personer med særskilte behov, opplæring og lignende. Større kommuner vil etter departementets vurdering kunne organisere tannhelsetjenestene på en god og kostnadseffektiv måte.

Ved en overføring av allmenntannhelsetjenestene til kommunene, er det etter departementets vurdering mest hensiktsmessig at også ansvaret for spesialisttannhelsetjenester overføres. Dette omfatter spesialisttannhelsetjenester for grupper med rettigheter og øvrig ansvar for spesialisttjenester etter tannhelsetjenesteloven. Hovedbegunnelsen for dette er at tannlegespesialistene i hovedsak samarbeider med allmenntannlegene. I dag drives opplæring, veiledning, fagutvikling og klinisk forskning rettet mot fylkeskommunale allmenntannhelsetjenester ut fra regionale kompetansesentre og fra fylkeskommunale tannklinikker med ansatte tannlegespesialister. Spesialistene bistår med råd og veiledning i diagnostikk og behandling overfor henvisende allmennpraktikere. Dette foregår også ved at allmennpraktikere hospiterer på klinikker/kompetansesentre med tannlegespesialister. Personer med omfattende og sammensatte tannbehandlingsbehov vil også være best tjent med at det samlede tannhelsetjenestetilbud er samlet på ett forvaltningsnivå. Kommuner som ikke har ansatt egne spesialister eller som ikke har organisert regionale odontologiske kompetansesentre vil kunne samarbeide med kommuner som har slike tjenester, eventuelt kjøpe tjenester fra private. Private tannlegespesialister vil kunne fortsette sin praksis uavhengig av oppgaveoverføring ettersom det ikke eksisterer et driftsavtalesystem for disse.

Et alternativ kunne være å overføre ansvaret for spesialisttannhelsetjenester til helseforeta-

kene. Den tette integrasjonen mellom tannlegespesialistene og allmenntannlegene tilsier imidlertid at dette ikke vil være en god løsning. Departementet ser heller ingen kostnadmessige fordeler ved dette. Behovet for samarbeid mellom tannlegespesialister og spesialisthelsetjenesten om utredning, diagnostikk og behandling av pasienter vil kunne ivaretas på ordinær måte innenfor gjeldende systemer. Formalisering av forskningssamarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og regionale odontologiske kompetansesentre og andre forskningsmiljøer i kommunene, ivaretas i samarbeidsavtaler mellom helseforetak og kommunene.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at allmenntannhelsetjenesten, spesialisttannhelsetjenesten og fylkeskommunenes ansvar etter tannhelsetjenesteloven overføres til større og mer robuste kommuner. Det skal utredes nærmere hvordan og når implementeringen skal skje.

5.3.2 Habilitering og rehabilitering

Dagens oppgavefordeling

Kommunenes og spesialisthelsetjenestens ansvar for habilitering og rehabilitering følger av helse- og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven. Spesialisthelsetjenesten skal sørge for nødvendig undersøkelse og utredning av brukere med behov for habilitering og rehabilitering i spesialisthelsetjenesten. Tilsvarende skal kommunen sørge for at alle som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendig utredning og oppfølging ved behov for sosial, psykososial eller medisinsk habilitering og rehabilitering. Videre skal det regionale helseforetaket blant annet sørge for råd og veiledning til kommunen om opplegg for enkelt-pasienter, og råd og veiledning til ansatte i kommunen. Det statlige og det kommunale ansvaret er nærmere utdypet i en egen forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator.

Regionale helseforetak (RHF) har ansvaret for finansieringen av de spesialiserte rehabiliteringstjenestene. Finansieringen av RHF består av basisbevilgning og aktivitetsbasert finansiering. Videre bevilges det midler som har som formål å stimulere til utvikling av gode habiliterings- og rehabiliteringstjenester, og å få fram best mulig kunnskapsgrunnlag for utvikling av feltet. Det er en særskilt bevilgning til behandlingsreiser til utlandet. I tillegg kommer tjenester som er delfinansiert over trygdebudsjettet.

Den kommunale rehabiliteringstjenesten finansieres i hovedsak gjennom kommunenes frie

inntekter. I tillegg finansieres tjenestene ved øremerkede tilskudd, samt brukerbetaling/ egenandeler og ved trygderefusjoner.

Habilitering og rehabilitering i spesialisthelsetjenesten krever ulike personellgrupper som ulike legespesialister, fysioterapeuter, ergoterapeuter, psykologer og nevropsykologer, spesialpedagoger, herunder logoped og ernæringsfysiologer. De spesialiserte habiliterings- og rehabiliteringstjenestene ytes både i sengeavdeling, ved intern service til andre avdelinger, poliklinikk og ambulant virksomhet.

De regionale helseforetakene inngår også avtaler med private aktører, for eksempel private rehabiliteringsinstitusjoner, om tjenester på rehabiliteringsfeltet. Avtalene fastsetter hvilke tjenester som skal leveres, omfang og pris. De regionale helseforetakene har inngått avtale om levering av rehabiliteringstjenester fra rundt 50 private rehabiliteringsinstitusjoner. Det finnes også egne avdelinger/tjenester i spesialisthelsetjenesten for habiliteringstjeneste for barn og unge, habiliteringstjeneste for voksne og egne rehabiliteringsavdelinger/avdelinger for fysikalsk medisin og rehabilitering i sykehus. Det er etablert koordinerende enhet for rehabilitering på regionalt nivå.

Barnehabiliteringstjenesten tilbyr tverrfaglige spesialisthelsetjenester til barn og unge med funksjonsnedsettelse. Hovedoppgaver er utredning og oppfølging av barn og deres familier. Dette innebærer diagnostisering, funksjonsutredninger, veiledning, informasjon og opplæring.

Habiliteringstjenesten for voksne er en rådgivende, tverrfaglig spesialisthelsetjeneste som bistår primærkommuner, brukere, pårørende og andre. Målgruppen er ungdom og voksne over 18 år, med medfødte eller tidlig ervervede, varige og sammensatte funksjonshemninger. Tjenesten arbeider med utredning, kartlegging, diagnostisering, rådgivning og opplæring. Det finnes habiliteringstjenester i alle fylker.

I kommunene er organiseringen av habiliterings- og rehabiliteringsfeltet ulik, samtidig som det i lov og forskrift er bestemt at visse strukturer skal være etablert. Kommunene er i likhet med de regionale helseforetakene pålagt å ha en koordinerende enhet for habiliterings- og rehabiliteringsvirksomheten. I følge SSB har 85 prosent av kommunene nå etablert en slik enhet. Koordinerende enhet på begge nivåer samarbeider om strukturen på et overordnet nivå.

Habilitering og rehabilitering er ingen enkelttjeneste, men en serie tjenester eller tiltak som er satt i et system. Det er betydelig variasjon i kommunenes tilbud innenfor habilitering og rehabili-

tering. Det kan være flere mulige årsaker til dette. Blant annet kan ansvaret oppleves som uklart, feltet prioriteres ulikt, og kompetansen i kommunene varierer.

Krav til samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kommunene følger av den lovpålagte plikten til å inngå samarbeidsavtaler. Retningslinjer knyttet til samarbeid om habilitering og rehabilitering skal inngå i disse samarbeidsavtalene.

Departementets vurdering og forslag til endring

Ekspertutvalget for kommunereformen skriver i sin sluttrapport at kommuner med en minimumsstørrelse på 15 000–20 000 innbyggere kan overta alt ansvar for habilitering og rehabilitering.

Det er departementets vurdering at det vil være fordeler ved å samle en større del av rehabiliteringsansvaret i kommunene. Den spesialiserte habiliterings- og rehabiliteringstjenesten har samarbeidsflater mot de kommunale tjenestene, og det er behov for samarbeid mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten for å kunne tilby best mulige tjenester til pasientene. Overføring av ansvar til kommunene vil blant annet kunne gi bedre og mer helhetlige løsninger for pasientene ved at kommunene kan se rehabiliteringsfeltet i sammenheng med øvrige kommunale tjenester. Det vil også gi kommunene sterkere insentiver til å satse mer på forebygging og (hverdags-)rehabilitering.

For å klargjøre ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten utarbeidet Helsedirektoratet en rapport (IS-1947) i 2011. Denne slo fast at det er vanskelig å si noe absolutt og allmenngyldig om ansvars- og oppgavefordelingen. Ifølge modellen som skisseres i rapporten, bør kommunene yte tjenester der det er behov for kompetanse knyttet til muligheter og begrensninger i nærmiljø, og der det er behov for langvarig og koordinert oppfølging, mens spesialisthelsetjenesten bør yte tjenester der det er behov for spesialisert kompetanse, kompleksitet og intensitet. Det ble videre pekt på at det utføres mye rehabilitering i de private rehabiliteringsinstitusjonene som heller burde vært løst på kommunalt nivå.

Det er behov for å spesifisere ansvars- og oppgavefordelingen ytterligere. Regjeringen vil arbeide videre med en vurdering av framtidig organisering og ansvarsfordeling mellom spesialisthelsetjenesten og kommunene for habiliterings- og rehabiliteringstjenestene. I samhandlingsreformen ble det lagt vekt på at tjenester på kommunalt nivå i mange tilfeller vil være bedre

for mange pasienter. I rapporten fra 2012 skriver Helsedirektoratet at dette har særlig relevans innenfor rehabilitering, hvor mange har behov for tjenester på flere livsområder, og hvor nærheten til det mangfold av tjenester som finnes i kommunen er viktig. Det påpekes at det å få tjenester integrert i den hverdagen hvor livet skal mestres, også ofte har bedre effekt.

Departementet foreslår at større kommuner kan få et større ansvar for rehabiliteringstjenester som i dag ivaretas av spesialisthelsetjenesten. Det skal utredes nærmere hvilke oppgaver innenfor rehabiliteringsfeltet kommunene skal få et større ansvar for, samt i hvilken form en slik ansvarsendring skal skje.

5.3.3 Psykisk helse – distriktpspsykiatriske sentre

Dagens oppgavefordeling

Etter helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Kommunens ansvar omfatter alle pasient- og brukergrupper. Psykisk helsearbeid i kommunen omfatter forebygging, kartlegging, behandling, rehabilitering, oppfølging og skadereduksjon. Grensen mellom kommunale tjenester og spesialisthelsetjenester vil følge hva som til enhver tid defineres som spesialisthelsetjenester. Dersom den kommunale helse- og omsorgstjenesten kan yte tilstrekkelig og forsvarlig helsehjelp til en pasient bør ikke pasienten henvises til spesialisthelsetjenesten. Dette forutsetter imidlertid at kommunen har den nødvendige faglige kompetanse og kapasitet slik at helsehjelpen kan utøves forsvarlig.

Med psykisk helsevern innenfor spesialisthelsetjenesten menes undersøkelse og behandling av mennesker med psykisk lidelse, samt den pleie og omsorg dette krever, jf. lov om psykisk helsevern § 1-2. Loven regulerer tjenester som drives av regionale helseforetak (RHF), helseforetak (HF), private avtalespesialister eller andre som har avtale med RHF. Loven regulerer etablering og gjennomføring av frivillig og tvungent psykisk helsevern, både i institusjon og ved poliklinisk behandling.

Innenfor spesialisthelsetjenesten består psykisk helsevern for voksne av desentraliserte spesialisthelsetjenester ved distriktpspsykiatriske sentre (DPS), mer spesialiserte sykehusavdelinger og privatpraktiserende avtalespesialister. Et DPS vil normalt være første kontaktpunkt med spesia-

listhelsetjenesten. DPS har et hovedansvar for å gi behandlingstilbud i et gitt geografisk område både i akuttituasjoner og på bakgrunn av henvisninger. DPS skal gi spesialisert utredning og tilby differensiert behandling poliklinisk, ambulant eller som dag- og døgnbehandling. RHF er pålagt å sørge for at DPS har akuttberedskap gjennom døgnet, om nødvendig i samarbeid med andre enheter der lokale forhold tilsier det. Akuttberedskapen skal blant annet bygge på ambulante tjenester med psykiater og psykologspesialist i front. For å få tilbud ved DPS forutsettes det vanligvis henvisning fra lege. Pasienter som ikke har rett til helsehjelp i spesialisthelsetjenesten blir normalt tilbakeført til den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

DPS har ansvar for å behandle alle typer alvorlige psykiske lidelser, som psykoser, spiseforstyrrelser, alvorlige angst- og depresjonslidelser, tvangsnervoser, alderspsykiatri, posttraumatiske stresslidelser, dobbeltdiagnoser mv. Alle DPS skal i tillegg ha tilbud om tjenester til rusavhengige. Det er gitt styringssignal til RHF om at DPS-strukturen skal legges til grunn for tverrfaglig spesialisert behandling av rusavhengige (TSB). DPS foretar rettighetsvurderinger av pasienter henvist til psykisk helsevern – og i en del tilfeller også TSB. For tilstander hvor risikoen for voldshandlinger er stor, samt ved mindre hyppig forekommende og faglig krevende tilstander, vil behandling normalt legges til sykehus. Det er ingen forskjell på faglig nivå mellom sykehus og DPS, men det handler om en arbeidsfordeling. Om lag halvparten av landets psykiatere og flertallet av landets psykologspesialister jobber på DPS. DPS skal sørge for akuttpsykiatriske tjenester gjennom døgnet, blant annet i form av ambulante akutteam. Om lag 85 prosent av den polikliniske behandlingen skjer i dag ved DPS. Antall behandlet i DPS i 2013 var 101 000, hvorav 13 000 døgnpasienter. I 2013 ble omlag 57 000 pasienter behandlet i BUP. Poliklinisk behandling er den dominerende behandlingsformen.

DPS skal bistå den kommunale helse- og omsorgstjenesten med råd og veiledning. Kommunen og spesialisthelsetjenesten har begge et ansvar for å bidra med kartlegging og utredning. Kommunene og spesialisthelsetjenesten må ofte yte samtidige tjenester til personer med alvorlige og sammensatte lidelser. Sentrenes ambulante virksomhet skjer gjennom oppsøkende behandlingsteam, rehabiliteringsteam, psykoseteam, tidlig intervensjonsteam, alderspsykiatriske team og ambulante akutteam.

Kravet om samarbeidsavtaler mellom kommuner og DPS kom allerede i St.prp. nr. 1 (2004–2005). Dette innebar en forutsetning om et fast strukturert samarbeid gjennom forpliktende samarbeidsavtaler som omfatter rutiner for utskriving, faglig og økonomisk samarbeid om særlig ressurskrevende brukere, rutiner for individuell plan, kompetansehevede tiltak mv. Krav om samarbeidsavtaler for alle sektorer ble forsterket og lovfestet gjennom samhandlingsreformen, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 6-1 og § 6-2 og spesialisthelsetjenesteloven § 2-1e.

DPS ble etablert på landsbasis under Opptrappingsplanen for psykisk helse (1999–2008), og er fortsatt under faglig oppbygging. I perioden 1998–2004 ble de fleste gjenværende psykiatriske sykehjemmene lagt ned og/eller omdannet til DPS-institusjoner. Under opptrappingsplanen ble det etablert om lag 75 DPS, som dekker alle landets kommuner. Det er betydelige forskjeller både i totalvolum og i fordelingen av tjenestene mellom ulike institusjonstyper og driftsformer i helseforetaksområdene og i DPS-områdene.

Sykehusenes skal ivareta spesialiserte oppgaver som bare kan utføres på sykehusnivå. Det omfatter sikkerhetspsykiatri, lukkede akutavdelinger og i noen grad enkelte mindre omfattende funksjoner knyttet til særlige områder som alvorlige tilfeller av spiseforstyrrelser, alderspsykiatri og personlighetsforstyrrelser.

Psykisk helsevern for barn og unge (BUP) utgjøres hovedsakelig av polikliniske og ambulante funksjoner og i samarbeid med det kommunale tjenesteapparatet. Tilbudet består av offentlige institusjoner og et mindre antall avtalespesialister. Ved behov kan det gis tilbud om døgnbehandling. Alle kommuner tilhører nå opptaksområdet til et DPS og en poliklinikk i BUP. Mange steder er BUP og DPS samlokalisert.

Finansieringen av det statlige psykiske helsevernet skjer i hovedsak over basisbevilgningen til RHF. I tillegg bevilges det noen relativt små beløp til ACT-team (tverrfaglige team som arbeider aktivt oppsøkende utenfor sykehus) og kompetansehevede tiltak.

Kommunalt psykisk helsearbeid finansieres gjennom kommunenes frie inntekter. I tillegg bevilges det øremerkede midler til kunnskaps- og kompetansetiltak, samt utviklingstiltak i tjenestene.

Departementets vurdering og forslag til endring

En omfattende omstilling av psykisk helsevern ble iverksatt gjennom Opptrappingsplanen for psy-

kisk helse (1998–2008). Hovedelementer i planen var DPS-utbyggingen og generell omlegging fra døgn- og institusjonsbehandling til større innslag av polikliniske og ambulante tjenester, under målet om å nå flere med et bedre tilbud tilpasset brukernes individuelle behov. Ved opptrappingsplanens slutt ble det behandlet over dobbelt så mange personer med psykiske lidelser som i 1998. Nasjonal statistikk viser at behandlingsaktiviteten har fortsatt å øke i årene etter dette. Omsittingen med overføring av oppgaver og ressurser fra sykehusene til DPS er ikke slutført, og det er nødvendig å fortsette oppgave- og ressuroverføring fra sykehus til DPS med økt vekt på poliklinikk, ambulante tjenester, lettere tilgjengelighet og tettere samarbeid med kommunene.

Ekspertutvalget for kommunereformen skriver i sin sluttrapport at det både er fordeler og ulemper ved å overføre ansvar og oppgaver innenfor det psykiske helsevernet til kommunene. Utvalget peker på at kommunen og spesialisthelsetjenesten yter samtidige tjenester til mennesker med sammensatte lidelser, og mener ut fra dette at det kan være store fordeler med å overføre ansvaret for psykiske helsetjenester til kommunene. Utvalget mener derfor det bør utredes og prøves ut en modell der kommunene overtar ressurser og finansieringsansvar for hele det psykiske helsevernet, og der de spesialiserte tjenestene fortsatt tilbys av de regionale helseforetakene.

Departementet foreslår å opprette en forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Formålet med forsøksordningen vil være å undersøke om et kommunalt ansvar for tjenesten kan bidra til et bedre og mer helhetlig tilbud til brukerne. DPS er, og vil i forsøket fortsatt være, en spesialisthelsetjeneste. Det kommunale driftsansvaret skal utøves etter avtale med RHF, som fortsatt vil inneha det lovbestemte sørgeforansvaret. Avtalene forutsetter kommunal myndighet til å organisere de samlede spesialisthelsetjenestene i DPS og de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Forsøksordningen skal videreføre gjeldende pasient- og brukerrettigheter. Helsedirektoratet gis i oppdrag å utforme et rammeverk for avtalene i samarbeid med KS og de regionale helseforetakene. Forsøksordningen skal evalueres.

5.4 Justisdepartementet

5.4.1 Notarius publicus' vigsler og notarialbekreftelser

Dagens oppgavefordeling

Utføring av notarialforretninger hører blant annet inn under tingrettene og Oslo byfogdembete. Dommerne ved embetene, Sysselmannen på Svalbard og norske utenriksstjenestemenn er notarius publicus. I tillegg er andre, herunder politiet, tildelt full eller delvis notarialmyndighet, jf. Lov 26. april nr. 12 2002 om notarius publicus § 1 og forskrift om notarius publicus § 2. Verken dommere ved lagmannsretten eller Høyesterett utfører i utgangspunktet notarialforretninger. Notarialforretninger er et samlebegrep for alle oppgaver som lovgiver har lagt til notarius publicus. Disse kan i all hovedsak deles inn i notarialbekreftelser (bekreftelse av underskrifter og kopier) og vigsler, jf. lov om notarius publicus § 2 første ledd. I tillegg kommer en mindre tredje gruppe mer krevende oppgaver. For å inngå ekteskap i Norge, må det først vurderes om ekteskapsvilkårene er oppfylt. Deretter inngås ekteskap ved at brudefolkene møter for en vigsler, og notarius publicus er én av flere mulige vigslere, jf. Lov 4. juli nr. 47 1991 om ekteskap §§ 11, 12 og 14. Vigsler utføres av dommere i tingrettene og Oslo byfogdembete i egenkap av å være notarius publicus. Domstolleder kan ved delegasjon av notarialmyndighet gi saksbehandlere i domstolen kompetanse til å forestå både vigsler og notarialbekreftelser, jf. forskrift om notarius publicus § 3 første ledd nr. 1. Prøving av om ekteskapsvilkårene er oppfylt ble overført til folkeregistermyndigheten i 2004, og gjøres av folkeregisteret ved de regionale skattekontorene. På bakgrunn av prøvingen utstedes en prøvingsattest som oversendes vigsler forut for seremoniene.

Det ble i 2012 utført 8 398 vigsler i domstolene.

Departementets vurdering og forslag til endring

Kompetansen til å forestå vigsler er i dag også tillagt andre instanser enn notarius publicus, jf. ekteskapsloven § 12. Vigsler foretas i dag av Den norske kirke, andre registrerte trossamfunn, Humanetisk forbund og andre livssynssamfunn som mottar tilskudd etter Lov om tilskott til livssynssamfunn av 12. juni 1981 nr. 64. Etter dagens ordning kan også saksbehandlere i domstolen gis kompetanse til å foreta vigsler. Selve prøvingen av ekteskapsvilkårene er lagt til skatteetaten for alle

instansene. Dette taler for at domstolenes vigselmyndighet kan overføres til kommunene og betinger trolig heller ikke større kommuner enn det vi allerede har i dag. Sett hen til oppgavens seremonielle karakter er det heller ikke påkrevd med noen særskilt fagkompetanse, og det er ingen nasjonale mål som kan bli skadelidende ved en slik overføring. Det kan tvert imot være slik at vigselkompetanse til kommunene gir bedre tilgjengelighet for de innbyggerne som ønsker borgerlig vigsel og også mulighet til i større grad lokale tilpasninger enn det som faller seg naturlig for en vigsel i regi av domstolene. Et motargument kan være at enkelte mener vigselsseremonien ikke blir høytidelig nok ved at kompetansen overføres fra domstolene. Dette kan imidlertid ivaretas ved å gi retningslinjer for innholdet og utførelsen av vigselen i kommunens regi. Departementet mener derfor at tingrettenes og Oslo byfogdembetes myndighet til å forestå vigsler kan overføres til kommunene.

Kommunene kan også gis notarialmyndighet til å bekrefte underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi, i tillegg til de andre notarius publicusmyndighetene.

5.5 Klima- og miljødepartementet

5.5.1 Klima- og miljøforvaltning

Opgavene knyttet til klima og miljø har de senere årene endret karakter, blant annet som følge av økt internasjonalisering på en rekke områder. Norsk klima- og miljøforvaltning styres i økende grad av internasjonale avtaler og konvensjoner. Samtidig har det gjennom de siste ca. 15 årene skjedd en betydelig overføring fra statlig sentralt hold til folkevalgt lokalt og regionalt nivå av klima- og miljøoppgaver og myndighet hvor det er et lokal- og regionalpolitisk handlingsrom.

Norsk klima- og miljøpolitikk er forankret gjennom bestemmelsene i miljølovgivningen (naturmangfoldloven, naturoppsynsloven, forurensningsloven, lakse- og innlandsfiskloven, viltloven, kulturminneloven, friluftsløven og markaloven). I tillegg er klimakvoteloven, motorferdselloven og andre lover, som blant annet plan- og bygningsloven, skogloven, jordloven og vannressursloven viktige lover for å sikre en bærekraftig miljøforvaltning.

Klimapolitikken påvirker og omfatter mange samfunnsområder. Klimautfordringene går på tvers av sektorer og krever derfor samordning og forpliktende samarbeid på tvers av myndigheter. Det handler både om å hindre dramatiske klima-

endringer og om å utvikle nye næringer, produksjonsmåter og teknologiske løsninger.

Dagens oppgavefordeling

Myndighet innenfor klima- og miljøforvaltningen er lagt til Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet og Riksantikvaren på sentralt statlig nivå, til fylkesmannen og fylkeskommunen på regionalt nivå, samt kommunen. Sametinget har tilsvarende rolle og myndighet som fylkeskommunene, for samiske kulturminner over hele landet. Fylkesmannen skal sørge for at nasjonal politikk vedtatt av regjeringen og Stortinget blir fulgt opp regionalt og lokalt, og fylkesmannens arbeid er en forutsetning for gjennomføring av nasjonal klima- og miljøpolitikk. Fylkesmannen står også sentralt i å sikre samarbeid og samordning mellom ulike sektorer. Fylkesmannen og fylkeskommunenes oppfølging og veiledning av kommunene er viktig fordi mange kommuner har begrenset kompetanse innenfor klima og miljø. Forvaltningsmyndigheten for nasjonalparker og større verneområder er lagt til nasjonalpark-/verneområdestyrer som er lokalpolitisk sammensatt. Rovviltnevnene har myndighet til å fatte vedtak om kvoter for jakt/lisensfelling/skadefelling som reguleres ut fra bestandssituasjonen til hver enkelt art. Kommunene har en rolle i forbindelse med oppnevning og administrering av kommunale skadefellingslag.

Naturforvaltning

Innenfor naturforvaltning gir FN-konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) hovedrammeverket for det nasjonale arbeidet med bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. CBD og Bernkonvensjonen (konvensjonen om ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder), Ramsarkonvensjonen (konvensjonen om våtmarksområder av internasjonal betydning) og NASCO (konvensjonen om vern av laks i den nordlige Atlanteren) forplikter Norge til å beskytte nærmere bestemte arter og områder som anses som viktige for bevaring av naturmangfoldet. Oppfølging av internasjonale forpliktelser styrer i utstrakt grad det arbeidet som naturforvaltningsmyndighetene utfører.

Fylkesmannen har ansvaret for å legge til rette for å sikre et best mulig kunnskapsgrunnlag i saker vedrørende naturforvaltning. De har ansvar for å ta vare på truede arter og ansvarsarter, som villaks og villrein, og bekjempelse av fremmede organismer. De har oppgaver knyttet til vannfor-

skriften og helhetlig vannforvaltning, til å ta vare på miljøhensyn i planprosesser etter plan- og bygningsloven og andre større utbyggingssaker, og saksforberedelse av vernesaker etter naturmangfoldloven for Klima- og miljødepartementet. Fylkeskommunen har ansvar for oppgaver innenfor friluftsliv, bestandsforvaltning av ikke truede arter av vilt og innlandsfisk som det kan høstes av, og er vannregionmyndighet.

Kommunene er gjennom sitt ansvar etter plan- og bygningsloven en av de viktigste aktørene for en bærekraftig naturforvaltning. Kommunene har også ansvaret for deler av vilt- og fiskeforvaltningen i medhold av viltloven og lakse- og innlandsfiskloven, de har ansvaret for en rekke oppgaver innen friluftslivsforvaltningen etter friluftslivloven, og de er myndighet etter hoveddelen av regelverk for motorferdsel i utmark. Oppgavene innenfor friluftsliv er blant annet fastsettelse av lokale forskrifter, oppfølging av ulovlige tiltak, innvilging av tillatelse til avgiftsinnkreving, sperring av områder mv.

Ca. 80 prosent av arealet som er vernet i medhold av naturmangfoldloven forvaltes nå lokalt gjennom nasjonalpark-/verneområdestyrene som er lokalpolitisk sammensatt.

Kommunene som har mindre verneområder som naturreservater, biotopvernområder og mindre landskapsvernområder, og som per i dag ikke forvaltes av nasjonalpark-/verneområdestyrene, har fått tilbud om å overta forvaltningsmyndighet etter naturmangfoldloven § 62 for disse verneområdene.

Bortsett fra forvaltning av truede eller særskilte ansvarsarter, som er fylkesmannens ansvar, ligger oppgaver og myndighet knyttet til høsting av vilt og ferskvannsfisk i all hovedsak hos rettighetshaverne, kommunen og fylkeskommunen. Rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak om kvoter for jakt/lisensfelling som reguleres ut fra bestandssituasjonen til hver enkelt art. Kommunene har en rolle i forbindelse med oppnevning og administrering av kommunale skadefellingslag.

Forurensning

Når det gjelder forurensning har mye av regelverket sitt utspring i EU-/EØS-regelverk. Mange av saksområdene har også selvberende krav i forskrifter etter forurensningsloven. På disse saksefeltene er følgelig det lokale handlingsrommet svært begrenset. Kommunene er myndighet innenfor store deler av avløpsområdet, og på deler av avfallsområdet slik som forsøpling. Fylkesman-

nens oppgaver innen forurensning er i hovedsak knyttet til oppfølging av næringsvirksomhet og arbeid med opprydding i forurenset grunn og sjøbunn. I sitt arbeid med å sette miljøkrav, gjennom klagesaksbehandlingen og gjennom lovlighetskontroll og tilsyn, har fylkesmannen viktige oppgaver for å sikre likebehandling og like konkurransevilkår.

Departementets vurderinger og forslag til endring

Naturforvaltning

Kommunene som har mindre verneområder som naturreservater, biotopvernområder og mindre landskapsvernområder og som per i dag ikke forvaltes av nasjonalpark-/verneområdestyrene, har fått tilbud om å overta forvaltningsmyndighet etter naturmangfoldloven § 62 for disse verneområdene. Dette innebærer at forvaltning av små verneområder etter naturmangfoldloven § 62 kan overføres til større kommuner.

For mindre verneområder som ligger i naturlig tilknytning til verneområder som i dag forvaltes av nasjonalpark-/verneområdestyrene, har styrene fått tilbud om å overta ansvaret også for disse områdene. Dersom kommunen eller styrene ikke ønsker denne myndigheten, kan myndigheten fortsatt ligge hos fylkesmannen.

Delegeringen omfatter ikke Ramsarområdene hvor nasjonalstaten har et særlig ansvar for at verneverdiene blir ivaretatt i tråd med internasjonale mål og kriterier, og hvor det ikke er noe lokalpolitisk handlingsrom i forvaltningen.

Innlandsfiskeforskriften er fastsatt med hjemmel i lakse- og innlandsfiskloven § 34. Forskriften § 2 omhandler arter det er tillatt å fiske etter, og fylkeskommunen kan forby fiske av arter det er tillatt å fiske på etter denne bestemmelsen dersom arten er truet lokalt eller regionalt. Kommunene har allerede ansvar for deler av fiskeforvaltningen, og det vil bidra til en mer effektiv forvaltning dersom kommunene også får ansvar for å gjøre vurderingen av om hvorvidt det er behov for å innføre et slikt forbud. Departementet foreslår at fylkeskommunens myndighet etter innlandsfiskeforskriften § 2 tredje ledd kan overføres til større kommuner.

Forskriften om jakt- og fangsttider er fastsatt med hjemmel i naturmangfoldloven §§ 9, 15 og 16 og viltloven §§ 9, 24 og 44. Forskriften §§ 2 og 3 omhandler henholdsvis jakt- og fangsttider for ulike arter i ulike deler av landet, og myndigheten til å fastsette de ulike jakttidene. Departementet foreslår at fylkeskommunens myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/intro-

duserte arter etter § 2 i forskrift om jakt- og fangsttider og hvor det i liten grad er nødvendig å ta hensyn til regional utberedelse, kan overføres til større kommuner.

Forurensning

Innenfor næringsmiddelindustrien, som omfatter grønnsaksvaskerier, har potetvaskerier måttet søke om utslippstillatelse. Grønnsaksvaskerier fører i stor grad til reversibel forurensning, og det er naturlig å se utslippsproblematikk knyttet til dette i nær sammenheng med kommunenes ansvar innenfor avløp.

Støy fra motorsportsbaner, skytebaner og vindmøller er primært et lokalt miljøproblem, og bør følgelig behandles av kommunene som det laveste effektive nivået.

Departementet foreslår at myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 når det gjelder grønnsaksvaskerier og til å behandle saker vedrørende støy fra motorsportsbaner, skytebaner og vindmøller kan overføres til større kommuner.

5.6 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

5.6.1 Det boligsosiale området – tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig

Dagens oppgavefordeling

På Kommunal- og moderniseringsdepartementets område er hovedmålet for den boligsosiale politikken at flere vanskeligstilte skal få et egnet sted å bo. Økt botrygghet og etablering i eid bolig er et sentralt delmål på politikkområdet. Den boligsosiale politikken har en svak lovforankring. Husbanken forvalter tilskuddsordninger på vegne av staten og samarbeider tett med kommunene. Kommunenes boligsosiale plikter er i dag forankret i Lov 18. desember 2009 nr. 131 sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). Kommunene er etter § 15 forpliktet til å medvirke til å skaffe bolig til personer som av økonomiske, sosiale, helsemessige eller mer sammensatte forhold ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. NAV-kontoret i kommunen har best kjennskap til behovet for boliger til økonomisk og sosialt vanskeligstilte og har derfor en plikt til å medvirke i kommunens boligsosiale arbeid. Bestemmelsen gir ikke tjenestemottaker rett til bolig, men ved akutt behov for botilbud har

NAV-kontoret forpliktelser etter § 27. Kommunene har også ansvar for å medvirke til å skaffe bolig til personer som har behov for bolig med særlig tilpasninger. Det rettslige grunnlaget for medvirkningsansvaret er i disse tilfellene helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7.

I dag finansieres tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig over kapittel 581 Bolig- og bomiljøtiltak, post 75 og post 79. Kommunene søker Husbanken om midler som fordeles ut fra en helhetsvurdering av kommunenes situasjon. Kommunene behandler søknadene fra enkeltpersoner, og tildeler tilskudd til enkeltpersoner etter behovsprøving.

Utfordringene for vanskeligstilte på boligmarkedet er godt dokumentert. De fleste klarer seg godt på egenhånd i boligmarkedet, men enkelte grupper er mer utsatt enn andre. Det kan gjelde barnefamilier med lav inntekt, innvandrere og personer med ulike funksjonsnedsettelse. Rusmisbrukere og personer med psykiske lidelser er også utsatt på boligmarkedet. Storbyer har særskilte utfordringer knyttet til høye boligpriser. Demografiske endringer og økt press i sentrale områder kan medføre at utfordringene vil øke i årene framover.

Tilskudd til etablering i egen bolig

Tilskuddet skal bidra til etablering i egen bolig og å sikre egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Tilskuddet er et sentralt virkemiddel for å bistå personer med langvarige problemer med å etablere seg i egen bolig på grunn av lav inntekt, vansker med å opparbeide seg egenkapital eller andre vansker med å etablere seg i bolig. Tilskudd gis til vanskeligstilte, bostedsløse, flyktninger, personer med funksjonshemninger, rusproblemer, psykiske problemer eller husstander med funksjonshemmet barn. Tilskuddet er strengt behovsprøvd.

Tilskudd til etablering er personrettet og gis til oppføring, kjøp eller refinansiering av egen bolig. I 2014 ble det gitt til sammen 392,2 mill. kroner i tilskudd til etablering fordelt på 1 535 husstander. Det ble gitt flest tilskudd til kjøp av bolig, hvorav 1262 av husstandene fikk tilskudd til kjøp av brukt bolig. Tilskudd til etablering gis også i saker som gjelder refinansiering, utbedring av bolig eller bygging av ny bolig. I en del tilfeller gis tilskuddet sammen med startlån som også tildeles av kommunene. For 2015 er det bevilget 371,7 mill. kroner til tilskuddet. Det innebærer at om lag 1 300–1 400 husstander vil kunne få tilskudd.

Tilskudd til tilpasning av bolig

Tilskudd til tilpasning av bolig skal bidra til egnede boliger for personer med nedsatt funksjonsevne, samt økt tilgjengelighet i boligmassen. Den personrettede delen av tilskuddet går til ulike former for tilpasning, fra enkle tiltak, som å fjerne dørterskler, til større ombygginger, som endret romløsning. Tilskuddet gis også til å finansiere profesjonell prosjekteringshjelp ved behov for tilpasning. Tilskuddsordningen benyttes i tillegg til blant annet installering av heis, og tildeles da til borettslag, sameier og liknende.

Det er et stort behov for flere tilgjengelige boliger, blant annet for å møte de demografiske utfordringene vi står overfor de neste tiårene. Flere tilgjengelige boliger reduserer behovet for institusjonsplasser og omsorgsboliger, og for midlertidige hjelpemidler og bruk av hjemmetjenester. Undersøkelser av eldres boligpreferanser tyder på at de fleste ønsker å bo hjemme så lenge som mulig. En evaluering av tilskudd til tilpasning fra 2014 indikerer at økt bruk av tilskuddet vil kunne gi store nyttegevinster.

I 2014 ble det gitt 1 268 tilskudd til tilpasning for til sammen 107 mill. kroner. Gjennomsnittlig tilskudd økte fra 66 400 kroner i 2013 til 84 434 kroner i 2014. Økningen skyldes at tiltakene er større og mer kostnadskreven, blant annet fordi familier med barn med nedsatt funksjonsevne prioriteres. I 2014 ga Husbanken 7,9 mill. kroner i tilskudd til utredning og prosjektering av boliger som skal dekke spesielle boligbehov.

Departementets vurdering og forslag til endring

Kommunene har over tid fått mer ansvar for det boligsosiale arbeidet. Kommunene har fått en tydeligere rolle, og flere oppgaver innenfor de personrettede statlige ordningene er i praksis overført til kommunene.

Staten og kommunene har i dag et tett samarbeid om de personrettede virkemidlene tilskudd til etablering og deler av tilskudd til tilpasning. Kommunene har vedtaksmyndighet og tildeler tilskudd, mens regelverk og økonomiske rammer gis på statlig nivå.

Departementet foreslår at midlene til tilskudd til etablering og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. Med dette vil kommunene få et mer helhetlig boligsosialt ansvar og kan i større grad se lokale boligsosiale utfordringer i sammenheng med andre velferdsområder. Det kommunale handlingsrommet og fleksibilitet i utnyttelsen

av midlene vil øke. Innlemming i rammetilskuddet vil gi kommunene økt forutsigbarhet. Samtidig blir ordningen enklere og mindre byråkratisk ved at kommunene ikke lenger må søke Husbanken om midlene.

Innenfor de personrettede tilskuddene kan kommunene i dag gi egne retningslinjer for ordningene innenfor rammene av det statlige regelverket. Det er rom for skjønn i kommunenes søknadsbehandling. Dette gir rom for tilpasning til individuelle og lokale behov.

Forslaget om å overføre tilskuddene innebærer at statens administrasjon bortfaller. Husbanken har i dag oppgaver med blant annet å fordele tilskuddsmidlene mellom kommunene, og med rapportering og kontroll av bruken av midlene. Disse oppgavene vil falle bort, slik at det kan frigjøres ressurser til andre viktige oppgaver i Husbanken. Husbanken skal fortsatt ha en rolle som veileder overfor kommunene på det boligsosiale området.

Innlemming av tilskuddsordningene i rammetilskuddet krever at kommunene prioriterer arbeidet. En overføring til kommunene forutsetter en tydeligere lovforankring av kommunenes boligsosiale ansvar. Departementet vil foreslå endringer i eksisterende regelverk som slår fast at det skal være en kommunal oppgave å gi hjelp til boligetablering og boligtilpasning.

5.7 Kulturdepartementet

5.7.1 Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmeanlegg

Dagens oppgavefordeling

Spillemidler til anlegg for idrett og fysisk aktivitet er hjemlet i lov om pengespill m.v. (pengespilloven) av 28. august 1992 nr. 103, med senere endringer.

Med hjemmel i kgl. res. av 11. desember 1992 om fordeling av overskuddet fra Norsk Tipping AS til idrettsformål, har Kulturdepartementet bemyndiget kommunene til å foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av planer for en rekke ordinære idrettsanlegg. Søknad om forhåndsgodkjenning skal sendes kommunen. Dette utelukker likevel ikke at kommunen kan sende søknaden til Kulturdepartementet for godkjenning. Kulturdepartementet kan også gi foreløpige uttalelser om planer/skisser. Fylkeskommunen og kommunen kan avtale at kommunen sender søknad om forhåndsgodkjenning til fylkeskommunen til uttalelse.

Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning er en sentral del av tilskuddsordningen for idrettsanlegg. Denne godkjenningen er ikke det samme som den ordinære byggesaksbehandling som finner sted i kommunen, men en egen vurdering som sikrer at både sikkerhetsmessige, idrettsfunksjonelle og tekniske behov blir ivaretatt. Godkjenning må innhentes fra Kulturdepartementet eller den departementet bemyndiger, for alle anlegg som skal søke om spillemidler, og må foreligge før byggearbeidene igangsettes.

Fra 15. juni 2014 har regjeringen besluttet at følgende anlegg kan forhåndsgodkjennes i kommunene i tillegg til de anleggstypene de tidligere er bemyndiget å godkjenne:

- Alle typer haller og alle tiltak i disse
- Hoppbakker der K (kritisk punkt) er lik eller større enn 75m
- Utfortraseer
- Undervarmeanlegg i kunstgressbaner
- Større motorsportanlegg
- Større skianlegg
- Større skyteanlegg
- Innendørs skyteanlegg

Det er nå kun følgende anleggstyper som krever idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av Kulturdepartementet, både ved nybygg, rehabilitering og tilbygg/ombygging:

- Svømmeanlegg
- Kunstisanlegg, utendørs og innendørs
- Anlegg som av departementet har fått status som nasjonalanlegg

Endringer av hvilke anlegg som kan forhåndsgodkjennes av kommunen etterfølges ikke av justeringer i rammeoverføringer til kommunen. Spillemiddelordningen er i sin helhet fra overskuddet i Norsk Tipping AS og ordningen finansieres ikke over statsbudsjettet.

Kommunene har hatt myndighet til å forhåndsgodkjenne de fleste – og de hyppigst omsøkte – idrettsanlegg siden oppgaven ble delegert ut i sin tid. Nytt fra 2014, gjeldende for fordelingen i 2015, er ytterligere fullmakter til å foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av flere større anlegg.

Kulturdepartementet behandler årlig omtrent 10 saker som omhandler idrettsfunksjonell godkjenning av svømmehaller, inkludert søknader om rehabilitering. Departementet har gjennom sin saksbehandling ofte hatt avgjørende merknader til anleggets utforming for å ivareta både sikkerhetsmessige og idrettsfunksjonelle behov.

Departementets vurdering og forslag til endring

Kulturdepartementet har foreløpig ikke erfaring fra den siste delegeringen av godkjenningmyndighet, herunder i hvilken grad kommunene vil søke bistand hos enten fylkeskommunen eller departementet for å få foretatt en idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av disse litt større anleggstypene.

Svømmeanlegg er en anleggstype som er kompetansekrevene å planlegge, og kostnadskrevende å bygge og drive. Det stiller høye krav både til teknisk gjennomføring, sikkerhet og idrettsfunksjonell utforming. Den lave frekvensen av slike søknader medfører at det i liten grad er bygd opp kompetanse og erfaring på dette området utenfor departementet i dag.

Med en kommunestruktur med større og mer robuste kommuner, og med gode veiledere og informative virkemidler, vil mulighetene for å opparbeide den nødvendige kompetanse kunne være betydelig større.

Departementet foreslår derfor at idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmehaller kan overføres til kommunene som følge av en ny kommunestruktur.

5.7.2 Tilskudd til frivilligsentraler

Dagens oppgavefordeling

Tilskudd til frivilligsentraler ble første gang lyst ut i 1991 som en forsøksordning for å prøve ut praktiske modeller for mobilisering av frivillige, hovedsakelig innen omsorgssektoren. I 1994 vedtok Stortinget å opprettholde tilskuddet til frivilligsentralene som en varig ordning, jf. Innst. S. nr. 99. (1993–94) Innstilling fra sosialkomiteen om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler, St.meld. nr. 16 (1993–94) *Lat ikke grasen gro mellom grannar – Om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler.*

Fra 2005 ble ansvaret for forvaltningen av tilskuddsordningen overført til det daværende Kultur- og kirke departementet. Retningslinjer for frivillighetssentraler/nærmiljøsentraler ble vedtatt av departementet i september 2005, med mindre revideringer i 2010.

Den statlige bevilgningen til frivilligsentralene fastsettes i Stortingets årlige budsjettvedtak, jf. Prop. 1 S (2014–2015) fra Kulturdepartementet, kapittel 315 Frivillighetsformål, post 71 Tilskudd til frivilligsentraler. Innenfor bevilgningen er det avsatt midler til driftstilskudd for etablerte sentraler, etableringstilskudd til nye sentraler, kompe-

tansebygging og samarbeid mellom sentraler, samt andre prosjekter.

Størrelsen på det statlige tilskuddet til den enkelte sentral fastsettes av Kulturdepartementet innenfor den rammen Stortinget har bevilget for det enkelte år. Maksimalt driftstilskudd i 2014 ble fastsatt til 310 000 kroner. For å kunne motta maksimalt driftstilskudd er det en forutsetning at frivilligsentralen har en daglig leder i 100 prosent stilling og at sentralen har 40 prosent lokal finansiering ut over statstilskuddet, det vil si i overkant av 200 000 kroner i lokal finansiering. I tråd med de gjeldende retningslinjene og føringer i tilskuddsbrev, skal driftstilskuddet brukes til å dekke deler av lønnsutgiftene til daglig leder. Dersom stillingsprosenten til daglig leder er lavere enn 100 prosent reduseres tilskuddet tilsvarende.

Etableringstilskuddet i 2014 ble fastsatt til 155 000 kroner. For å kunne motta etableringstilskudd er det en forutsetning at frivilligsentralen har 40 prosent lokal finansiering ut over statstilskuddet, det vil si i overkant av 100 000 kroner. Bekreftelse på den lokale finansieringsandelen skal legges ved søknaden sammen med en uttalelse fra kommunen.

Ordnningen har vokst fra rundt 90 sentraler i forsøksperioden (1991–1994) til rundt 400 frivilligsentraler som har mottatt tilskudd fra Kulturdepartementet i 2014. Sentralene som har mottatt tilskudd i 2014 er spredt over hele landet, og det finnes én eller flere sentraler i 328 av 428 kommuner. I perioden 2005–2014 er det gitt etableringstilskudd til 161 nye frivilligsentraler.

Departementets vurdering og forslag til endring

På oppdrag fra Kulturdepartementet har Institutt for samfunnsforskning med jevne mellomrom utført evalueringer av ordningen med tilskudd til frivilligsentraler. Disse har blant annet har belyst tema som eierskap, kunnskapsutvikling i nettverk og frivilligsentralenes rolle i nærmiljøet. KS har også tatt initiativ til undersøkelser og notat som har belyst frivilligsentralenes rolle og betydning.

Frivilligsentralene skal være lokalt forankret og utvikles ut fra lokale forutsetninger og behov. Aktivitetene skal bygge på frivillig innsats, bidra til å skape sosiale møteplasser og legge til rette for lokal frivillig virksomhet. Ved oppstart i 1991 var rundt en tredel av sentralene kommunalt drevne, mens de øvrige var drevet av frivillige organisasjoner, stiftelser, andelslag, menigheter m.m. De senere årene har andelen kommunale sentraler økt til nærmere halvparten av de 400 frivilligsentralene. De fleste av sentralene som ikke er kom-

munalt drevne mottar kommunale tilskudd til driften. Disse tilskuddene inngår som en del av den lokale finansieringsandelen.

Frivilligsentralene er avhengig av et godt samarbeid både med kommunale instanser og frivillige lag og organisasjoner for å kunne drive en god lokal sentral. Frivilligsentralene spiller en viktig rolle i berøringsflaten mellom sivil og offentlig virke. Det er spesielt viktig for frivilligsentralene å være tydelig på hva som faller innenfor det offentliges ansvar, og aktivt understøtte og stimulere lokal frivillig innsats og samarbeid med lokale foreninger og lag.

Departementet vurderer at ordningen er så utbredt at det vil være hensiktsmessig å overføre ansvaret for å gi tilskudd til frivilligsentraler til kommunene. Med et kommunalt helhetlig ansvar for sentralene vil det ligge til rette for en videreutvikling av ordningen i tråd med lokale tradisjoner og behov. Det vil være en forutsetning at kommunene overtar tilskuddsansvaret for de sentralene som ikke er kommunalt drevne.

5.8 Kunnskapsdepartementet

5.8.1 Videregående opplæring

Dagens oppgavefordeling

Fylkeskommunen har ansvaret for å oppfylle retten til videregående opplæring for alle som bor i fylket, jf. opplæringsloven § 13-3. Fylkeskommunen skal planlegge og bygge ut det videregående opplæringstilbudet under hensyn til blant annet nasjonale mål, ønskene til søkerne og det behovet samfunnet har for videregående opplæring i alle utdanningsretninger.

Tilbudsstrukturen i videregående opplæring er omfattende med tolv forskjellige utdanningsprogram på Vg1, hvorav tre er studieforberevende program og ni er yrkesfaglige program. Innenfor disse programmene er det mulig å velge mange ulike retninger/programområder. Spesialiseringen skjer gradvis gjennom løpet. På studieforberevende er det ni programområder på Vg2 som leder fram til tolv sluttkompetanser på Vg3. På yrkesfag er det 55 programområder på Vg2 som leder fram til rundt 190 ulike sluttkompetanser. Alle fylkeskommunene tilbyr alle de tolv utdanningsprogrammene i Kunnskapsløftet. Tilbudsstrukturen er så omfattende at enkelte fylkeskommuner ikke fullt ut oppfyller muligheten til spesialisering. Fylkeskommunene kjøper elevplasser av hverandre, men omfanget varierer mellom fylkene. 91 prosent av elevene fikk innfridd førsteøn-

sket sitt ved opptak til videregående opplæring skoleåret 2014–15. Prosenten varierer noe mellom fylkene. Noen programområder velges av svært mange elever, og oppunder 90 prosent av elevene går på programområder som tilbys i alle fylker.

Fylkeskommunen har ansvar for å følge opp eksamens- og prøveopplegget, med tilhørende utstedelse av vitnemål og kompetansebevis. Fylkeskommunen har ansvar for å godkjenne og følge opp lærebedrifter, samt godkjenne lærekontrakter. For dem som ikke får lærekontrakt med bedrift, skal fylkeskommunen sørge for å gi opplæring i skole. Fylkeskommunene skal opprette yrkesopplæringsnemnder der partene i arbeidslivet er representert. Yrkesopplæringsnemnda har en rekke rådgivnings- og utviklingsoppgaver, og skal også opprette rådgivende yrkesutvalg for hvert fag/fagområde. Fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste for dem som faller ut av videregående opplæring.

Videregående opplæring er i hovedsak finansiert gjennom de frie inntektene til fylkeskommunene, det vil si rammetilskudd og skatteinntekter. I fordelingen av rammetilskuddet mellom fylkeskommunene tas det blant annet hensyn til at antallet elever i rimeligere (studiespesialisering og idrettsfag) og dyrere utdanningsprogrammer (yrkesfaglige utdanningsprogram og musikk, dans og drama) varierer mellom fylkeskommunene. Det finnes noen øremerkede tilskudd, blant annet tilskudd til landslinjer og til opplæring i kriminalomsorgen.

Ungdom som har fullført grunnskolen har rett til tre års heltids videregående opplæring. For dem som velger yrkesfaglige utdanningsprogrammer er hovedmodellen to år på skole og to år i bedrift som lærling (eller lære kandidat som ikke skal ha fullt fagbrev). Elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer har rett til et fjerde opplæringsår, påbygg til generell studiekompetanse etter fullført fag- og yrkesopplæring. Om lag 92 prosent av alle 16–18-åringene er i videregående opplæring. Skoleåret 2013–14 var det i underkant av 200 000 elever i videregående opplæring. Av disse gikk 14 500 i private skoler. I tillegg var det 39 000 lærlinger og lære kandidater. 59 prosent av elevene gikk i 2013 på studieforberedende utdanningsprogrammer, mens 41 prosent gikk på yrkesfaglige. Fordelingen varierer mellom fylkene.

58 prosent av elevene består videregående på normert tid ifølge KOSTRA-tallene for 2013, mens 71 prosent består i løpet av fem år. Andelen som består er høyere på studieforberedende enn på

yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Fullføringsgraden varierer mellom fylkene. Frafall i videregående opplæring er ikke bare et stort problem for den enkelte, men også samfunnsmessig. Regjeringen har som mål at fullføringsgraden i videregående opplæring skal bli merkbart høyere.

Departementets vurdering og forslag til endring

Ekspertutvalget for kommunereformen vurderte i sin sluttrapport at kommuner med minst 100 000 innbyggere isolert sett kan være i stand til å overta videregående opplæring.

Overføring til alle kommuner

Overføring av ansvaret for videregående opplæring fra fylkeskommunene til kommunene vil samle ansvaret for barnehage, grunnskole og videregående opplæring og dermed kunne gi bedre sammenheng i opplæringen. Ansvaret for videregående opplæring er en krevende oppgave i seg selv og krever et omfattende samspill med arbeidslivet. Det krever kapasitet og befolkningsgrunnlag å tilby en omfattende tilbudsstruktur som ivaretar en reell valgfrihet og fleksibilitet for elevene og arbeidslivets behov for kompetanse. De fleste kommuner vil også etter kommunereformen være for små til å kunne ivareta ansvaret for videregående opplæring uten omfattende interkommunalt samarbeid. Departementet mener derfor at ansvaret for videregående opplæring ikke kan overføres til kommunene generelt.

Overføring til de største kommunene

Overføring av ansvaret for videregående opplæring fra fylkeskommunene til de største kommunene vil samle ansvaret for barnehage, grunnskole og videregående opplæring og dermed kunne gi bedre sammenheng i opplæringen. Med dagens delte ansvar kan fylkestinget forklare noen av sine resultater innenfor videregående opplæring med kommunenes innsats innenfor grunnskolen. Et kommunalt ansvar for å kvalifisere elevene for videre studier eller arbeidslivet kan legge til rette for et bedre samspill mellom skoler, pedagoger og ledere. For en del ungdom er kommunale velferdstjenester vesentlig for livskvaliteten og dermed for evnen til å dra nytte av opplæringen. Et helhetlig kommunalt ansvar vil kunne være en fordel med tanke på koordinering av tjenester og tilbud, særlig ved overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring. Det helhetlige ansvaret vil kunne motivere til tidlig

innsats og kan dermed tenkes å virke positivt inn på fullføring av videregående opplæring. I tillegg til velferdsgevinsten for den enkelte, kan en høyere andel som fullfører innen normert tid gi en samfunnsøkonomisk gevinst. Dessuten vil oppgaveoverføring og helhetlig ansvar kunne vitalisere lokaldemokratiet i de aktuelle kommunene.

En vesentlig del av elevene får videregående opplæring i de store byene. Over halvparten av elevene i Hordaland, Sør-Trøndelag og Vest-Agder går på skole i henholdsvis Bergen, Trondheim og Kristiansand. Overføring av ansvaret for videregående opplæring fra fylkeskommunene til de største kommunene vil fordele ansvaret for videregående opplæring på flere forvaltningsenheter enn i dag. Overføring vil kreve at kommunen bygger opp administrativ og annen nøkkelkompetanse for å kunne drive videregående opplæring, samtidig som fylkeskommunen beholder tilstrekkelig kompetanse. Kompetansebehovet knytter seg blant annet til krevende oppgaver som etablering og oppfølging av lærebedrifter, administrering av et komplekst eksamens- og prøvesystem, oppfølging av elever som faller fra, samt tilrettelegging for rettssikkerhet, kvalitet, valgfrihet og fleksibilitet i elevenes opplæringsløp. Kommunen vil også måtte opprette egen yrkesopplæringsnemnd der arbeidslivet er representert, og oppfølgingstjeneste for elever som faller fra. Arbeidsgivere og arbeidslivsorganisasjoner vil måtte forholde seg til både fylkeskommunen og den store kommunen i området når det gjelder læreplaner og dialog om utforming av utdanningstilbudet. En særlig utfordring er knyttet til programområdene med få elever, noe som særlig gjelder yrkesfaglige programområder. En kartlegging Kunnskapsdepartementet har gjennomført i de fem fylkene med de fem største byene, viser at om lag halvparten av programområdene på Vg2 og Vg3 kun tilbys enten i bykommunen eller i fylket for øvrig. Når ansvaret for videregående opplæring og elevmassen deles geografisk på to forvaltningsenheter, kan grunnlaget for å opprettholde smale programmer svekkes. Selv om dette ikke gjelder det store flertallet av elevene, kan svekkelse av bredden i opplæringstilbudet bli en utfordring, blant annet for elevenes valgmuligheter og for arbeidsgivere med behov for spesialisert kompetanse. Det må forventes at fylkeskommunene må tilpasse sitt tilbud dersom en stor kommune overtar sin del av ansvaret for videregående opplæring. Fritt skolevalg og annet samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunen om tilbudet, vil kunne løse dette i praksis for elevene så fremt utdanningstilbudet foreligger.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at ansvaret for videregående opplæring kan overføres til de største kommunene.

To forutsetninger må etter departementets vurdering legges til grunn for en overføring av oppgaver til de største kommunene. For det første må disse kommunene være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder inneha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre geografisk funksjonelle områder. For det andre må oppgaveløsningen i områdene utenfor disse kommunene også kunne håndteres på en god måte. Alle de som blir ansvarlige for videregående opplæring, må kunne sørge for at tilbudet også ivaretar de forutsetninger som følger av opplæringsloven. I den forbindelse må det både ses hen til søkerens ønsker og det behovet samfunnet og arbeidslivet har for videregående opplæring i ulike utdanningsretninger. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i den sammenheng.

Overføring av ansvaret for videregående opplæring fra fylkeskommunen til en stor kommune må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det inngås en avtale mellom kommunen og fylkeskommunen om hvordan samarbeidet om tilbudet kan ivaretas i praksis. Dette kan blant annet gjelde hvem som skal opprette et tilbud og om kjøp av elevplasser.

Den nærmere gjennomføringen av oppgaveoverføring fra fylkeskommunen til de største kommunene må utredes nærmere i etterkant av Stortingets behandling av meldingen. I utgangspunktet vurderer departementet det slik at dersom ansvaret for videregående opplæring overføres, bør også ansvaret for særlige områder overføres, slik som ulike typer institusjonsopplæring som fylkeskommunen har ansvaret for i dag.

5.8.2 Skoleskyss

Dagens oppgavefordeling

Fylkeskommunen er hovedansvarlig for skyssen i grunnskolen og eneansvarlig for skoleskyssen i videregående opplæring. Ansvaret er nedfelt i opplæringsloven.

Skoleskyssen finansieres gjennom de frie inntektene til fylkeskommunene og kommunene. Kommunen betaler refusjon etter persontakst for grunnskoleelever som blir skyssset av fylkeskommunen.

Elever i 2. til 10. årstrinn som bor mer enn fire kilometer fra skolen, har rett til gratis skyss. For elever i 1. årstrinn er skyssgrensen to kilometer. Grunnskoleelever som har særlig farlig eller van-

skelig skolevei har rett til skyss uten hensyn til veilengden. Elever i videregående skole som bor mer enn seks kilometer fra skolen, har rett til gratis skyss eller full skyssgodtgjørelse. Når det er nødvendig har grunnskoleelever og elever i videregående skole rett til gratis båttransport uten hensyn til reiselengden.

Kommunen skal for øvrig innløsjere grunnskoleelever når daglig skyss ikke er forsvarlig. Fylkeskommunen skal hjelpe til med å skaffe losji til elever i videregående skole i samme situasjon, og om nødvendig bygge elevhjem.

Departementets vurdering og forslag til endring

Dagens ordning med fylkeskommunalt ansvar for skoleskyssen skyldes behovet for å kunne se skoleskyssen i sammenheng med kollektivtransporten generelt. Regjeringen foreslår at ansvaret for skoleskyssen kan overføres til kommuner som overtar ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport, jf. kapittel 5.10 om kollektivtransport. Den konkrete gjennomføringen av oppgaveoverføringen til kommunenivået utredes nærmere.

5.9 Landbruks- og matdepartementet

Med utgangspunkt i målene om en mer brukerrettet og effektiv forvaltning, har landbruks- og matforvaltningen gjennomgått flere omorganiseringer og strukturelle endringer de senere tiårene. Dette har også resultert i overføring av mer myndighet til lokalt og regionalt nivå, senest i forbindelse med oppgavefordelingsreformen i 2004. Det betyr at kommunene allerede i dag er vedtaksmyndighet for de juridiske virkemidlene, de fleste økonomiske virkemidlene, samt at de er saksforberedende organ for Innovasjon Norge på landbruksområdet. Det store flertallet av de økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen gir ikke rom for lokalpolitisk skjønn, da utbetalinger følger av regelverk, satser og objektive kriterier. Derfor er det ikke mange gjenstående oppgaver på landbruksområdet som kan overføres til kommunene nå. Valg av forvaltningsnivå må også avveies ut fra hva som gir det beste grunnlaget for en effektiv og forsvarlig forvaltning.

Forutsatt at større kommuner har nødvendig kompetanse og kapasitet til å løse oppgavene, kan forvaltningsansvar for enkelte økonomiske ordninger der fylkesmannen i dag har vedtaksmyndighet, overføres til kommunene. Disse ordningene er beskrevet nærmere nedenfor.

5.9.1 Utvalgte kulturlandskap i jordbruket

Dagens oppgavefordeling

Ordningen Utvalgte kulturlandskap i jordbruket er et fellesprosjekt mellom Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet, og finansieres med midler fra jordbruksavtalen og Klima- og miljødepartementet. Landbruks- og matdepartementets andel av tilskuddsordningen finansieres av Landbrukets Utviklingsfond, og den samlede bevilgningen i 2014 var på 8 mill. kroner. Ordningen driftes av et sekretariat der Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet og Riksantikvaren deltar. Utvalgte kulturlandskap i jordbruket består av 22 områder som representerer variasjoner av ulike jordbrukslandskap med store verdier knyttet til biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer. Det er inngått over 300 avtaler om skjøtsel og mer enn 400 grunneiere/drivere mottar tilskudd fra satsingen.

I forvaltningen av utvalgte kulturlandskap i jordbruket er fylkesmannen et sentralt bindeledd mellom nasjonalt nivå, kommunene, landbrukets organisasjoner og andre næringslivsaktører, samt mellom landbruks-, miljø- og kulturminnefagområdet. Fylkesmannens oppgaver i dag omfatter:

- Dialog med jordbrukets næringsorganisasjoner og andre næringsaktører
- Ledelse av prosesser for utarbeiding av forvaltningsplaner og skjøtelsesplaner, samt oppdateringer av disse
- Koordinering av arbeidet med forvaltningsplaner i samarbeid med kommuner, eiere/forvaltere og aktuelle fagmiljø
- Innspill til sekretariatet om behov for tilskudd
- Ansvar for oppsetting av kriterier for tiltak, og tildeling av tilskuddsmidler
- Ansvar for årlig rapportering om de enkelte områdene mht. utvikling, bruk av tilskuddsmidler og kunnskaps/fagspørsmål
- Statens representant i avtaler med grunneiere i forbindelse med skjøtelsesplaner
- Ansvar for dokumentasjon og overvåking

Kommunene har en faglig rolle i arbeidet med Utvalgte kulturlandskap ved at de blant annet vurderer og gir anbefalinger i forbindelse med søknader. De er også kontaktpunkt overfor grunneiere, lag og foreninger, og vurderer spørsmål om tiltak i tilknytning til kommunale arealplaner.

Departementets vurdering og forslag til endring

I de fleste av de 22 områdene som har status som utvalgte kulturlandskap, spiller kommunene en

viktig rolle i arbeidet, og i mange områder er kommunen førsteinstans for veiledning til grunneiere. Kommunene avklarer flere forhold rundt saksbehandlingen, og er også sentrale i behandlingen av SMIL-midler, som blant annet skal bidra til å fremme natur- og kulturminneverdier i jordbrukets kulturlandskap.

Ordningen er relativt ny, og det har vært gjort mye arbeid med blant annet å utarbeide skjøtsels-/områdeplaner og restaurering av landskap og bygninger. Dette krever tverrsektoriell kompetanse innen landbruks-, miljø- og kulturminnefagområdet. Etter hvert vil områdene komme over i en driftsfase, hvor behovet for tilgang på fagkompetanse vil bli mindre. I den forbindelse overveies også mulighetene for å peke ut flere områder i ordningen, noe som vil kreve den samme faglige oppfølgingen som er i dag.

Da ordningen per i dag kun omfatter 22 områder, og flere av områdene omfatter flere kommuner, kan det være krevende å flytte ansvaret for ordningen fra fylkesmannen til kommunene. Med større og mer robuste kommuner, vil det være enklere for kommunene å ivareta oppgavene som følger av ordningen, og å sikre nødvendig kompetanse. Departementet foreslår derfor at forvaltningen av utvalgte kulturlandskap i jordbruket kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. I forbindelse med behandlingen av Jordbruksoppgjøret 2014 er det satt i gang en gjennomgang av alle miljøvirkemidlene over jordbruksavtalen, der også tilskudd til utvalgte kulturlandskap i jordbruket, tilskudd til verdensarvområdene og tilskudd til tiltak i beiteområder inngår. Den endelige beslutningen om ordningene kan overføres til kommunene må derfor vente til jordbruksoppgjøret i 2015, der innspill fra gruppen som går gjennom miljøvirkemidlene blir behandlet.

5.9.2 Tilskudd til verdensarvområdene

Dagens oppgavefordeling

Unescos verdensarvliste inkluderer per i dag syv norske verdensarvområder. Verdensarvområdene Vegaøyan og Vestnorsk fjordlandskap kom på UNESCOs verdensarvliste henholdsvis i 2004 og 2005. Fra 2008 er det årlig avsatt midler over jordbruksavtalen til en egen satsing i verdensarvområdene Vestnorsk fjordlandskap, herunder Nærøyfjorden og Geirangerfjorden, og Vegaøyan. Tilskuddsordningene finansieres av Landbrukets Utviklingsfond, og bevilgningen i 2014 var på 3 mill. kroner. Bakgrunnen for ordningen er at landbruket og landbrukets kulturlandskap utgjør en

viktig del av verdiene i disse områdene. Midlene skal i hovedsak gå til grunneierne og brukes i samsvar med tiltaksplaner, og gjelder for et helhetlig landskap uavhengig av kommunegrenser. Ordningene berører sju kommuner i tre fylker: Sogn og Fjordane (inkludert deler av Voss i Hordaland), Møre og Romsdal og Nordland. Fylkesmannen sikrer at det utarbeides tiltaksplaner og inngås avtaler, utbetaler tilskudd til skjøtselstiltak til berørte grunneiere, samt sørger for kontroll av ordningen. Kommunene har ingen formelle oppgaver per dags dato, med unntak av Vega kommune, som midlertidig har fått ansvar for oppgaver knyttet til ordningen.

Departementets vurdering og forslag til endring

Ordningen berører et fåtall kommuner i tre fylker og går på tvers av kommunegrenser. Overføring av forvaltningsansvaret for ordningen til de berørte syv kommuner, vil kunne øke byråkratiet og bidra til en lite kostnadseffektiv forvaltning. Dette taler mot at kommunene skal overta fylkesmannens oppgaver på området, med unntak av Vegaøyan verdensarv, som arealmessig kun berører Vega kommune og som midlertidig har fått oppgaver i tilknytning til ordningen.

Med større kommuner vil det imidlertid være enklere for kommunene å ivareta oppgavene, og å sikre nødvendig kompetanse. Departementet foreslår derfor at forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. I likhet med tilskudd til utvalgte kulturlandskap vil endelig beslutning om overføring av oppgaven til kommunene på området måtte avvente resultatene av gjennomgangen av miljøvirkemidlene.

5.9.3 Nærings- og miljøtiltak i skogbruket

Dagens oppgavefordeling

Nærings- og miljøtiltak i skogbruket er hjemlet i forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i jordbruket, fastsatt 4. februar 2004 med hjemmel i Lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbruksloven) § 19. Formålet med tiltakene er å stimulere til økt verdiskaping i skogbruket ut fra regionale og lokale prioriteringer. Nærings- og miljøtiltak omfatter følgende tilskuddsområder: Veibygging, drift med taubane, hest og annet, skogkultur, miljøtiltak og andre tiltak i skogbruket. Tilskudd til skogkultur, miljøtiltak og andre tiltak forvaltes i dag av kommunene. Tilskudd til veibygging og

drift med taubane og hest forvaltes av fylkesmannen.

Tilskuddsordningene finansieres av Landbrukets Utviklingsfond. Bevilgningen i 2014 var på 161 mill. kroner, fordelt med 89 mill. kroner til veibygging og drift med taubane og 72 mill. kroner til skogkultur, miljøtiltak og andre tiltak i skogbruket. I 2013 var det 1650 søknader om tilskudd til veibygging og drift med taubane. Antall søknader om tilskudd til skogkultur, der kommunene i dag er vedtaksmyndighet, var 12 500 i 2013.

Departementets vurdering og forslag til endring

Overføringen av ansvaret for tilskudd til veibygging og drift med taubane til kommunene vil innebære en betydelig arbeidsmengde for kommunene. Det har de senere årene ved flere anledninger vært påpekt at det er ønskelig å samle NMSK-tilskuddene hos fylkesmannen, fordi kommunene ikke har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å behandle søknadene. Dersom kommunene blir større vil det ligge bedre til rette for å styrke kapasitet og kompetanse på området, slik at forvaltningsansvaret for ordningen kan flyttes til kommunene. Overføring av ansvaret til kommunene vil kunne gi grunnlag for utvikling av kompetansemiljøet for skogbruk i kommunene. En slik styrking av skogbrukskompetansen i kommunene vil ha positiv effekt for de øvrige oppgavene kommunene allerede i dag har etter skogbruksloven innen kontroll og veiledning. Departementet foreslår derfor at forvaltningen av tilskudd til veibygging og til drift med taubane kan overføres fra fylkesmannen til kommunene.

5.9.4 Tilskudd til tiltak i beiteområder

Dagens oppgavefordeling

Tilskudd til tiltak i beiteområder er forankret i Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova) § 3 og § 18 og delegeringsvedtak 12. mai 1995 nr. 413. Tilskuddsordningen finansieres av Landbrukets Utviklingsfond, og bevilgningen i 2014 var på 11 mill. kroner.

Tilskudd til tiltak i beiteområder skal legge til rette for best mulig utnyttelse av beite i utmark, redusere tap av dyr på utmarksbeite, og fremme fellestiltak i beiteområdene. Tilskudd kan gis til dyreeiere som innenfor et geografisk område samarbeider i beitelag, og som iverksetter investerings tiltak og/eller planleggings- eller tilretteleggingsprosjekter i sine beiteområder. Beitelagene kan bestå av bønder der beitekommune/-fylke kan være en annen enn hjemkommune/-

fylke. Fylkesmannen fatter vedtak om tilskudd på bakgrunn av en vurdering og anbefaling fra kommunen, som mottar søknader i første instans.

Departementets vurdering og forslag til endring

Rasjonell utnytting av utmarksbeitene innebærer normalt overlappende arealbruk mellom grunneiere/beiterettshavere. Effektiv vekst og kjøttproduksjon basert på utmarksbeiting forutsetter at beitedyra får maksimum tid til beiting og beitesøk. For å oppnå dette er det behov for god organisering og samarbeid om den del av driften som gjelder utmarksbeite, herunder planlegging, beiteslipp, tilsyn, sanking, behandling av dyr og samarbeid om etablering samt drift og vedlikehold av infrastruktur knyttet til beiteområdet.

Driftsformens grenseoverskridende karakter mellom kommuner og i noen tilfeller mellom fylker, gjeldende kommunestruktur, avveining av mange samfunnshensyn, begrenset antall saker (200 innvilget i 2012), innebærer at fylkesmannen så langt har blitt vurdert å være best egnet forvaltningsnivå for å sikre kompetanse, kontinuitet, kontroll og mest effektiv bruk av midlene.

Med større kommuner og generelt bedre landbruksfaglig kompetanse foreslår departementet at forvaltningsansvaret for ordningen kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. I likhet med tilskudd til utvalgte kulturlandskap og verdensarvområdene, vil endelig beslutning om overføring av oppgaven til kommunene på området måtte avvente resultatene av at gjennomgangen av miljøvirkemidlene foreligger. Behov for samarbeid over kommunegrenser og fylkesgrenser vil være aktuelt også i framtiden for å sikre rasjonelle driftsopplegg, effektiv utnytting av utmarksbeitene, balansere hensyn mot andre interesser (beiterett, skog, jakt, fritid, mv.) og andre berørte parter.

5.10 Samferdselsdepartementet

5.10.1 Kollektivtransport

Dagens oppgavefordeling

Kollektivtransport omfatter alle typer persontransport i rute. Kollektivtransport som fylkeskommunen har ansvaret for inkluderer buss, passasjerbåt og skinnegående transport som T-bane, trikk og bybane. Fylkesvegfergene defineres som en del av fylkesvegnettet.

Fylkeskommunen har altså ansvaret for all lokal kollektivtransport, med unntak av jernbanen

og kollektivtransportinfrastruktur på riksvegene, som er statens ansvar, og infrastruktur på kommunale veier, som er kommunens ansvar. Ansvaret til fylkeskommunen omfatter planlegging og drift, i tillegg til investeringer i fylkeskommunal infrastruktur. Fylkeskommunen har ansvar for skoletransport og annen tilrettelagt transport (TT-ordningen), og tildeler løyve til rutetransport. TT-ordningen er en del av det totale kollektivtransporttilbudet. Det er et mål at flest mulig skal kunne benytte det ordinære transporttilbudet.

Lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportloven) § 22 gir fylkeskommunen ansvar for å yte godtgjørelse til lokal rutetransport som fylkeskommunen vil opprette eller opprettholde innen et fylke. Ansvaret for den tilrettelagte transporten for funksjonshemmede (TT-ordningen) ble bestemt lagt til fylkeskommunen ved vedtak i Stortinget 10. april 1986 ved behandlingen av St.meld. nr. 92 (1984–85) *Om transport for funksjonshemmede*, jf. Innst. S. nr. 106 (1985–86). Fylkeskommunens ansvar for skoleskyss følger av Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova) § 13-4.

Kollektivtransporten som fylkeskommunen har ansvaret for finansieres gjennom frie inntekter (skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten), billettinntekter og bompenger. Kommunene bidrar til finansieringen av skoletransporten. I tillegg har staten ved Samferdselsdepartementet øremerkede tilskuddsordninger som kommer kollektivtransporten til gode, herunder belønningsordningen og ordningen med statlig delfinansiering av kostnadene ved kollektivtransportprosjekter i de fire største byene.

Om lag 490 mill. passasjerer reiste med den kollektivtransporten som fylkeskommunene har ansvaret for i 2013 (påstigende passasjerer). Dette fordelte seg med 69 prosent på buss, 29 prosent på bane (trikk, T-bane, bybane) og 2 prosent på passasjerbåt ifølge rapporteringssystemet KOSTRA. Kollektivandelen er høyest i byområdene. Det var om lag 110 000 godkjente TT-brukere i Norge i 2013. I 2013 hadde fylkeskommunene om lag 9,5 mrd. kroner i netto driftsutgifter til kollektivtransport. Om lag 600 årsverk i fylkeskommunal administrasjon er knyttet til arbeid med kollektivtransport, inkludert årsverk i administrasjonsselskapene, ifølge tall for 2014. Antall årsverk varierer mye fra fylkeskommune til fylkeskommune.

Departementets vurdering og forslag til endring

I Sundvolden-erklæringen står det at regjeringen vil «*vurdere å overføre ansvar for kollektivtransport fra fylkene til kommunene i forbindelse med en kommunereform*». De organisatoriske rammebetingelsene for kollektivtransporten er krevende, siden ansvaret for virkemidlene som påvirker kollektivtransporten er fordelt på alle tre forvaltningsnivåene, og kollektivtrafikken opererer på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Ekspertutvalget for kommunereformen skriver i sin sluttrapport at

storkommuner med et tilstrekkelig innbyggergrunnlag og som samtidig utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder isolert sett kan overta fylkeskommunens ansvar for kollektivtransport. Storkommuner bør ha over 100 000 innbyggere for å være store nok til å oppnå stordriftsfordeler ved å ha oppgaven. Hva som vil være de eksakte grensene for funksjonelle samfunnsutviklingsområder bør avgjøres lokalt. Utvalget vil understreke at ansvaret for kollektivtransport forutsetter geografiske enheter som reduserer behovet for interkommunalt og regionalt plansamarbeid.

Ekspertutvalget vurderte det slik at mindre kommuner (minimum 15 000–20 000 innbyggere) ville utgjøre for små geografiske enheter og ha et for lite markedsgrunnlag til å være bærekraftige enheter innenfor kollektivtransporten.

I de store byområdene er hovedutfordringen å utvikle kollektivtransporttilbudet i takt med befolkningsutviklingen for å nå målet i klimaforliket om at veksten i persontransporten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Videre er det viktig å sikre god framkommelighet for kollektivtransporten. Den nødvendige framtidige veksten i kollektivtransporten i byområdene vil kreve betydelige økte økonomiske ressurser til drift og investering – uavhengig av forvaltningsmessig tilknytning. Det vises til 50/50 ordningen med statlig delfinansiering av viktige kollektivtransportprosjekter i de fire største byene. En videreføring av diskusjonen knyttet til finansiering av kollektivtransport vil finne sted i forbindelse med utarbeidelsen av neste nasjonale transportplan. Særlig gjelder dette hvordan den betydelige økning i driftskostnadene på regionalt/lokalt nivå skal dekkes.

Det er departementets vurdering at det vil være gevinster å hente på å overføre ansvaret for kollektivtransporten til de største kommunene. Dette vil kunne gi en bedre oppgaveløsning i disse

kommunene ved at oppgaver knyttet til en samordnet areal- og transportpolitikk, som nå er splittet av forvaltningsmessige skiller, kan ses i sammenheng på lokalt nivå. For kollektivtransporten vil en eventuell oppgaveoverføring fra fylkeskommunene til store kommuner være aktuelt for en kommune som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion, og som har et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtransporttilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad. Kommuner bør i denne sammenheng ha tilstrekkelig kompetanse, kapasitet, fagmiljøer og økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta oppgaveløsningen.

Det er ikke aktuelt å overføre ansvaret for kollektivtransporten til alle kommunene, fordi mindre kommuner ikke vil utgjøre funksjonelle geografiske områder, og de vil ha et for lite markedsgrunnlag til å kunne tilby kollektivtransport innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad.

En overføring av ansvaret for kollektivtransporten til store og funksjonelle kommuner vil innebære en samling av flere transportpolitiske oppgaver og virkemidler til ett ansvarlig organ. En samling av ansvaret kan legge til rette for koordinert virkemiddelbruk, bedre forutsigbarhet og færre spillsituasjoner, og legger således til rette for enklere å nå målene for transportpolitikken i byene. Videre vil innbyggertall og bosettingsmønstre være av stor betydning. Kommunen må ha et innbyggergrunnlag som sikrer tilstrekkelig markedsgrunnlag. Markedsgrunnlaget er avhengig av befolkningens størrelse, men også av hvordan boliger, arbeidsplasser og servicetilbud er lokalisert i forhold til hverandre. Det vil kunne være lettere å utvikle et bedre kollektivtilbud til lavere kostnad når utbyggingsmønsteret bærer preg av høy tetthet. Det vil innebære at kommunens utstrekning bør sammenfalle med hovedtyngden av innbyggernes bosettingsmønstre og reise-mønstre, samt arbeidsplassenes lokalisering. Best mulig sammenfall mellom forvaltningens grenser og oppgavene som skal løses styrker muligheten for en koordinert, tilpasset og rasjonell oppgaveløsning. Dette er viktig med tanke på oppgavene fylkeskommunen fortsatt skal forvalte. Kommunen bør også ha tilstrekkelig kompetanse knyttet til transportplanlegging og byutvikling, og økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta oppgaveløsningen.

En overføring av ansvaret for fylkeskommunal kollektivtransport til kommuner vil være begrenset til de største kommunene.

En overføring av kollektivtransporten til store kommuner vil kunne legge til rette for en tverrsektoriell samordning, fordi kommunene også vil ha ansvaret for oppgaver som næringsutvikling, bolig- og arealpolitikk og andre oppgaveområder som henger sammen med transportpolitikken. Tilsvarende kan det gi færre muligheter for tverrsektoriell samordning av de transportoppgavene som forblir i fylkeskommunen.

En overføring av ansvaret for kollektivtransporten til de største kommunene vil innebære oppgavedifferensiering. Ansvaret for kollektivtransporten vil forbli et fylkeskommunalt ansvar utenfor de kommunene som overtar ansvaret for kollektivtransporten. Oppgavedifferensiering på kollektivtransportområdet vil føre til en mindre økning i antallet organisatoriske enheter som har ansvaret for kollektivtransporten, og lokalforvaltningen kan samlet sett framstå som mer uoversiktlig. Videre kan en slik oppsplitting redusere fagmiljøene for kollektivtransporten isolert sett.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at det fylkeskommunale ansvaret for kollektivtransporten, inkludert TT-ordningen, kan overføres til de største kommunene.

Forutsetningene for at en kommune skal ha ansvar for kollektivtransporten er at kommunen omfatter et område som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion (geografisk funksjonelt område) og som har et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtransporttilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad.

Den konkrete gjennomføringen av oppgaveoverføringen vil bli utredet nærmere.

Ansvaret for skoleskyss kan overføres til kommuner som overtar ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport. Departementet viser til kapittel 5.8 for nærmere beskrivelse av skoleskyss.

Det er viktig å se ansvaret for kollektivtransporten i sammenheng med ansvaret for vegpolitikken. Ved overføring av kollektivansvaret til de største kommunene blir fylkeskommunenes mulighet til å se løsninger for kollektivtransporten i sammenheng med innsatsen på fylkesvegnettet svekket. Spørsmålet om overføring av ansvaret for fylkesveger til de største kommunene skal vurderes i prosessen frem mot neste nasjonale transportplan, jf. kapittel 4.9. Spørsmålet om overføring av ansvaret for kjøp av jernbanetjenester til robuste kommuner vurderes i samband med jernbanereformen, der Jernbaneverket og NSB omorganiseres for å oppnå en hensiktsmessig styrings-

struktur, en forretningsmessig organisasjonsform med tydelige mål.

5.11 Lokal nærings- og samfunnsutvikling

Kommunens roller i lokal nærings- og samfunnsutvikling

Kommunene har et generelt ansvar for lokal samfunnsutvikling. Kommuneloven fastslår at kommunen skal utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet. Konkrete bestemmelser om planlegging framgår av plan- og bygningsloven. Denne gir kommunene en rekke oppgaver innenfor samfunns- og arealplanlegging. I tillegg til påleggene i plan- og bygningsloven kan kommunene på frivillig basis legge til rette for samfunnsutvikling i kommunen gjennom egne initiativ og gjennom samarbeid med frivillige lag, organisasjoner, lokalutvalg eller med andre deler av offentlig forvaltning.

Næringsutvikling er sentralt for utviklingen av regioner, kommuner og lokalsamfunn. Næringslivet bidrar med verdiskaping, arbeidsplasser, vare- og tjenestetilbud og som partner i stedsutviklingen. Kommunen er også sentral for utviklingen av det lokale næringslivet. Ulike egenskaper ved kommunene påvirker bedriftenes lokaliseringstilbud, utvikling av eksisterende næringsliv og grunnlaget for etablering av nye næringsvirksomheter. Grunnleggende økonomiske faktorer som tilgjengelighet av transportinfrastruktur, arbeidstakeres utdannings- og lønnsnivå, teknisk infrastruktur, lokale skatter og avgifter, samt offentlig og privat etterspørsel, går igjen som viktige faktorer i studier av bedrifters lokaliseringstilbud og for utviklingen i eksisterende næringsliv. I tillegg til sitt eget tjenestetilbud kan kommunene også påvirke lokal næringsutvikling gjennom kommunenes kjøp av tjenester.

Entreprenørskap stimuleres av eksisterende næringsliv og eksisterende oppstartsaktivitet. Kommunene kan også bidra ved å etterspørre varer og tjenester fra nystartede bedrifter lokalt. Hvilke andre lokale faktorer som påvirker entreprenørskap er mindre belagt med gode studier, men også her pekes det på at kompetansen blant innbyggerne er sentralt. Bedrifter er avhengig av gode tilbud for husholdningene for å rekruttere arbeidskraft. Kommunale tjenestetilbud, skole og kulturelle tjenester påvirker særlig unge og utdannede husholdningers flyttebeslutninger. Husholdninger og næringsliv vil også være opptatt av teknisk infrastruktur som planlegging og utbygging,

vann og avløp samt behandling av byggesøknader og reguleringsplaner. Dette er faktorer som kommunene også er opptatt av.

I en spørreundersøkelse om lokal næringspolitikk går det også fram at behandling av byggesøknader og reguleringsplaner, samt utbygging av kommunale veier og infrastruktur, er de viktigste virkemidlene kommunene bruker for å tilrettelegge for og tiltrekke seg næringsvirksomhet. Regjeringen gjennomfører flere forenklingstiltak som vil bidra til raskere planprosesser og økt lokal handlefrihet.

Kommunens roller innenfor lokal nærings- og samfunnsutvikling dekker et bredt spekter av virkemidler. Disse kan oppsummeres slik:

- Samfunns- og arealplanmyndighet, herunder mål og strategier for ressursforvaltning og utvikling av arealer for blant annet boliger, næringsvirksomhet, rekreasjon, folkehelse (inkludert universell utforming) og vern. Dette skjer gjennom arbeidet med blant annet planstrategier, kommuneplan og reguleringsplaner.
- Forvaltningsoppgaver tilknyttet næringsvirksomhet – bruksendringer, byggetillatelse, skjenkeløyver mv.
- Investering i næringsrettet infrastruktur – næringsarealer, bredbånd, kommunale veier mv.
- Veiledning og rådgivning av bedrifter og etablerere – blant annet være førstelinjetjeneste for bedrifter.
- Plikt til å saksforberede søknader om midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket, og uttale seg til Innovasjon Norge (IN) som avgjør sakene.
- Tildele tilskudd til bedrifter innenfor EØS-reglene om bagatellmessig støtte. Det er ikke en lovpålagt oppgave for kommunene å gi tilskudd. I hvilken grad kommunene har midler til dette, avhenger av om de har kraftfond, næringsfond eller egne avsatte midler.
- Påvirke lokal næringsutvikling gjennom lokale avgifter og eventuell eiendomsskatt.
- Kommunal etterspørsel av varer og tjenester og innovative innkjøp.

Det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder politisk prioritering, ressursbruk og organisering av arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling. I mange små kommuner er fagmiljøene små og sårbare. Det kan gå ut over nærings- og samfunnsutviklingsarbeidet. Det er også ulikheter i hvordan de ulike regionale aktørene samhandler med kommunene. Næringslivet og etable-

rere forventer en velfungerende kommunal førstelinjetjeneste som kan gi dem praktiske råd, veiledning og informasjon om blant annet støtteordninger, kurs og hvilke instanser som kan hjelpe dem videre. Private organisasjoner og foreninger som er viktige for samfunnsutviklingen har på samme måte behov for at det kommunale apparatet legger til rette for deres virksomhet.

En bevisst holdning i kommunene til egne innkjøp kan ha stor betydning for lokal næringsutvikling. I dag skjer produksjon og utvikling av tjenester ofte i mindre enheter og i kommuner med lite kompetanse og ressurser til å drive innovasjon. Kommunereformen vil være viktig for å få sterkere og mer innovative miljøer i kommunesektoren. Framtidens løsninger vil komme fra både offentlig og privat sektor. Offentlig sektor kan spille en viktig rolle ved å etterspørre bedre løsninger, være et hjemmemarked for norsk næringsliv og bidra til at ny kunnskap tas i bruk i den enkelte virksomhet og på tvers av sektorer. Løsningene må utvikles i et samspill mellom brukerne, offentlig sektor, næringslivet og kompetansemiljøene. Det betyr at offentlig sektor må være en god bestiller av nye og bedre løsninger. Et viktig ledd i å oppnå dette er å skape sterke innkjøpsmiljøer i større kommuner. Disse innkjøpsmiljøene bør foruten å sikre god regeletterlevelse sørge for god behovsforankring hos innbyggerne, gi kommuneledelsen gode råd om hvordan anskaffelser kan bidra til å nå de langsiktige målene for virksomheten og lage gode rutiner for markedsdialog og leverandørutvikling.

Andre offentlige virkemidler for lokal samfunns- og næringsutvikling

Innenfor samfunnsutvikling i bred forstand er det en rekke ulike aktører, så som kultur- og utdanningsinstitusjoner, aktører med ansvar for infrastruktur og andre utbyggingstiltak mv. Det offentlige virkemiddelapparatet for næringsutvikling består også av flere aktører. Fylkeskommunen, fylkesmannen og Innovasjon Norge (IN) er de tre viktigste aktørene på regionalt nivå. Fylkesmannen og fylkeskommunen er regionale aktører for ulike utviklings- og tilretteleggende tiltak, mens IN har hovedansvaret for bedriftsrettede tiltak. Tre departementer har det overordnede ansvaret for virkemidlene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet). Selskapet for industrivekst SF (Siva) og Brønnøysundregis-

trene er også aktuelle aktører i forhold til kommuner og næringsdrivende. Det er derfor tatt inn en kort omtale også av deres roller.

Fylkesmannen

De fylkesvise midlene til investering og bedriftsutvikling og midlene til utredning og tilrettelegging, skal legge til rette for lønnsom verdiskaping i landbruket. Dette er avtalefestede midler som er gjenstand for årlige forhandlinger som del av jordbruksoppgjøret. Forvaltningsansvaret for midlene på regionalt nivå er delt mellom fylkesmannen og IN, og midlene fordeles fylkesvis etter en nasjonalt fastsatt fordelingsnøkkel. Det meste av disse midlene er bedriftsrettede og forvaltes av IN, mens en mindre del av midlene forvaltes av fylkesmennene til utrednings- og tilretteleggingstiltak.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunenes arbeid for å tilrettelegge for næringsutvikling finansieres av frie inntekter (skatteinntekter og rammetilskudd fra staten), egne fylkeskommunale midler og regionale utviklingsmidler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Fordelingen skal sikre ressurser til områder med særskilte ufordringer i form av svak befolkningsutvikling, konkurransemessige ulemper, store avstander og utfordringer knyttet til sysselsetting, arbeidsmarked og levekår.

Fylkeskommunene skal prioritere virkemiddelbruken og blant annet bevilge midler til andre nasjonale virkemiddelaktører (IN, SIVA, Forskningsrådet), for innsats innenfor det distriktpolitiske området. Denne prioriteringen skjer i samråd med det regionale partnerskapet. En del av oppdraget fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til fylkeskommunene er også å styrke kommunene i arbeidet med lokal nærings- og samfunnsutvikling. Fra 2014 er det opp til den enkelte fylkeskommune å prioritere og bevilge midler til kommunale næringsfond innenfor den generelle rammen av regionale utviklingsmidler fra departementet. Midler til kommunale næringsfond tildeles i dag mindre kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet med et formål å stimulere til næringsrettet innsats i de kommunene som i dag ikke har kapasitet til dette på egen hånd. Rammen til kommunale næringsfond blir politisk besluttet i fylkeskommunen.

Innovasjon Norge (IN)

IN er et særlovselskap som er eid av staten ved Nærings- og fiskeridepartementet med 51 prosent og fylkeskommunene med 49 prosent. Selskapets formål er å være statens og fylkeskommunens viktigste verktøy for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet. Selskapets virkemidler kan deles i følgende hovedtyper: finansiering, kompetanse, profilering, nettverk og rådgivning. Selskapet har 21 kontorer i hele landet. Dessuten har IN 38 kontor i utlandet. IN samhandler med kommunene, basert på avtaler mellom IN og den enkelte kommune som ønsker dette.

IN har oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet om forvaltning av landsdekkende ordninger som skal utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling og utløse regionenes næringsmessige muligheter, herunder også tiltak for å fremme eksport og internasjonalisering av norsk næringsliv. IN har oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet innenfor forvaltning av nasjonale utviklingsprogrammer på landbruksområdet og midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket. Endelig har IN oppdrag fra fylkeskommunene vedrørende forvaltning av bedriftsrettede virkemidler til regional utvikling innenfor gitte geografiske områder. Dette er en andel av Kommunal- og moderniseringsdepartementets midler til regional utvikling som stilles til disposisjon for fylkeskommunene etter en egen fordelingsnøkkel. Fylkeskommunene står også fritt til å benytte egne midler til slike formål.

Selskapet for industrivekst SF (Siva)

Siva er statens virkemiddel for tilretteleggende eierskap og utvikling av bedrifter og nærings- og kunnskapsmiljøer i hele landet. Siva har et særlig ansvar for å fremme vekstkraften i distriktene. Hovedmålet er å utløse lønnsom næringsutvikling i bedrifter og regionale nærings- og kunnskapsmiljøer. Siva har to virksomhetsområder, eiendom og innovasjon, hvor de er hel- eller deleier i over 40 eiendomsselskaper, og medeier i over 100 små og store forsknings- og kunnskapspark og næringshager. Programmer og aktiviteter innenfor innovasjonsområdet finansieres over budsjettene til Landbruks- og matdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

Eiendomsaktiviteten er selvfinansierende. Innenfor innovasjonsområdet arbeider Siva med programvirksomhet (inkubasjonsprogrammet og

næringshageprogrammet), eierskap i innovasjonsselskaper, nettverksaktiviteter, mobilisering og pådriverarbeid. I næringshageprogrammet samlokaliserte næringshagene utviklingsorienterte bedrifter for å fremme vekst, samarbeid og utvikling. Programmet finansieres av Siva (over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett) og av fylkeskommunene. Næringshagene brukes som regionale utviklingsverktøy tilpasset behovet i det enkelte fylke. Fylkeskommunene og Siva samarbeider om å definere regionale mål og bestemme antall næringshager og struktur i de respektive fylkene.

Brønnøysundregistrene

Brønnøysundregistrene tilbyr informasjon til personer som skal starte eller har startet bedrift. Informasjon knyttet til oppstart og drift av bedrift er tilgjengelig på Altinns nettsider. I tillegg er det mulig å stille spørsmål elektronisk og per telefon. Dette er tjenester som utfyller tilbud til bedrifter på både lokalt og regionalt nivå. Tilbudet er tilgjengelig for personer i hele landet og innenfor alle bransjer. Målsettingen er å gjøre det enklere å starte og drive bedrift i Norge.

Videreutvikling av kommunens roller som lokal nærings- og samfunnsutvikler

Ekspertutvalget for kommunereformen har i sin sluttrapport vurdert lokal nærings- og samfunnsutvikling som ett av ti utvalgte eksempler på mulige nye oppgaver til større kommuner. Utvalget peker på at kommunene forventes å være førstelinjetjeneste overfor lokalt næringsliv, men er det forvaltningsorganet som har minst formalisert ansvar og myndighet. Prinsipielt oppfatter utvalget dette som uheldig. Etter utvalgets oppfatning vil en styrking av kommunenes ansvar og roller på dette feltet tilføre kommunene positive virkemidler. Dette vil i sin tur kunne skape et bredere grunnlag for lokalpolitisk engasjement i rollene som lokale nærings- og samfunnsutviklere. Utvalget vurderer at større kommuner med 15 000–20 000 innbyggere vil kunne ivareta rådgivning på flere områder, treffe ulike beslutninger om tilrettelegging for lokalt næringsliv og avgjøre søknader om mindre økonomiske tilskudd til lokale bedrifter og etablerere.

Utvalget mener imidlertid at kommuner av denne størrelsesorden likevel ikke kan forventes å ha eller få tilstrekkelig kompetanse til å treffe vedtak i saker om finansiering av næringsvirksomhet som er rettet mot et internasjonalt mar-

ked eller i satsinger som inngår i nasjonale programmer mv. Det kan også være andre funksjoner som kommunene ikke kan ivareta like effektivt som det apparatet som i dag har forvaltningsansvaret. Utvalget anbefaler videre utredning av en modell for større grad av desentralisering av oppgaver relatert til lokal nærings- og samfunnsutvikling.

Departementet mener at større kommuner vil kunne ha et annet utgangspunkt for innsats rettet mot lokal nærings- og samfunnsutvikling enn mange av dagens kommuner. Det er behov for mer forskningsbasert kunnskap for å vurdere om det er tjenlig for samfunns- og næringsutvikling og verdiskaping nasjonalt og regionalt at kommunene gis en større rolle her. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, i samarbeid med Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, har derfor bestilt en utredning for å få kartlagt roller, tiltak og virkemidler i kommunenes arbeid med lokal nærings- og samfunnsutvikling. Utredningen skal beskrive viktige utfordringer knyttet til kommunenes innsats, for eksempel faktorer som kapasitet, kompetanse, likebehandling, virkemidler og grenseflater mot andre aktører (særlig fylkesmannen, fylkeskommunen og IN). Denne delen av oppdraget skal basere seg på eksisterende forskning, utredninger og evalueringer. Disse skal gjennomgå med sikte på å sammenstille hvilke vurderinger som er gjort av kommunenes handlingsrom og innsats for lokal nærings- og samfunnsutvikling.

Utredningen skal videre vurdere i hvilken grad dagens roller, tiltak og virkemidler kan eller bør videreføres i en situasjon med større kommuner. Det skal utredes hvilke behov og muligheter det er for å videreutvikle og eventuelt formalisere kommunenes ansvar for lokal nærings- og samfunnsutvikling. Vurderingen skal ha et bedrifts- og gründerfokus, og både samfunnsøkonomisk lønnsomhet og konsekvenser for næringslivet skal vurderes knyttet til forslag til endringer. Departementet har tildelt oppdraget til Norut Alta, som skal samarbeide med Norut Tromsø om gjennomføringen. Utredningen skal foreligge innen 15. august 2015.

Regjeringen vil videreutvikle det bedriftsrettede virkemiddelapparatet. I Sundvolden-erklæringen heter det at regjeringen vil gjennomgå virkemiddelapparatet for innovasjon og videreutvikle virkemidlene med høyest innovasjonseffekt. I dag er det ikke tilfredsstillende oversikt over hvilke kommunale, regionale, nasjonale og internasjonale næringsrettede virkemidler som finnes og hvor effektive de er. I 2014 ble det startet opp to forskningsprosjekter for å få et bedre beslutningsgrunnlag til å vurdere innovasjons- og verdiskapingseffekten av ulike virkemidler. Konsulentselskapet DAMVAD skal kartlegge de næringsrettede virkemidlene som er offentlig finansiert, der målsettingen med virkemidlet er innovasjon og verdiskaping, enten direkte eller indirekte. Utrederne skal systematisere og strukturere data i en typologi av virkemidler og vurdere i hvilken grad det er overlapp og samspill mellom virkemidlene. SSB skal analysere og forsøke å tallfeste effekten av utvalgte virkemidler. Arbeidet skal være ferdigstilt innen utgangen av 2015.

Det er krevende å beregne effekten av ulike virkemidler, men det er et nødvendig arbeid for å forenkle og forbedre virkemidlene for innovasjon i norsk næringsliv. Kunnskap er viktig både for norsk næringsliv og for dem som skal utvikle næringspolitikken. Kunnskap om hva som fungerer og hva som ikke fungerer vil være viktig som grunnlag for utviklingen av framtidens politikk.

Nærings- og fiskeridepartementet har startet en gjennomgang av føringene og oppdragene for Innovasjon Norge for å legge til rette for en høyere grad av måloppnåelse og effektiv drift. Gjennomgangen skal bidra til å videreutvikle selskapet til en mer effektiv virkemiddelaktør som er enklere å forholde seg til for kundene, og vil utgjøre et viktig grunnlag for videre arbeid med kartlegging og vurdering av kommunenes rolle.

Når de nevnte utredningene og et sammenstilt kunnskapsgrunnlag foreligger, vil det utgjøre et grunnlag for å vurdere om det er behov for å klargjøre og styrke kommunenes rolle knyttet til lokal nærings- og samfunnsutvikling. Regjeringen vil følge opp dette spørsmålet i proposisjonen om nye oppgaver til større kommuner som planlegges fremmet for Stortinget i vårsesjonen 2017.

6 Regionalt folkevalgt nivå

6.1 Innledning

Stortinget har bedt regjeringen gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene, men uten at dette skal forsinke arbeidet med kommunereformen for primærkommunene. Regjeringen har som følge av Stortingets vedtak igangsatt et arbeid med å vurdere hvordan fylkeskommunene/det regionale folkevalgte nivået kan utvikles. Som følge av at kommunereformen allerede var igangsatt da Stortinget fattet sine vedtak, er det ulik fremdrift i de to prosessene.

Som en direkte oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak har departementet fått utarbeidet en gjennomgang av tidligere utredninger av regionspørsmålet. Rapporten er utarbeidet av Møreforskning.¹ Den gjennomgår de prinsipper og kriterier som tidligere utredninger har fremhevet og lagt til grunn for vurderinger av fylkeskommunens roller, oppgaver og geografi. Ut fra dette skisserer Møreforskning ulike modeller for regional inndeling og regionenes oppgaver og funksjon, samt hvordan ulike regionale strukturer kan fungere i forhold til ulike kommunestrukturer. Dette kapitlet omtaler ikke de konkrete modellene. Det spørsmålet vil vurderes i den videre prosessen. Departementet vil i dette kapitlet drøfte hvordan det regionale folkevalgte nivået påvirkes av endringer i kommunestrukturen og oppgavefordeling som følge av kommunereformen. Det skisseres hvilke perspektiv departementet vil legge til grunn for det videre arbeidet med vurdering av oppgaver og roller for det regionale folkevalgte nivået, og hvordan videre prosess legges opp.

6.2 Mål for arbeidet og forholdet til kommunereformen

Regjeringen har som mål at utviklingen av det regionale folkevalgte nivået skal bidra til at forvaltningssystemet samlet sett fungerer best mulig for innbyggere og næringsliv. Målet for arbeidet med det regionale folkevalgte nivået er å sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne og en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.

Forvaltningsnivåene skal fungere sammen som demokratiske organer og arenaer, tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, planleggere og samfunnsutviklere. Kommunereformen vil føre til endringer i kommunestrukturen og overføring av oppgaver til kommunene fra staten og fylkeskommunene. Dette gir grunnlag for å vurdere endringer også i det regionale folkevalgte nivået. Det regionale folkevalgte nivåets oppgaver og roller kan ikke vurderes isolert, men må ses i sammenheng med og som del av et helhetlig forvaltningssystem. En endring av det regionale folkevalgte nivået må gi merverdi for innbyggere og næringsliv.

Kommunereformen gir et nytt utgangspunkt for vurderingen av veien videre for det regionale folkevalgte nivået. Færre og større kommuner gir kommunene bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gir bedre muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn, og styrker grunnlaget for å ivareta viktige frivillige oppgaver.

Møreforskning peker i sin rapport på at endringer i både oppgavefordeling og kommunestruktur gir behov for å vurdere inndelingen til det regionale folkevalgte nivået. En overordnet vurdering er at jo færre kommuner det blir, desto større bør regionene bli. Få og befolkningsmessig store kommuner taler for utvikling av større regionale strukturer. Samtidig kan det være grenser for hvor mange kommuner som er hensiktsmessig innenfor en enkelt region. Jo flere kommuner, desto flere aktører blir det for regionen å følge opp og involvere i regionale prosesser. Hvilken form for samhandling det er behov for mellom kommune og region, vil derimot variere etter

¹ Amdam, J., Halvorsen, L. J. og Bakke, G. (2014) Alternativer for regionalt folkevalgt nivå. Rapport nr. 58. Møreforskning, Volda

kommunenes størrelse, kapasitet og utfordringer, og med regionnivåets faktiske oppgaver og funksjoner. Stor variasjon i kommunestørrelse vil gi behov for fortsatt differensiert relasjon mellom region og kommune.

Overføring av fylkeskommunale oppgaver til de største kommunene forutsetter at oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene kan håndteres på en måte som sikrer likeverdig løsning av oppgavene. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i den sammenheng. Større regioner kan bidra til å styrke oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene.

6.3 Prinsipper og kriterier for utvikling av regionalt folkevalgt nivå

Møreforskings gjennomgang av utredningsarbeider fra 1974 og fram til i dag viser en sterk kontinuitet i vurderingen av hvilke hovedprinsipper som bør ligge til grunn for oppgavefordelingen mellom statlig og kommunal/regional sektor, hvilke roller regionnivået bør ha og hvilke prinsipper og kriterier som er viktige for ivaretagelsen av disse rollene. I det følgende presenteres hovedprinsippene som trekkes fram, samt kriteriene knyttet til utvikling av de ulike rollene fylkeskommunene i dag innehar.

Prinsipper og hensyn for oppgavefordelingen

Møreforskning trekker opp tre hovedprinsipper som har ligget til grunn for oppgavefordeling mellom kommune, region og stat i de utredningene som er gjennomgått.² Disse hovedprinsippene kan oppsummeres som følger:

1. Oppgaver bør legges til lavest mulig effektive nivå.
2. Staten bør ta seg av oppgaver som skal gjennomføres på likeartet vis over hele landet.
3. Oppgaver som forutsetter lokalt kjennskap og initiativ bør delegeres til region- eller kommunenivå.

² Møreforskning har gjennomgått fire «knipper» av utredningsarbeid som grunnlag for sitt arbeid: Hovedkomiteen for lokalforvaltningen og opprettelsen av «Den nye fylkeskommunen» (1971–1988), Christiansenutvalget (1989–1992), Oppgavefordelingsutvalget (1999–2000) og utredningsarbeider i forkant av forvaltningsreformen (2003–2010). I tillegg har Møreforskning gjennomgått utredningsarbeider med relevans for storbyenes rolle.

Det første prinsippet legger til grunn et desentraliseringshensyn og et effektivitetshensyn, og innebærer at fordelingen av oppgaver bør baseres på en avveining av gjennomføringsevne, kostnadseffektivitet og nærhet til innbyggerne.

De to neste prinsippene synliggjør ytterligere avveiningskriterier for oppgaveløsning. Behov for standardisering og likebehandling av innbyggerne i hele landet, taler for statlig ansvar. Deresom lokal kjennskap og initiativ vektlegges sterkere, bør region- eller kommunenivå utføre oppgavene.

Disse prinsippene ligger også til grunn for kommunereformen, jf. kapittel 3.

Kriterier for regionnivåets rolleutøvelse

Møreforskning trekker fram at synet på fylkeskommunens roller og funksjoner har vært forholdsvis stabilt siden etableringen av den nye fylkeskommunen. Reformen i 1975–1977 var innrettet mot å styrke fylkeskommunen som 1) *demokratisk organ og arena*, 2) *tenesteprodusent* og 3) *myndighetsutøver*. Vektleggingen av disse tre rollene ble videreført av Christiansen-utvalget og Oppgavefordelingsutvalget. Gjennom de vesentlige endringene i fylkeskommunens oppgaver som kom i første halvdel av 2000-tallet, ble fylkeskommunen tilført en fjerde rolle: 4) *samfunnsutvikler*. Møreforskning viser til at disse er de samme fire rollene som ekspertutvalget har lagt til grunn for kommunene i delrapporten *Kriterier for god kommunestruktur*.

Demokratisk organ og arena

Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen (NOU 1974: 53) knyttet målsettingen om å styrke demokratiet til prinsippet om folkesuverenitet, her forstått som at folkets flertall skal gis den avgjørende innflytelsen over en sak. Demokrati-målet ble presisert i to delmål: 1) å styrke folkevalgte nivåer og 2) å legge til rette for kontakt mellom borgere og offentlige myndigheter for at befolkningen lettere kan gjøre sine interesser gjeldende. Møreforskning viser til at denne prinsippdiskusjonen har gitt opphav til to kriterier for demokrati som er hyppig framhevet i senere utredningsarbeider om regionnivået:

1. Demokratiet styrkes hvis tjenester og oppgaver underlegges folkevalgt kontroll.
2. Demokrati bestemmes av innbyggernes relative innflytelse over saker som angår dem.

Ut fra disse prinsippene bør regionnivået innrettes slik at innbyggerne får størst mulig innflytelse over saker som angår dem. Implikasjonen er at demokratiet styrkes hvis offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon blir sterkere og/eller mer direkte underlagt folkevalgt kontroll og hvis de som blir sterkest berørt av en sak, får økt sin relative innflytelse over saken på bekostning av andre. I et indirekte folkestyre vil demokratigraden styrkes ved at det folkevalgte organet får økt status vis-à-vis staten, ved økt kontakt mellom borgerne og de folkevalgte, og ved at de folkevalgte velges på en måte som gjør at befolkningens interesser og synspunkter blir ivaretatt.

Tjenesteprodusent

Møreforskning trekker fram at et overordnet mål med innføringen av den nye fylkeskommunen var en mer praktisk og effektiv administrasjonsordning (NOU 1974: 53). I målsettingen ligger det både et ønske om kostnadseffektivisering og et mer tidseffektivt, enklere og mer brukervennlig regelverk og forvaltningsregime. Den andre utredningen til Hovedkomiteen for lokalforvaltningen (NOU 1988: 38) retter sterkest fokus på fylkeskommunens rolle som tjenesteprodusent, og bedre tjenester framheves som én av to hovedmålsettinger for videre reformarbeid. Møreforskning viser at kvaliteten på offentlige tjenester og myndighetsutøvelse har vært en gjenganger i utredninger av lokal- og regionalnivået, men at forståelsen av kriteriet varierer mye. Christiansen-utvalget knytter kvalitet til utfordringer ved å rekruttere kvalifisert arbeidskraft, men drøfter også aspektet at alle innbyggere skal ha tilgang på likeverdige tjenester. Dette aspektet ved tjenestekvalitet er spesielt vektlagt av *Distriktskommisjonen* (NOU 2004: 19), i St.meld. nr. 21 (2005–2006) *Hjarte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken* og St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*.

Christiansen-utvalget drøfter ytterligere et aspekt som berører tjenestekvalitet: at befolkningen ikke bør ha for lang avstand til regionsenteret og regionens funksjoner. Dette kriteriet ble også framhevet av Oppgavefordelingsutvalget og flere senere utredninger og stortingsmeldinger. I lys av at ny teknologi og nye kommunikasjonsformer i mange tilfeller gjør reiseavstand mindre viktig, mener Møreforskning at dette kriteriet kan omformuleres til tjenestenes og myndighetsutøvernes tilgjengelighet for innbyggerne.

Møreforskning framhever dermed to kriterier som i tidligere utredninger knyttes til rollen som tjenesteprodusent:

1. Kostnadseffektivitet ved tjenesteproduksjon.
2. Tjenestenes kvalitet, tilgjengelighet og likeverdighet, som blant annet knyttes til tilbyders kapasitet og kompetanse.

Møreforskning framhever at disse kriteriene ofte må veies opp mot hverandre. For eksempel vil hensynet til kostnadseffektivitet i mange tilfeller stå i et motsetningsforhold til både tjenestekvalitet, tilgjengelighet og hensynet til likeverdige tilbud.

Myndighetsutøver

Møreforskning mener flere av forholdene beskrevet ovenfor påvirker egenskapene ved myndighetsutøvelse på likeartet vis. Dette gjelder særlig forholdet til kostnadseffektivitet og forholdet mellom kompetanse, kapasitet og kvalitet. Samtidig pekes det på at myndighetsutøvelse normalt ikke setter like store krav til *tilgjengelighet* som tjenesteproduksjon.

Siden hensynet til rettsikkerhet er nært forbundet med forutsigbarhet og transparens i prosessforløp, er det større behov for å håndtere kompleksitet og samordning i rollen som myndighetsutøver enn som tjenesteprodusent. Møreforskning viser til at samordningsutfordringer ble trukket frem i den første *Maktutredningen* (NOU 1982: 3) og i Hovedkomiteens andre utredning (NOU 1988: 38). Hensynet til samordning har senere stått sentralt i Christiansen-utvalget, Oppgavefordelingsutvalget og de fleste senere utredninger om regionnivået.

På grunnlag av disse utredningene framhever Møreforskning tre kriterier knyttet til rollen som myndighetsutøver:

1. Kostnadseffektivitet ved myndighetsutøvelse.
2. Rettsikkerhet og brukervennlighet: kompetanse, kapasitet og habilitet, saksbehandlingstid og saksbehandlers tilgjengelighet.
3. Ivaretagelsen av en regional samordningsfunksjon.

Regional samfunnsutvikler

Fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler ble slått fast allerede i plan- og bygningsloven fra 1985. Allikevel er det en forholdsvis ny hovedrolle for fylkeskommunen. Møreforskning viser til at det allerede under Christiansen-utvalget ble utledet to sentrale prinsipper for regioninndeling med rele-

vans for utøvelsen av samfunnsutviklerrollen. Det første prinsippet er at man bør innrette regionene slik at utilsiktede virkninger av vedtak kommer til syne i beslutningssystemet. Prinsippet er viktig for at beslutninger skal fattes ut fra hva som gir størst mulig samfunnsnytte og ikke bare ut fra hva som tjener beslutningstakeren. Kriteriet er nært knyttet til utfordringen med segmentering/fragmentering av staten som ble påpekt i de to makt- og demokratiutredningene (NOU 1982: 3, NOU 2003: 19), Hovedkomiteens andre utredning (NOU 1988: 38) og Oppgavefordelingsutvalgets målsetting om samordning.

Det andre prinsippet er at regionene bør avgrenses geografisk slik at området naturlig hører sammen. Christiansen-utvalget knyttet dette prinsippet til funksjonalitet med hensyn til grensene for bo- og arbeidsmarkedsregioner. Selstad³ støtter opp om Christiansen-utvalgets vurdering og tilfører et nytt funksjonelt prinsipp for regional avgrensning som dels henger sammen med grensene for bo- og arbeidsmarkedsregioner. Ifølge Selstad bør man søke å innrette regiongrensene etter næringssammensetning, for å gjøre det lettere å fatte helhetlige beslutninger som ivaretar regionens særtrekk og interesser.

Selstad tilfører også et tredje kriterium for regional inndeling i form av innbyggernes *identifikasjon* med regionsentrene og regionen. Selstad ser identifikasjonskriteriet i nær sammenheng med funksjonalitetskriteriet, ved at han knytter identifikasjon til økonomisk homogenitet, arbeidsmarkeder og interaksjon.

Ut fra dette sammenfatter Møreforsking tre sett kriterier for regioninndeling som grunnlag for utøvelse av rollen som regional samfunnsutvikler:

1. Muligheten for å utøve et helhetssyn og unngå utilsiktede konsekvenser av sektorvedtak.
2. Regionenes funksjonalitet og homogenitet, blant annet med hensyn til bo- og arbeidsmarked og næringssammensetning.
3. Felles identitet. Forutsetning for at befolkningen skal identifisere seg med region og regioner.

³ Selstad T. (2004): Sterke regioner: Forslag til ny regioninndeling av Norge. Kommuneforlaget, Oslo. Selstad T. (2004): Sterke regioner KOU 2004:1 Sterke regioner. Kortversjon. Kommunenes Sentralforbund.

6.4 Innspill fra KS

Hovedstyret i KS vedtok 12. desember 2014 hvilke prinsipper de mener må legges til grunn for et framtidig regionalt folkevalgt nivå og hvilke konkrete oppgaver som bør overføres til folkevalgte regioner. Fylkestingene ble oppfordret til å behandle disse spørsmålene i løpet av vinteren 2015. Fylkestingenes behandling av KS' hovedstyres vedtak vil inngå i grunnlaget for den videre prosessen med vurdering av et framtidig regionalt nivå.

6.5 Departementets vurderinger

Fylkeskommunenes ulike roller henger sammen. Fylkeskommunen som demokratisk organ utvikles gjennom endring i oppgaver og funksjon. Rollen som myndighetsutøver knyttes til ansvar både for tjenesteproduksjon og samfunnsutviklerrollen – blant annet gjennom ansvaret for regional planlegging. Ansvar for tjenester som kollektivtransport og videregående opplæring knyttes nært til utvikling av velferd og tilrettelegging for samfunnsutvikling. Departementet mener det først er nødvendig å drøfte det regionale folkevalgte nivåets *funksjon* i forvaltningssystemet. Deretter kan det vurderes hvilke oppgaver og virkemidler som bør ligge til regionene.

Etter departementets vurdering er det særlig rollene som tjenesteprodusent og samfunnsutvikler som er sentrale for regionenes funksjon. En klar og funksjonell ansvarsfordeling innenfor tjenesteproduksjon er av betydning for forvaltningssystemets effektivitet. Samordning og tilpasning av offentlig innsats har betydning for i hvilken grad forvaltningssystemet samlet sett blant annet har evne til å utløse vekstpotensialet, forsterke konkurransekraften i alle deler av landet og ivareta miljøhensyn.

Utvikling i rollen som tjenesteprodusent

Ny kommunestruktur og ny oppgavefordeling vil utgjøre bakteppet for utvikling av det regionale folkevalgte nivåets rolle som tjenesteprodusent. Generelt vil regionenes ansvar som tjenesteprodusent være av særlig stor betydning for de kommunene som ikke går inn i de nye og større storkommunene.

Ved eventuell tilføring av nye funksjoner og oppgaver knyttet til tjenesteproduksjon vil man kunne utvikle et regionalt folkevalgt nivå som innbyggerrettet velferdsprodusent. Som kriteriene

utledet fra tidligere utredninger vektlegger, kan regionene styrkes som tjenesteprodusent ved å overføre oppgaver som kan gjennomføres mer effektivt på regionalt enn på statlig nivå, og som styrkes av å underlegges demokratisk folkevalgt kontroll. Overføring av oppgaver til regionalt folkevalgt nivå kan gi brukere og berørte økt innflytelse over utvikling og utførelse av tjenestene.

Regionenes befolkningsgrunnlag og geografi vil påvirke muligheten for overføring av tjenesteproduksjonsoppgaver fra stat til region. Effektiviteten i tjenesteproduksjonen er avhengig av i hvilken grad stordriftsfordeler kan utnyttes. Regionstørrelse har også innvirkning på kapasitet, kompetanse og fagmiljøer, som igjen har betydning for kvalitet, profesjonalitet og rettsikkerhet. Generelt vil det være større potensial for overføring av nye tjenesteproduksjonsoppgaver jo større regionene blir.

En eventuell tilførsel av nye tjenesteproduksjonsoppgaver og økt myndighetsansvar knyttet til disse, kan gi det regionale folkevalgte nivået økt mulighet for å se utviklingen av ulike tjenester i sammenheng og etablere tjenestetilbud etter regionale behov og utfordringer.

Utvikling i rollen som regional samfunnsutvikler

Utvikling av det regionale folkevalgte nivået som samfunnsutvikler er, etter departementets syn, i mindre grad knyttet til spørsmålene om oppgavefordeling og budsjettansvar. Utvikling av samfunnsutviklerrollen vil i større grad åpne for vurdering av hvilke virkemidler og samhandlingsformer som muliggjør innvirkning på offentlig innsats i regionene og samordning mellom ulike aktører og forvaltningsnivåers innsats i et samfunnsutviklingsperspektiv.

Fylkeskommunene har i dag en sentral rolle med hensyn til regional utvikling, gjennom blant annet ansvaret for regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Dette innebærer et samordningsansvar gjennom planprosesser, for alle sektorer, og med vekt både på territoriell/horisontal samordning og på vertikal samordning mellom kommune, fylkeskommune og stat.

Sektorsamordning er en utfordrende oppgave som følge av en økende sektorisert og segmentert statlig forvaltning. Ved å vektlegge samfunnsutviklingsperspektivet kan man styrke regionene i rollen som samfunnsutviklere, gjennom å utvikle mulighetene til å koordinere ulike sektors innsats innenfor regionen. Dette innebærer muligheter til å innvirke på statlige prioriteringer og innretning av sektorinnsats innenfor regionen, for

eksempel gjennom økonomiske virkemidler, regional initiativrett eller utviklingsavtaler. Samspeillet mellom de folkevalgte nivåene vektlegges i dette perspektivet.

Forutsetningene for å innta en strategisk samfunnsutviklerrolle er tett knyttet til regional struktur, jf. kriteriene i kapittel 6.3. Regionenes muligheter til å utøve helhetssyn og unngå utilsiktede konsekvenser av sektorvedtak og prioriteringer, er viktig for utviklingen av denne rollen. Tidligere utredninger vektlegger også regionenes funksjonalitet og homogenitet spesielt med hensyn til bo- og arbeidsmarkeder og næringsstrukturer. En annen forutsetning er befolkningens felles identitet som igjen knyttes til legitimitet til beslutninger. Identitet og funksjonalitet henger sammen – tilgjengelighet mellom områder og homogenitet med hensyn til for eksempel næringsstrukturer skaper felles identiteter.

Regional struktur vil derfor påvirke regionenes legitimitet og effektivitet som samfunnsutvikler. Større regioner vil blant annet gjennom regional planlegging kunne øve innflytelse over og se større helhet i løsning av oppgaver som strekker seg over større geografiske områder, som for eksempel arealbruk, kommunikasjon og hvordan møte kompetansebehovene i arbeidslivet. Større regioner vil kunne styrke samhandlingen mellom stat og region og slik kunne bidra til en bedre sektorsamordning. Færre regioner gir færre enheter for staten å forholde seg til, samtidig som det kan gi enheter med sterkere fagmiljøer som kan se større områder og prosesser i sammenheng.

Videre arbeid med oppgaver og roller for det regionale folkevalgte nivået

Departementet mener at videreutvikling av det regionale folkevalgte nivået som samfunnsutvikler kan gi en mer målrettet og virkningsfull innsats enn en videreutvikling av regionene som tjenesteprodusent. I dette arbeidet bør vekten legges på muligheten til bedre regional tilpasning av offentlige virkemidler og å finne langsiktige og helhetlige løsninger for sentrale samfunnsutfordringer. Større regioner, som i større grad samsvarer med endrede transportmønstre og næringsstrukturer, vil i sterkere grad kunne påvirke samfunnsutviklingen innenfor sektorer av stor betydning for innbyggere og næringsliv.

Departementet ser derfor utvikling av samfunnsutviklerrollen som den mest aktuelle rammen for det videre arbeidet med konkretisering av det regionale folkevalgte nivåets oppgaver og funksjon. Departementet vil vurdere hvilke kon-

krete oppgaver og hvilket ansvar det regionale folkevalgte nivået bør ha, med hovedvekt på områdene kompetanse, kommunikasjon og næringsrettet innsats. Fylkeskommunene har i dag sentrale oppgaver innenfor disse områdene, samtidig som innsats og virkemidler er spredt på mange aktører, på ulike nivå og med ulike perspektiv. Muligheten for å se de ulike aktørenes innsats innenfor disse områdene i sammenheng, er sentralt for å kunne utløse vekstpotensialet og styrke vekstkraften i den enkelte regionen. Næringslivet i alle deler av landet opplever utfordringer med å rekruttere arbeidskraft med rett kompetanse, noe som går utover veksten i bedrifter og næringer. Manglende helhetsgrep innenfor kommunikasjon kan begrense utviklingen i bo- og arbeidsmarkedsregionene og større sammenhengende områder.

Arbeidet vil ta utgangspunkt i utfordringer ved dagens system, og vurdere hvordan en mer helhetlig og strategisk planlegging og forvaltning kan oppnås. Departementet mener at statlig innsats innenfor noen sektorer i økt grad bør tilpasses regionale forutsetninger og behov, og derigjennom gi bedre grunnlag for oppnåelse av nasjonale politiske mål. Arbeidet med å videreutvikle det regionale folkevalgte nivået vil blant annet bygge videre på den rollen fylkeskommunene i dag har innenfor transportsektoren, erfaringer med bymiljøavtaler og liknende utviklingsavtaler. Det vil vurderes hvordan regionalt folkevalgt nivå kan gis større medvirkning i store offentlige prioriteringer, gjennom planlegging og avtaler mellom forvaltningsnivåene. Det vil være naturlig å se nærmere på den prinsipielle grensedragningen mot fylkesmannen. Arbeidet må ses i sammenheng med departementets gjennomgang av fylkesmannens framtidige struktur og størrelse, jf. kapittel 7. Departementets videre vurdering av nye oppgaver til det regionale folkevalgte nivået vil i hovedsak rettes mot oppgaver som er relevante for, og støtter opp om, samfunnsutviklerrollen.

6.6 Videre prosess

Framdrift og milepæler

Det er regjeringens mål å gjennomføre kommunereformen og endringer i regionalt folkevalgt nivå samtidig, slik at både nye kommuner og ny regional inndeling kan iverksettes fra 1. januar 2020.

Det tas sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruk-

tur og nytt regionalt folkevalgt nivå. Sommeren 2015 vil fylkeskommunene inviteres til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer, med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Prosessen legger opp til at fylkeskommunene fatter vedtak høsten 2016. På denne måten vil de fylkeskommunale strukturvedtakene kunne tilpasses ny kommunestruktur.

Økonomiske virkemidler

Rammene for økonomisk kompensasjon ved sammenslåing er slått fast i inndelingslova §15:

Ved samanslåing av kommunar eller fylke og deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, gir staten delvis kompensasjon for inngangskostnader som er direkte knytte til desse prosessane. I ein overgangsperiode gir staten også kompensasjon for bortfall av rammetilskot.

Ved de siste kommunesammenslåingene har staten dekket nødvendige kostnader fra vedtak om sammenslåing til sammenslåingen trer i kraft. Staten vil også for fylkeskommuner dekke engangskostnader som følge av sammenslåingen. Rammetilskuddet til fylkeskommunene inneholder ingen elementer som berøres direkte av en sammenslåing, siden det ikke er noen elementer i inntektssystemet for fylkeskommunene som gis med et fast beløp per fylkeskommune. Alle overføringene til fylkeskommunene gis i utgangspunktet per innbygger i fylket, og det vil derfor ikke være aktuelt med et inndelingstilskudd for fylkeskommunene slik det er for kommunene.

Konsekvenser for valgdistriktene

Endringer i regionale strukturer vil kunne medføre behov for vurderinger av valgkretser til stortingsvalg. Det vil også kunne bli behov for å se på fordelingen av mandater mellom valgkretser og andre forhold knyttet til valgordningen.

Mandatfordeling mellom valgdistriktene følger av Grunnloven § 57. Hensynet bak å ha disse bestemmelsene i Grunnloven er å sikre en stabil og forutsigbar valgordning. Grunnloven deler landet inn i 19 valgkretser ved stortingsvalg. Beregningen av fordelingen av de 150 distriktsmandatene, samt at hvert valgdistrikt skal ha et utjevningsmandat, er også fastsatt i Grunnloven. Valgloven § 11-1 fastsetter at hvert fylke utgjør et valgdistrikt. Dette ble innført på grunnlag av

valglovutvalgets innstilling som ble lagt fram i 2001 (NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte*).

Endring av antall fylker eller fylkesgrenser har betydning for valgordningen. Utredning av behov og eventuell tilpasning av valgordningen i tråd med reformarbeidet, er noe det må være stor oppmerksomhet på. Å sikre representasjon fra hele landet til Stortinget er et viktig prinsipp i den norske valgordningen. Mandatfordelingen mellom valgdistriktene påvirkes både av antall innbyggere og størrelsen på distriktets areal. Det er en dynamisk fordeling som beregnes på nytt hvert 8. år for å ta høyde for endringer i innbyggertall. Neste fordeling vil skje før stortingsvalget i 2021.

Det må vurderes om regionene også etter en eventuell reform skal være valgdistrikter til stor-

tingsvalg. Det kan finnes forhold som taler for at framtidige valgdistrikt ved stortingsvalg ikke følger regiongrensene, men at man permanent eller som en overgangsordning opprettholder 19 valgdistrikt.

Tidspunktet for når nye regioner skal være etablert, bør ses i sammenheng med disse problemstillingene. Dersom det er snakk om mindre endringer, eller enkeltfylker som slår seg sammen, vil det være mulig å utrede og legge til rette for gode overgangsordninger. Reglene for valg til stortingsvalg kan tidligst endres slik at de får gyldighet fra 2021. Fordeling av mandatene mellom distrikter kan heller ikke endres før dette tidspunktet.

7 Forholdet mellom staten og kommunesektoren

7.1 Innledning

I dette kapitlet gis innledningsvis en omtale av prinsippene for statlig styring av kommunene. Deretter omtales juridiske og økonomiske virkemidler for statens styring av kommunene, herunder nyere utredninger om henholdsvis øremerking og rapportering. Prinsippet om rammestyring skal ligge til grunn ved overføring av nye oppgaver til kommunene som del av kommunereformen. Regjeringen vil arbeide med sikte på et mer målrettet og effektivt statlig tilsyn med kommunene. Dette arbeidet er nærmere omtalt i kapittel 7.3. I kapittel 7.4 gis en kortfattet omtale av bruk av pedagogiske virkemidler og tiltak for samhandling mellom staten og kommunesektoren. I kapittel 7.5 omtales departementets utredning av fylkesmannens framtidige geografiske inndeling sett i sammenheng med endringer i kommunestruktur og endringer av det regionale folkevalgte nivået. Avslutningsvis omtales noen eksempler på igangsatt arbeid med redusert statlig styring av kommunene på flere departementsområder.

Regjeringen vil legge til rette for å styrke det lokale selvstyret og gi større kommuner økt makt og myndighet. Dette er viktige elementer i arbeidet med kommunereformen. Større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitikkk i henhold til nasjonale mål, og behovet for statlig detaljstyring vil reduseres. Regjeringen ønsker å gi kommunene større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov. Dette vil styrke det lokale demokratiet og vil også gi en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

Regjeringen har satt i gang et arbeid med en generell gjennomgang av den statlige styringen av kommunene, med sikte på redusert detaljstyring av større kommuner. Ett av siktemålene er bedre koordinering og effektivisering av statlig tilsyn overfor kommunene. Regjeringen legger også til grunn at større kommuner vil gi grunnlag for redusert omfang av landsomfattende tilsyn. Resultatet av gjennomgangen av statlig styring vil bli

presentert for Stortinget våren 2017, samtidig med forslagene til beslutninger om ny kommunestruktur og nye oppgaver til kommunene.

Regjeringen ønsker et samfunn bygget på tillit og som er mindre byråkratisk enn dagens samfunn. Det er et viktig mål å skape en enklere hverdag for folk flest. Detaljstyring og byråkrati skal reduseres i hele forvaltningskjeden. For å gjøre forvaltningen mer resultatorientert, få mer gjennomføringskraft og bli bedre i stand til å løse sine primæroppgaver har regjeringen satt i gang flere tiltak, blant annet et program for bedre styring og ledelse i staten. Det antas at det systematiske arbeidet innenfor programmets områder også kan bidra til å påvirke kommunenes rammebetingelser i en positiv retning. Blant annet bør regjeringens initiativ om tydeligere mål og prioriteringer i departementenes styring av underliggende virksomheter, ved at mål- og resultatstyringen dreies bort fra aktivitets- og detaljstyring og tunge rapporterings- og kontrollregimer, på sikt kunne bidra til mindre detaljert styring fra direktorater og andre ytre statlige etater overfor kommunene.

7.2 Juridisk og økonomisk rammestyring

Ekspertutvalget for kommunereformen pekte i sin delrapport fra mars 2014 på at statlig rammestyring er et sentralt kriterium for at kommunene skal kunne ivareta sin rolle som demokratisk arena. Utvalget viste til at den statlige styringen har tiltatt i takt med kommunenes styrkede rolle som velferdsstatens tjenesteleverandør de siste 10–20 årene. Blant annet har lovregler om rett til individuelle tjenester økt. Det samme gjelder bestemmelser om rett til prosessuelle tjenester, for eksempel retten til individuell plan, som er innført på en rekke lovområder de siste 10–15 årene. Utvalget pekte på at større enheter vil medføre at kommunene får styrket sin kapasitet og kompetanse, slik at det samme omfang og detaljering av den statlige styringen som nå ikke vil være nødvendig. Ekspertutvalget har også i sin sluttrapport

pekt på at den statlige styringen i dag er for omfattende, at dette begrenser de lokalt folkevalgte handlingsrom og dermed utfordrer det lokale demokratiet. Utvalget legger til grunn at det vil være fullt mulig å ivareta innbyggernes rettssikkerhet og andre nasjonale mål innenfor en modell med styring gjennom overordnet, rammepreget regelverk og rammefinansiering.

Departementet deler utvalgets syn på at staten bør legge rammestyring til grunn, og at detaljert styring gjennom lovverk eller øremerking bare bør benyttes når det er nødvendig for å sikre nasjonale hensyn. Slike hensyn og mål setter rammer for det lokale selvstyret, og omfatter blant annet hensynet til likhet og likeverd, hensynet til nasjonaløkonomien, hensynet til liv og helse, hensynet til bærekraftig utvikling samt hensynet til samfunnssikkerhet.

Statens virkemidler for styring av kommunene inndeles i tre hovedkategorier: juridiske, økonomiske og pedagogiske. Regjeringen mener at juridisk og økonomisk rammestyring skal legges til grunn i arbeidet med å overføre nye oppgaver til kommunene som del av kommunereformen.

Juridisk rammestyring innebærer at Stortinget fastsetter i lov hvilke oppgaver kommunene skal ivareta, men uten å innta bestemmelser i loven om hvordan oppgavene skal løses. Legalitetsprinsippet gjelder overfor kommunene. Dette innebærer at pålegg om ulike kommunale plikter og oppgaver må framgå av lov, eller med hjemmel i lov. Departementet legger til grunn at oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, herunder hvilke oppgaver kommunene skal ivareta, bør fastsettes av Stortinget i lovs form. Når det anses nødvendig kan det gis utfyllende forskrifter. Legalitetsprinsippet innebærer også at grunnlaget for statlig tilsyn, klagebehandling, innsigelse til kommunale arealplaner mv. må framgå av nasjonalt regelverk. Departementet har fastsatt retningslinjer for utforming av statlig regelverk rettet mot kommunene. Disse retningslinjene bygger på prinsippene i kommuneloven om kommunal organisasjonsfrihet og lokal handlefrihet i oppgaveløsningen innenfor nasjonale rammer. Retningslinjene angir dels hvilke typer regler som bør unngås, for eksempel bestemmelser som påbyr bestemte organisatoriske løsninger, og dels bestemmelser som krever særskilt begrunnelse, for eksempel særskilte saksbehandlingsregler i særlover og bestemmelser om nye individuelle rettigheter.

Økonomisk rammestyring innebærer at kommunene får overført såkalte frie midler gjennom inntektssystemet, og ikke gjennom øremerking

eller refusjoner. Rammefinansiering bidrar til effektiv bruk av offentlige ressurser, samtidig som det gir kommunene handlingsrom til selv å prioritere ressursbruken i tråd med lokale behov.

I enkelte tilfeller kan det være hensiktsmessig å øremerke overføringer til kommunene. De viktigste argumentene for øremerking er et sterkt nasjonalt ønske om utbygging av en tjeneste som står svakt, at den aktuelle tjenesten utføres i kun et fåtall kommuner, eller at tilskuddet skal dekke kostnader ved utprøving og forsøk. Øremerking av midler gir staten en sterk grad av kontroll med kommunenes ressursbruk, og kan isolert sett bidra til raskere måloppnåelse.

I et mer helhetlig perspektiv er det knyttet ulemper til øremerkede tilskudd. Blant annet kan utstrakt bruk av øremerking føre til en uoversiktlig finansiering av kommunene og en passiv og avventende holdning i kommunene i påvente av nye statlige handlingsplaner med tilhørende øremerkede midler. Slike midler kan også føre til uønsket vridning i ressursbruken i kommunene. Videre vil øremerking medføre økte administrative kostnader sammenlignet med rammeoverføringer, ved at det knyttes søknads- og rapporteringsordninger til tilskuddene.

Departementet har nylig innhentet en utredning om øremerkede tilskudd, gjennomført av Oxford Research AS. Rapporten er et ledd i arbeidet med å forenkle og effektivisere tilskuddsordningene rettet mot kommunesektoren. Formålet har vært å identifisere kjennetegn ved gode og hensiktsmessige søknads- og rapporteringsordninger. Oxford Research AS skriver i sin rapport at hva som er god søknads- og rapporteringsordning i stor grad preges av egenskaper ved det enkelte tilskudd, men viser til en rekke forhold som er relevante i utformingen av søknads- og rapporteringsordninger. Det er blant annet viktig at formålet med tilskuddet er klart definert, at søknads- og rapporteringsordningen er tilpasset antallet tilskuddsmottakere, at det ikke kreves unødvendig informasjon fra tilskuddsmottakere i søknad eller rapportering, samt at kravene til informasjon er tilpasset størrelsen på tilskuddene. Departementet vil framover vurdere eventuelle tiltak for å forenkle og effektivisere tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren. Arbeidet vil skje i samråd med aktuelle departementer.

KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som samler inn, registrerer og publiserer styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. KOSTRA er basert på elektronisk innrapportering fra kommunesektoren til Statistisk sentralbyrå, og på flere andre kilder i og uten-

for Statistisk sentralbyrå. Informasjonen om kommunale og fylkeskommunale tjenester, bruk av ressurser på forskjellige tjenesteområder og egenskaper ved innbyggerne blir registrert og sammenstilt for å gi relevant styrings- og beslutningsinformasjon til både kommunene, fylkeskommunene og staten. Publiseringen av statistikken i KOSTRA legger til rette for at en kommune eller fylkeskommune kan sammenligne seg med andre og med seg selv over tid. Informasjonen skal gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring i kommuner og fylkeskommuner, og kunne brukes til å vurdere om nasjonale mål blir nådd. I tillegg vil innbyggere, interessegrupper, medier og andre interesserte kunne finne informasjon om tjenester og ressursbruk i kommunene og fylkeskommunene.

Informasjonsinnhentingen i KOSTRA skjer i hovedsak ved filuttrekk fra kommunesektorens fagsystemer, uttrekk fra eksterne registre og rapportering på skjema til Statistisk sentralbyrå. I all hovedsak skjer rapporteringen elektronisk. For de enkelte tjenesteområdene er det arbeidsgrupper i KOSTRA. Arbeidsgruppene, der kommunesektoren er representert, skal holde oversikt over og gjennomgå rapporteringsordninger fra kommunene og fylkeskommunene innenfor egne områder. Arbeidsgruppene skal ta hensyn til kommunenes oppgavebyrde, ved å sikre at rapporteringsomfanget begrenses og at dobbeltrapportering unngås. I 2015 skal arbeidsgruppene gjennomgå data som samles inn og publiseres i KOSTRA med sikte på å redusere rapporteringsbyrden og antallet indikatorer.

7.3 Måltrettet og effektivt statlig tilsyn med kommunene

Generelt om statlig tilsyn med kommunene

Statlig tilsyn med kommunene er et sentralt, men også inngripende styringsvirkemiddel for statsforvaltningen. Ved vurderingen av om statlig tilsyn med kommunesektoren er nødvendig og tjenlig, er utgangspunktet at kommunene er et eget selvstendig forvaltningsnivå, med et selvstendig ansvar for de oppgavene de har fått tildelt. Samtidig har staten gjennom sitt overordnede ansvar for alle offentlige tjenester og oppgaver, en legitim interesse i å sikre at kommunene oppfyller de kravene som er fastsatt i lov.

Hensynet til den enkelte borgers rettsikkerhet kan begrunne statlig tilsyn med kommunesektoren. Overfor grupper av borgere med behov for et særlig rettsikkerhetsvern og på områder der kon-

sekvensene av rettstap blir særlig inngripende, kan tilsyn være et hensiktsmessig styringsvirkemiddel for at de lovbestemte rettighetene til borgerne blir oppfylt.

Stortinget har lagt til grunn at innføring av hjemmel for statlig tilsyn skal bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse, og at valg av tilsyn som virkemiddel skal kunne forsvares gjennom en kost- og nytteanalyse.

Etter departementets vurdering bør statlig tilsyn med kommunesektoren benyttes på de områdene der særlig hensynet til den enkelte borgers rettsikkerhet ikke i tilstrekkelig grad blir sikret gjennom andre kontroll- og påvirkningsmåter.

Kommuneloven ble i 2007 utvidet med kapittel 10 A om statlig tilsyn med kommunene. Bestemmelsene inneholder et rammeverk for statlig tilsyn med blant annet regler om innsyn, fylkesmannens samordning av tilsyn og kommunal klagerett over pålegg etter tilsyn. Kommuneloven kapittel 10 A fastslår blant annet at statens tilsyn med de såkalte kommunepliktene skal være avgrenset til et lovlighetstilsyn, det vil si tilsyn med at nasjonalt regelverk etterlevs. Med kommuneplikter menes lovpålagte plikter/oppgaver som bare kommunene/fylkeskommunene har. Lovlighetstilsyn er uttrykk for rammestyringsprinsippet.

Kommuneloven kapittel 12 inneholder bestemmelser om kontrollutvalg, regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Administrasjonssjefens ansvar for internkontroll er regulert i § 23. Disse bestemmelsene regulerer kommunenes egenkontroll. På en rekke særlovsområder er det innført supplerende nasjonale regler om internkontroll. Særlovgivningens internkontrollregler er i stor grad grunnlaget for statlig tilsyn som gjennomføres som såkalt systemrevisjon. Denne tilsynsmetoden innebærer i korte trekk at det føres tilsyn med kommunenes egne kontrollsystemer, det vil si hvordan ledelsen og styringen av tjenesten er lagt opp, ikke først og fremst innholdet, kvaliteten eller utførelsen av selve tjenesten.

Utfordringer knyttet til gjennomføring av statlig tilsyn

Både kommunesektoren og fylkesmennene gir gjennom rapporter og utredninger tilbakemeldinger til departementet om at tilsynstrykket er stort, særlig fra såkalte landsomfattende tilsyn, se NIBR rapport 2013: 20 *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?* På de fleste sektorer gjennomføres det landsomfattende tilsyn med kommunene, og da ofte med systemrevisjon som metode. Systemrevisjon som til-

synsmetode gir sammen med kravene om internkontroll kommunen store dokumentasjonsbyrder, ved at de må dokumentere egne systemer, rutiner og oppfølging av avvik skriftlig. Dette henger sammen med at kommunene ved systemrevisjon forventes å presentere internkontrollsystemet sitt for å vise at de oppfyller kravene i loven.

Rapporten viser videre at kommunene har lite eller ingen innflytelse på valg av tema for tilsyn, hvilke spesifikke bestemmelser det føres tilsyn med, eller hvilke kommuner eller tjenestesteder det føres tilsyn med. At de sentrale statlige tilsynsetatene setter volumkrav og gir bindinger på tilsynsmetode, gir liten fleksibilitet i utøvelsen av tilsyn. NIBR-rapport 2011: 28 *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode* viser at det oppfattes som et problem at nesten alle ressursene i embetene er bundet opp i landsomfattende tilsyn, fordi det reduserer fylkesmannens handlingsrom til å peke ut kommuner som objekt for tilsyn basert på egne risiko- og sårbarhetsanalyser.

Systemrevisjon innebærer at tilsynet retter seg mot at virksomheten kan dokumentere at de har bygd opp et internkontrollsystem, og at dette fungerer i praksis. Avvikene i tilsynsrapportene kan i mange tilfeller være avvik på prosessuelle bestemmelser uten at kommunen nødvendigvis leverer uforvarselige tjenester eller tjenester av dårlig kvalitet. Det kan være en utfordring dersom kommunenes ressurser i uforholdsmessig grad blir bundet opp mot det å rette opp rutinebeskrivelser i stedet for å fokusere på å gjøre tjenesten bedre. Departementet vil likevel understreke at brudd på prosessuelle bestemmelser og sviktende internkontroll i kommunene kan få konsekvenser for individer. Bak de prosessuelle bestemmelsene ligger det ofte viktige rettssikkerhetshensyn, og det kan være en sammenheng mellom regler om internkontroll og kvaliteten på tjenestene.

I rapporten *Tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester til eldre – deskriptiv undersøkelse av flerårig tilsynssatsing sett fra kommunenes ståsted* (2012) av AGENDA Kaupang på oppdrag fra Statens helsetilsyn, vises det til at lovkravene ikke var oppfylt i 2/3 av tilsynene med 232 kommuner. Avvikene var ikke knyttet til mangler ved tjenestene til de eldre, men kommunene hadde betydelige utfordringer med å sørge for en tydelig ansvars- og oppgavefordeling, nok personell med rett kompetanse, nødvendig føring for hvordan oppgavene skal gjennomføres, tilstrekkelig opplæring, gode systemer for dokumentasjon og muligheten til å melde fra når noe går galt.

Systemrevisjon baseres på en tolkning av lovkrav. Statlig tilsyn med kommunale plikter skal avgrenses til lovlighetstilsyn. Ved utarbeidelse av statlige veiledere og retningslinjer bør en tydeliggjøre skillet mellom lov- og forskriftsplikter og normer som går videre enn lovens krav. Det skal bare føres tilsyn med oppfyllelse av krav som følger av lov eller forskrift.

Målsetting om et mer koordinert og effektivt statlig tilsyn med kommunene

Statlig tilsyn er et inngripende styringsvirkemiddel overfor kommunene. Regjeringen legger derfor til grunn at staten ikke skal kontrollere kommunene i større grad enn nødvendig. Regjeringen ønsker et mer koordinert og effektivt statlig tilsyn med kommunene. For regjeringen er det sentralt at større kommuner vil gi grunnlag for redusert omfang av landsomfattende statlig tilsyn. I den videre framstillingen vil departementet løfte fram mulige tiltak som kan bidra til å oppnå disse målene.

Departementet mener at det er behov for andre tiltak og virkemidler enn endringer i kommuneloven, for å få et mer koordinert og effektivt statlig tilsyn. Mens kommuneloven kapittel 10 A setter visse rammer for hvordan statlig tilsyn skal gjennomføres, er det særlovene som angir hvilke kommunale plikter og områder av kommunens virksomhet det skal føres tilsyn med. Omfang og innretning av det statlige tilsynet ligger dermed utenfor rammen av kommunelovens regler, og inn under det enkelte departementets og Statens helsetilsyns forvaltningsansvar.

For å effektivisere og koordinere tilsynet med kommunene kan det være behov for endring i hvordan statlig tilsyn planlegges og gjennomføres, for eksempel gjennom endringer i praksisen med å gi sentralt fastsatte krav til omfang, antall, valg av tilsynsobjekter og tilsynsmetode. Et videre handlingsrom for fylkesmannen til selv å planlegge og gjennomføre sin tilsynsaktivitet på bakgrunn av egne ROS-analyser, kan gjøre tilsynet mer treffsikkert, effektivt og koordinert. Handlingsrommet for fylkesmannen til å differensiere tilsynsinnsatsen, blant annet til å innrette det statlige tilsynet ulikt overfor ulike kommuner utfra situasjonen kommunen er i, har blitt redusert som følge av sentral styring av tilsynsvirksomheten. Departementet vil våren 2017 komme tilbake til Stortinget med oversikt over aktuelle tiltak for å nå dette målet, samtidig med forslagene til beslutninger om ny kommunestruktur og nye oppgaver til kommunene.

Å føre kontroll med lovligheten av kommunal virksomhet er kjernen i statlig tilsyn med kommuneplikter. Like fullt må det å medvirke til bedre tjenester for innbyggerne være et sentralt moment når en vurderer innretningen av det statlige tilsynet med kommunene. Statlig tilsyn med kommunene bør utvikles til å bli et mer hensiktsmessig instrument for å ivareta brukernes rettigheter og rettsikkerhet. Departementet mener at et godt innrettet statlig tilsyn vil kunne medvirke til langsiktig læring og varig kvalitetsforbedring i den kommunale tjenesteproduksjonen.

Kommunene må ikke påføres unødig store dokumentasjonsbyrder. Slike dokumentasjonsbyrder kan på en uhensiktsmessig måte vri ressursinnsats fra tjenesteutførelse til dokumentering og rapportering. Kravene til at kommunene framlegger dokumentasjon ved statlig tilsyn, bør derfor vurderes kritisk. Et tiltak for å redusere dokumentasjonsbyrden er at tilsynsmyndighetene i større grad gjør bruk av dokumentasjon som kommunene selv har framskaffet gjennom sin egenkontroll (intern rapportering, forvaltningsrevisjon mv.), som grunnlag for forberedelse, prioritering og gjennomføring av tilsyn. Slik gjenbruk vil kunne bidra til et mer effektivt og koordinert statlig tilsyn med kommunene.

Departementet gjør oppmerksom på at det i styringsdialogen med fylkesmannen formidles forventninger om at praktiske forhold rundt tilsyn og tilsynenes bruk av reaksjoner skal samordnes, at fylkesmannens tilsyn skal samordnes med andre statlige tilsynsorganer og at omfattende statlige tilsyn ikke bør kollideres i tid. Det er viktig at det blir lagt vekt på å videreutvikle gode metoder for statlig tilsyn og prosedyrer for samarbeid mellom staten og kommunene i forkant, under og etter gjennomføring av et statlig tilsyn. En styrket samordning av de sentrale tilsynsetatene og departementene, kan vurderes som et instrument for utviklingen av statlig tilsyn med kommunene.

Reduksjon av omfanget av landsomfattende statlig tilsyn på sikt

For å kunne måle og ta stilling til om det statlige tilsynet med kommunene faktisk blir mer koordinert og effektivt og at større kommuner vil gi grunnlag for redusert omfang av landsomfattende statlig tilsyn, bør Stortinget få oversikt over det totale omfanget av landsomfattende tilsyn. Departementet vil derfor innhente en kartlegging av blant annet det faktiske, totale omfanget av landsomfattende tilsyn på alle sektorer. Kartleggingen vil se på antall landsomfattende tilsyn, antall til-

synsbesøk, metodebruk og omfanget av dokumentasjon kommunene må framvise. Forskningsprosjektet skal også ta sikte på å skaffe et kunnskapsgrunnlag om effekten og hensiktsmessigheten av statlig tilsyn som styringsmiddel overfor kommunene. Prosedyrer for læring i regi av fylkesmannen og kommunene selv vil det også være aktuelt å se på.

Departementet vil i etterkant av kartleggingen vurdere å undersøke det totale omfanget av landsomfattende tilsyn regelmessig. Det vil gi mulighet til å følge med på om større kommuner faktisk fører til et redusert omfang av det landsomfattende tilsynet, og dermed også til redusert tilsynstrykk for kommunene.

KS har tatt til orde for styrket samordning nasjonalt i planleggingen av landsomfattende tilsyn. KS' tilnærming er at statlig tilsyn har best effekt om tema og kriterier oppleves relevant for kommunene. Departementet mener at ett virkemiddel i denne sammenheng kan være at tilsynsmyndighetene involverer representanter for kommunesektoren i arbeidet med å velge ut og formulere temaer for statlig tilsyn med kommunene. Konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS kan være en plattform for dette samarbeidet.

Et statlig tilsyn som gir grunnlag for læring

Et godt innrettet statlig tilsyn kan medvirke til mer langsiktig læring og kvalitetsforbedring i den kommunale tjenesteproduksjonen. Tilsynsorganene bør organisere virksomheten på en måte som legger til rette for læring i kommunene.

I hvilken grad en oppnår en læringseffekt av tilsynet, avhenger blant annet av hvordan tilsynet innrettes og av at ledelsen i hver enkelt kommune viser evne og vilje til å lære og gjennomføre nødvendige endringer. Alle informantene i NIBR-rapport 2011: 28 *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode* gir uttrykk for at det er viktig at systemrevisjonen gir rom for læring og veiledning.

Et eksempel på en metode for statlig tilsyn som kan medvirke til læring og kvalitetsforbedring, er at tilsynsorganene gjennomfører tilsyn i én kommune og i tillegg inviterer nabokommuner til å delta som observatører. Nabokommunene deltar i oppstartsmøtet og i sluttmøtet, og går gjennom det aktuelle tjenesteområdet på egenhånd i sin kommune (som en egenkontroll). Utprøving av metoder for egenevaluering og læring og økt bruk av slike virkemidler i kommunene, bør vurderes og eventuelt innarbeides i

føringene i styringsdokumentene overfor fylkesmannen.

En konsekvens av bestemmelsen om lovlig-hetstilsyn i kommuneloven § 60 b, er at tilsynet skal skilles fra veiledning. Det skal ikke være tvil om fylkesmannens rolle. Skillet innebærer at veiledning ikke skal gis som ledd i gjennomføringen av selve tilsynet. Veiledning bør være basert på kommunens etterspørsel. I rapporten *Tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester til eldre – deskriptiv undersøkelse av flerårig tilsynssatsing sett fra kommunenes ståsted* (2012) av AGENDA Kaupang, gir kommunene uttrykk for et ønske om mer veiledning. Departementet er opptatt av at statsforvaltningen i sterkere grad enn i dag gjør bruk av pedagogiske virkemidler som et alternativ til statlig tilsyn.

Mer aktiv egenkontroll legger grunnlag for redusert statlig tilsyn

Ifølge embetsoppdraget skal fylkesmannen i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn ta hensyn til kommunenes egen interne kontrollvirksomhet. Rapporten *Evaluerings- og kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat* av Deloitte (2014) viser at kontrollutvalgene i kommunene i hovedsak fungerer godt. Statlig styring som bygger på at kommunene har ansvar for å kontrollere egen virksomhet, gir god effektivitet og et godt grunnlag for lokalt tilpasset oppgaveløsning. Departementet mener fordelene med lokalt ansvar og lokalt tilpassede tjenester trekker klart i retning av at staten i mindre grad bør bruke tilsyn for å styre kommunal virksomhet. Når kommunene har en aktiv egenkontroll, vil behovet for statlig tilsyn være mindre. Større kommuner med mer robuste fagmiljøer vil ha gode forutsetninger for å ha en god egenkontroll, noe som på sikt kan føre til bedre etterlevelse av lovverket og dermed redusere behovet for statlig tilsyn.

Departementet mener at statlige tilsynsvirksomheter i større grad må arbeide videre med sammenhengen mellom aktiv egenkontroll og omfanget av det statlige tilsynet, for å kunne oppnå en bedre ressursutnyttelse og forbedring i kommunene.

Departementet støtter et tre-årig pilotprosjekt om koordinert tilsyn og kontroll på utdanningsområdet i kommuner som inngår i Kristiansand Revisjonsdistrikt. Prosjektet avsluttes i 2016. Prosjektets mål er å utarbeide forslag til tiltak for å styrke den kommunale egenkontrollen som forutsetning for redusert statlig tilsyn, og å etablere samhandlingsrutiner mellom den kommunale

egenkontrollen og fylkesmannens tilsyn på utdanningsområdet. En ser blant annet på hvordan kommunale data kan brukes i det statlige tilsynet, og utarbeider forslag til hvordan faglig veiledning kan gjennomføres i tilknytning til kommunal egenkontroll og fylkesmannens tilsyn. Departementet mener at prosjektet kan gi grunnlag for en metodikk som kan brukes av embetene til å gjøre samspillet mellom egenkontrollen og tilsynet bedre, mer treffsikkert og mer effektivt.

7.4 Bruk av pedagogiske virkemidler

Kategorien pedagogiske virkemidler dekker et bredt spekter av ulike tiltak og virkemidler. Statlig veiledning av kommunene – både skriftlig og muntlig – er et kjerneområde innenfor pedagogiske virkemidler. Statlige tilskudd og annen tilrettelegging for kompetanseutvikling og etterutdanning på enkelte områder, samhandling mellom staten og kommunene om utviklingsprogrammer, bilaterale samarbeidsavtaler og ulike arenaer for dialog- og samhandling mellom staten og kommunene er andre eksempler på bruk av pedagogiske virkemidler.

Omfanget av skriftlige veiledere fra direktorater til kommunene har økt betydelig de siste 10–15 årene. Nasjonale myndigheter anser ofte at det er behov for å veilede kommunene i hvordan lover og forskrifter skal forstås og anvendes, som støtte for kommunal saksbehandling og tjenesteyting. På regionalt nivå er det fylkesmannen som er den viktigste instansen for muntlig rådgivning og formidling av statlige styringssignaler overfor kommunene.

Spørsmål om nytte og bruk av skriftlige veiledere var blant temaene som ble analysert av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i Difi-rapport 2013: 14 *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene*. Difi peker på at departementene har gitt flere direktorater en sentral rolle i å bidra til kommunenes gjennomføring av nasjonal politikk. Direktoratene opptrer både i rollen som iverksetter og i rollen som kompetanseorgan overfor kommunene. Rapporten viser at det er ulike oppfatninger av hvor styrende direktoratenes skriftlige veiledere oppfattes å være. Ordførere og rådmenn anser i større grad enn fagansvarlige i kommunene at veilederne er mer styrende enn ønskelig. Generelt oppfattes likevel ikke veilederne å komme med bestemte løsninger som *må* følges i kommunene.

Ekspertutvalget for kommunereformen har i sin sluttrapport pekt på at det foreligger lite syste-

matisk kunnskap om på hvilke områder kommunene etterspør og ønsker veiledning, og i hvilken form. Ordbruken i statlige veiledere bør få større oppmerksomhet. Den enkelte veileder må tydeliggjøre at den ikke påbyr bestemte løsninger eller på annen måte er juridisk bindende, med mindre den direkte refererer til formelt regelverk med tilhørende forarbeider. Skriftlige veiledere bør synliggjøre det kommunale handlingsrommet, slik det er nedfelt i lovproposisjoner. Ekspertutvalget mener at kommunesektoren bør inviteres til å diskutere og medvirke ved prioriteringer av produksjon av sentralt veiledningsmaterieil, og i selve utarbeidingen av skriftlige veiledere, sentrale databaser mv.

Departementet vil peke på at målrettet samarbeid mellom kommunene og staten om utviklingsprogrammer, kompetansetiltak mv. vil utgjøre noe av fundamentet for god oppgaveløsning i kommunene. Behovet for veiledning på enkeltområder må forventes å bli mindre når kommunenes fagkompetanse styrkes som følge av endret kommunestruktur. Større grad av medvirkning fra kommunesektoren i utvikling av veiledningsmaterieil vil medføre at veiledningen kommer på områder der mer kunnskap etterspørres av kommunene, og at veilederne dermed oppleves som nyttige i den kommunale oppgaveløsningen. Veiledningsmaterieil bør utformes slik at det kommunale handlingsrommet synliggjøres, blant annet ved at det angis tydelige skiller mellom det som er pålagt i formelt regelverk og det som veilederen anbefaler som god praksis. Departementet er dermed enig i ekspertutvalgets vurderinger av dette.

7.5 Fylkesmannen og regional stat

Departementet skal foreta en utredning av fylkesmannens framtidige struktur og størrelse. Med struktur menes geografisk inndeling og oppgavefordeling mellom embetene. Færre og større kommuner åpner for å vurdere hvor stort geografisk område og antall kommuner et fylkesmannsembete bør kunne håndtere. Utgangspunktet for utredningen vil være fylkesmannens rolle og hovedfunksjoner slik vi kjenner dem i dag, med et tyngdepunkt på de kommunerrettede oppgavene. Dette må ses i sammenheng med oppgaveoverføring til kommunene og regjeringens mål om reduksjon i behovet for statlig detaljstyring som følge av større kommuner. Arbeidet må også ses i sammenheng med endringer av det regionale folkevalgte nivået.

Utgangspunktet for forholdet mellom stat og kommune er at Norge er en enhetsstat, og følgelig må det lokale selvstyret fungere innenfor rammene av nasjonale mål, jf. Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*. Fylkesmannsembetene utgjør et viktig bindeledd mellom den sentrale statsforvaltningen og kommunene. Fylkesmannen har en viktig rolle i å ta initiativ og formidle nasjonal politikk til kommunene. Dette skal være tilpasset regionale og lokale forhold og støtte opp under prinsippet om regionalt og lokalt folkestyre. Fylkesmannen skal også holde sentrale myndigheter orientert om viktige spørsmål i fylket. I rollen som statens representant i fylket skal fylkesmannen fremme likhet og likebehandling og ivareta innbyggernes rettssikkerhet gjennom tilsyns- og klageordninger. Et overordnet mål for fylkesmannen er å være et godt verktøy for regjeringen i iverksetting av nasjonal sektorpolitikk på ulike områder. Fylkesmannens struktur må legges til rette for dette også i framtiden. Samtidig vil departementet vurdere hvordan man ved hjelp av ny struktur og eventuelle nye virkemidler kan bidra til at fylkesmannen i større grad kan utøve den samordningsrollen embetet er gitt i forhold til øvrig regional stat overfor kommunene. Erfaringer fra forsøket med samordning av innsigelser vil være interessante i en slik sammenheng. Dette må også ses i sammenheng med aktuelle tiltak for et koordinert og effektivt statlig tilsyn med kommunene som planlegges lagt fram for Stortinget våren 2017, jf. kapittel 7.3.

Fylkesmannen er også en sentral deltaker i ulike regionale partnerskap, også når det gjelder forvaltningen av fylkeskommunens regionale utviklingsmidler. I mange fylker er det et nært samarbeid mellom fylkesmannen og fylkeskommunen om blant annet samordning av signaler overfor kommunene i planprosesser og enkeltsaker.

Organisering av det statlige forvaltningsapparatet hører i utgangspunktet til regjeringens prerogativer og fastsettes som regel ved kongelig resolusjon. Samtidig med at ny kommune- og regionstruktur foreligger, vil regjeringen kunne fastsette ny geografisk inndeling av fylkesmannsembetene hvor også en helhetlig vurdering av fylkesmannens framtidige rolle og oppgaveportefølje inngår.

Kommunal sektor har over tid vært opptatt av de betydelige forskjellene i organiseringen av regional stat. I dag er det kun NAV og fylkesmennene som følger fylkesgrensene. I Meld. St. 12 (2011–2012) framkommer det at den regionale

inndelingen av statsforvaltningen i hovedsak er fastsatt etter det som er mest rasjonelt for sektoren, for den enkelte virksomhet og de oppgavene den skal ta seg av. Flere stortingsmeldinger har trukket opp noen generelle prinsipper og kriterier for inndeling av den regionale statsforvaltningen. Flere stortingsmeldinger har også slått fast at inndelingen av den regionale statsforvaltningen ikke skaper så store problemer at det er nødvendig med en full harmonisering av den geografiske inndelingen av de om lag 40 statlige virksomhetene. Den geografiske inndelingen av regional stat medfører en del utfordringer med hensyn til samordning. En helhetlig undersøkelse av struktur og organisering av regional stat vil imidlertid bli svært omfattende og ressurskrevende. Ifølge regjeringens nye retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon, skal departementet varsles om prosesser som kan medføre endring i lokalisering av statlige arbeidsplasser og holde oversikt over utviklingen i de statlige strukturene. Departementet legger til grunn at den enkelte sektor vurderer de samlede konsekvensene av egne endringer i den regionale inndelingen. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å foreta en helhetlig gjennomgang av de statlige regionale strukturene nå. Statlig samordning blir tema i utredningen med utgangspunkt i fylkesmannens samordningsrolle regionalt, og hvordan samordningsrollen overfor kommunene kan bli påvirket av ny kommunestruktur og eventuelt nye utfordringer som oppstår gjennom pågående parallelle sektorreformer.

Utredningsarbeidet igangsettes i begynnelsen av 2015, og rapport vil foreligge i løpet av første kvartal 2016. Det vil gi rom for gode prosesser omkring høring og tilbakemeldinger, og behandling av disse. Et godt grunnlag for å kunne fastsette ny geografisk inndeling av fylkesmannsembetene vil være klart våren 2017.

7.6 Eksempler på tiltak for redusert statlig styring

Detaljert statlig styring av kommunene reduserer kommunenes muligheter til å tilpasse tjenestene til lokale forhold i den enkelte kommune. Ofte er den statlige styringen gjennom lov/forskrift og øremerking begrunnet i oppfyllelse av nasjonale mål, som rettssikkerhet og likeverd. Regjeringen legger som nevnt foran til grunn at statens styring av kommunene skal være basert på rammepreget regelverk og finansiering gjennom rammeoverføringer. Dette sikrer kommunene et nødvendig

handlingsrom for å kunne fungere godt som lokale demokratier.

Som omtalt i kapittel 7.1 har departementet startet et arbeid med å gjennomgå den statlige styringen på ulike ansvarsområder for kommunene. Ikke alle tiltak trenger å avvende denne gjennomgangen, og regjeringen ønsker derfor å varsle enkelte tiltak for redusert statlig styring allerede nå. Målet om rammestyring av kommunesektoren er for øvrig en viktig del av grunnlaget for regjeringens løpende arbeid med lovendringer og andre forslag rettet mot kommunene.

I det følgende gis en kortfattet oversikt over konkrete eksempler på redusert statlig styring.

Kunnskapsdepartementet arbeider med flere endringer i opplæringsloven som øker den lokale handlefriheten. Departementet vil foreslå at kravet i opplæringsloven § 13-1 om plikten til å ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået oppheves. Selv om det er viktig med god skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået, må større kommuner selv antas å ville sørge for nødvendig kompetanse på dette nivået uten at det trenger å være lovregulert. Dessuten vil dette departementet foreslå at føringen i opplæringsloven § 9-5 knyttet til skolestørrelse i grunnskolen (maksimalt 450 elever) oppheves. Skolestørrelse er et område som naturlig bør avgjøres av kommunene selv på bakgrunn av politiske prioriteringer, uten at nasjonale myndigheter gir noen føringer for dette.

I tillegg vil *Kunnskapsdepartementet* framover også vurdere andre sider av lovverket for å se om det gir nødvendig lokal handlefrihet. Departementet vil her blant annet være opptatt av at lovverket bidrar til optimal og smidig bruk av ressursene i skolen, slik at læringsresultatet kan bli best mulig. Blant annet vil følgende områder bli vurdert: reguleringen av tidlig innsats, reguleringen av sakkyn-dighetskravet i tilknytning til vedtak om spesialundervisning, reguleringen av leksehjelpordningen, reguleringen av retten til fysisk aktivitet samt reguleringen av elevvurderingen.

Kunnskapsdepartementet og *KS* har gjennom 2014 samarbeidet om prosjektet «*Dokumentasjons- og rapporteringskrav i skolesektoren*». Prosjektets formål har vært tredelt: for det første å kartlegge det samlede dokumentasjons- og rapporteringsomfanget i skole-Norge, for det andre å identifisere styrker og svakheter, utfordringer og muligheter med dagens rapportering og for det tredje å foreslå forslag til forbedringer, herunder hva som kan prioriteres bort.

Ideas2evidence, i samarbeid med Vista analyse, ble engasjert for å gjennomføre den

forskningsmessige delen av prosjektet. Sluttrapporten forelå 1. desember 2014. Spørreundersøkelsene som prosjektet har gjennomført, både blant lærere, skoleledere og skoleeiere, viser forståelse for at det er nødvendig med noe dokumentasjon og rapportering. Alle gruppene mener likevel at det samlede omfanget er for omfattende. For å gi lærere og skoleledere mulighet til å bruke mer av tiden på god skoleledelse og undervisning, foreslår utrederne å fjerne flere krav til dokumentasjon og rapportering. Ved overlevering av sluttrapporten varslet både Kunnskapsdepartementet og KS at det var aktuelt å gjennomføre flere av anbefalingene med det samme. Arbeid med dette som formål er igangsatt.

Helse- og omsorgsdepartementet har satt i gang et arbeid med å utrede finansierings- og egenbetalingsordningene for ulike boformer. Dagens finansierings- og egenbetalingsordninger er ulike avhengig av om tjenestemottakeren bor i eget hjem/omsorgsbolig eller i institusjon. Utretningsarbeidet skal ses i sammenheng med regjeringens mål om å innføre en statlig driftstilskuddsordning, for å hindre skjevfordeling mellom omsorgsboliger og sykehjem, samt sikre raskere utbygging av flere sykehjemsplasser. Formålet er å få et rettferdig og forutsigbart finansierings- og brukerbetalingssystem som er enkelt å forstå for både brukere, pårørende og kommunene. Helsedirektoratet har fått i oppdrag å skissere ulike mulige modeller.

Det vises til omtale i kapittel 4 av arbeidet med endringer i oppgave- og finansieringsansvaret innenfor barnevernet. Med større faglig og økonomisk ansvar vil kommunene stå friere til å prioritere ressurser, vurdere alternative tiltak, og tilpasse tjenestetilbudet til lokale behov. Større økonomisk ansvar vil også sette kommunene i stand til å bygge opp egne tiltak, enten det dreier seg om tiltak for å forebygge omsorgssvikt eller tiltak for barn som må plasseres utenfor hjemmet. *Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet* vurderer det som hensiktsmessig at det fortsatt skal finnes en andrelinjetjeneste i barnevernet. Andrelinjetjenesten kan gis ansvar for områder der god oppgaveløsning krever nasjonale tiltak, det vil si områder hvor det er lite hensiktsmessig eller lite realistisk at hver enkelt kommune bygger opp egen administrasjon og kompetanse. Målet om redusert statlig styring kan ivaretas ved at andrelinjetjenesten i større grad enn i dag må basere sin virksomhet på etterspørsel fra kommunene. Den enkelte kommune vil stå friere til å vurdere behovet for å etterspørre bistand i arbeidet med enkeltsaker.

På *Landbruks- og matdepartementets* område er det igangsatt ulike prosesser som gjelder oppfølging av Sundvolden-erklæringen og jordbruksavtalen fra 2014. En arbeidsgruppe skal gjennomgå jordbruksavtalens virkemidler og foreslå forenklinger som gir et enklere og mer oversiktlig virkemiddelsystem. Det skal foreslås et virkemiddelsystem med færre og enklere ordninger, som er mer målrettet mot økt effektiv matproduksjon på små og store bruk over hele landet. Det skal legges vekt på forenklinger for de næringsdrivende og en enklere forvaltning. Gruppen skal arbeide ut 2015.

Klima- og miljødepartementet arbeider med en melding til Stortinget om friluftsliv. I den sammenheng vil det bli vurdert å gjøre endringer i friluftsloven. Et av forslagene vil dreie seg om å oppheve hjemmelen for fylkesmannen til å stadfeste adferdsregler som kommunene utarbeider. Bestemmelsen ble tatt inn i loven § 15 som en erstatning for at staten tidligere kunne utarbeide adferdsregler på statsgrunn. For å sikre den statlige kontrollen med hensyn til allmennhetens interesser, ble det videreført at fylkesmannen skulle godkjenne kommunenes forskrifter om adferd. Slike regler kan utarbeides for å regulere ferdselen i attraktive og mye brukte friluftsområder, og skal særlig ta sikte på ro og orden, å verne dyre- og plantelivet, og å fremme helsetiltak og sanitære forhold. Eksempler på innhold i slike ordensregler er forbud mot telting, eller bestemte regler for landsetting og fortøyning av båter. Kommunen kan utarbeide adferdsregler på friluftsområder uavhengig av eierforhold.

Sundvolden-erklæringen slår fast at regjeringen vil opprette et tvisteløsningsorgan som håndterer konflikter mellom stat og kommune. Det heter videre at fylkesmannens adgang til å overprøve folkevalgtes skjønn reduseres ved at muligheten til å overprøve kommunale vedtak begrenses til legalitetskontroll og klagebehandling. *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* samarbeider med flere departementer om å utrede hvordan rettslige konflikter mellom stat og kommune kan håndteres, blant annet kommunenes søksmålskompetanse overfor staten. Etter gjeldende rett avgjør statlige forvaltningsorganer lovtolkningen med endelig virkning. I Finland og Sverige kan kommunene bringe tvister med staten inn for forvaltningsdomstolene, mens i Danmark kan kommunene bringe tvister med staten inn for de alminnelige domstolene. Det utredes også hvordan statlige klageinstansers myndighet til å overprøve kommunens frie skjønnsutøvelse kan begrenses.

På *Kommunal- og moderniseringsdepartementets* budsjett vil kapittel 581, post 74 «*Tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling*» bli foreslått overført til storbytilskuddet. Posten er områderettet og går til fysiske og sosiale tiltak innenfor avgrensede fysiske områder i Oslo, Bergen og Trondheim. Husbanken forvalter ordningen. Formålet med tilskuddet er å bidra til forbedring av de fysiske omgivelsene, stimulere til økt deltakelse i nærmiljøet, og motvirke negativ utvikling i et område. Utvikling av områder og rammebetingelser for gode levekår er et kommunalt ansvar. Det vil fortsatt være behov for samarbeid mellom staten og de store byene om tiltak for å bedre levekårene.

Innenfor det boligsosiale området foreslår departementet at kapittel 581, post 75 «*Tilskudd til etablering i egen bolig*» og den personrettede delen av kapittel 581, post 79 «*Tilskudd til tilpasning av bolig*», innlemmes i rammetilskuddet. Dette vil bidra til at kommunene får et mer helhetlig boligsosialt ansvar og får mulighet til i større grad se lokale boligsosiale utfordringer i sammenheng med øvrige velferdsområder. Det vil også gi kommunene et større kommunalt handlingsrom og fleksibilitet i utnyttelsen av midlene. Se nærmere omtale i kapittel 5.

På *Kommunal- og moderniseringsdepartementets* fagområder vil det i tillegg bli foreslått noen endringer i plandelen av plan- og bygningsloven med sikte på redusert statlig styring. Dette gjelder bestemmelser om:

- Departementets ansvar og rolle i regionale planprosesser
- Statens ansvar og rolle i arbeidet med regionale planstrategier

I tillegg skal det foretas en gjennomgang av dispensasjonsbestemmelsene i plan- og bygningsloven.

Departementet vil foreslå å oppheve bestemmelsen i loven § 3-5 tredje ledd om tilsyn med at fylkeskommunene overholder sin plikt til å gjennomføre regional planlegging. Plikten til regional planlegging vil fortsatt være hjemlet i loven, men staten ved departementet skal ikke lenger etterspørre eller øve påtrykk i den hensikt å påse at det regionale nivået følger lovens intensjon. Gevinsten vil være styrking av det regionale folkestyret. Gjennomføring av forslaget vil kreve lovendring, og departementet vil på vanlig måte fremme en proposisjon til Stortinget.

Departementet vil også foreslå en avvikling av bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 7-2 annet ledd, om at Kongen skal godkjenne regional planstrategi, og i denne sammenheng kunne gjøre

endringer i strategien ut fra hensynet til nasjonale interesser. Forslaget vil øke det regionale selvstyret, redusere statlig ressursbruk, og korte ned den totale saksbehandlingstiden. Dette vil gjøre det mulig for regionalt nivå å følge opp strategiene umiddelbart etter vedtak i fylkestinget. Gjennomføring av forslaget vil kreve lovendring.

Departementet vil gjennomgå dispensasjonsbestemmelsene med sikte på forenkling, det vil si kapittel 19 i loven. Bestemmelsene er krevende å praktisere og skiller ikke behandlingsmessig mellom store og små, viktige og uviktige, sakstyper. Bestemmelsen om at regionale og statlige myndigheter og andre berørte skal gis mulighet for å uttale seg, medfører mye ressursbruk. Dette gjelder også for de små sakene. Det er også mye klagebehandling knyttet til dispensasjonsvedtak. Kommunenes ressurser bør i større grad brukes på å oppdatere planer, noe som vil styrke kommunenes styring og gi mindre bit-for-bit-utbygging. Det vil derfor også bli vurdert tiltak som skal sikre bedre oppdatert planverk i kommunene; det vil si helhetlige og gode planer som sikrer kvalitet og mindre behov for dispensasjoner.

Kommunene har ansvaret for kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven, og skal gjennom det også ivareta nasjonale og viktige regionale interesser. Statlige eller regionale myndigheter skal medvirke i kommunale planprosesser, og kan fremme innsigelse hvis planene kommer i konflikt med viktige hensyn. Andre kommuner og Sametinget kan også fremme innsigelse. Det er et mål at uenighet om arealbruk skal avklares tidligst mulig i planprosessene, slik at innsigelser og lange planprosesser unngås.

Regjeringen har derfor som målsetting å redusere antall innsigelser, redusere tidsbruken i planprosessene, og at det skal legges større vekt på lokaldemokratiet. Departementet har understreket overfor de statlige innsigelsesinstansene at kommunalt selvstyre skal tillegges økt vekt når bruk av innsigelse vurderes. Ved behandling av innsigelsessaker i departementet har kommunene fått gjennomslag i flere saker etter regjeringsskiftet enn i årene før.

Siden høsten 2013 har det pågått et treårig forsøk der seks fylkesmenn fikk ansvar for å samordne innsigelser fra statlige etater. Målsettingen med samordningsforsøket er å få til en mer effektiv og målrettet behandling av plansaker og et bedre samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter. Det er også et mål at kvaliteten på og gjennomførbarheten av de kommunale planene skal styrkes. Erfaringene med samordnings-

forsøket er gode, og forsøket er fra 2015 utvidet til å omfatte ytterligere seks fylkesmannsembeter.

Plan- og bygningsloven fikk fra og med 2015 et krav om tidsfrister for oversending av innsigelsesaker fra et forvaltningsnivå til et annet. Kompetanseheving i departementer, direktorater og kommunene er et prioritert tiltak for å bedre forståelsen og praktiseringen av innsigelsesinstituttet.

Regjeringen vil legge fram Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging før sommeren 2015. Formålet med disse er å peke på viktige utfordringer for en bærekraftig areal- og samfunnsplanlegging, og å legge til rette for at slik planlegging er effektiv og forutsigbar. Samtidig forventes det at økt kvalitet i den lokale planleggingen skal åpne for større lokalt handlingsrom.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 Innledning

Endringer i oppgavefordelingen vil ha økonomiske og administrative konsekvenser på kort og lang sikt. De kortsiktige effektene vil være knyttet til selve gjennomføringen av reformen, mens de langsiktige konsekvensene kommer som følge av selve oppgaveoverføringen. Reformen vil ha konsekvenser for både statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning, men også for privat næringsliv, frivillige organisasjoner og enkeltpersoner. Konsekvensene vil avhenge av hvilke oppgaver som samlet overføres til kommunene. I dette kapitlet gis en overordnet beskrivelse av de viktigste økonomiske og administrative konsekvensene av en endret oppgavefordeling. Denne meldingen omhandler overføring av nye oppgaver til større kommuner. Økonomiske og administrative konsekvenser som følge av endringer i kommunestruktur er derfor ikke omtalt her.

8.2 Kortsiktige økonomiske og administrative konsekvenser

Omstillinger i tråd med departementets forslag vil kreve ressurser til gjennomføringen av endringene. Utgiftene vil være knyttet både til overføring av oppgaver og ansvar mellom forvaltningsnivåene.

Overgangskostnader knyttet til endringene

Omstilling i tråd med departementets forslag antas å medføre overgangskostnader til forberedelse og gjennomføring av endringene, herunder personaltiltak og systemkostnader. Systemkostnader omfatter kostnader tilknyttet vurdering av oppgaveporteføljen, samordning av IKT- og arkivfunksjoner, samt opplærings- og kompetansebehov. Omstillingene vil videre kunne innebære flyttekostnader, samt endringer i husleiekostnader.

Personalmessige forhold

En konsekvens av oppgaveendringer for kommunene og fylkeskommunene vil være tilpasning til nye organisasjonsformer. I oppgaveoverføringsfasen vil det bli lagt opp til at endringene og omstillingene skal gjennomføres så smidig som mulig. Oppgaveoverføring mellom sektorene forutsetter god håndtering av de ansatte og dialog med de tillitsvalgte. Ved gjennomføring av oppgaveoverføringer vil det bli lagt til rette for samarbeid med de tillitsvalgte, slik det er forutsatt i hovedavtalene for kommunene og for staten.

Oppgavedifferensiering

Departementet mener at generalistkommunesystemet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren, og at nye oppgaver som hovedregel skal overføres til alle kommuner. Samtidig mener departementet at det vil være gevinster å hente på å gi enkelte nye oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, kun til de største kommunene. Dagens generalistkommunesystem legger til rette for et enhetlig rammefinansieringssystem for kommunesektoren. Et system med omfattende oppgavedifferensiering vil kunne gi et mer komplekst og mindre helhetlig inntektssystem.

Kostnadseffektiviteten i administrasjonen av tjenestene som omfattes, kan isolert sett gå ned som følge av reduserte stordriftsfordeler i avgivende forvaltningsnivå. I store kommuner som mottar nye oppgaver kan samtidig den økte oppgaveporteføljen gi grunnlag for mer kostnadseffektiv oppgaveløsning, ved at flere tjenester prioriteres og dimensjoneres ut fra lokale forhold.

Oppgavedifferensiering vil innebære et avvik fra den gjeldende lovregulerte oppgavefordelingen, og vil kreve lovendringer.

Beregninger av de økonomiske konsekvensene

Det er foreløpig ikke foretatt konkrete beregninger av de økonomiske konsekvensene av gjennomføringen av de foreslåtte endringene i oppga-

vefordelingen. Dette vil bli gjort i forbindelse med at departementet kommer tilbake til Stortinget med de proposisjoner som er nødvendig for å få gjennomført forslagene i denne meldingen.

Departementet legger til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser. Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling må håndteres i den ordinære budsjettprosessen.

8.3 Langsiktige økonomiske og administrative konsekvenser

Mer effektiv ressursbruk

En bredere og mer oversiktlig oppgaveportefølje vil gi kommunene større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov enn det de har i dag. Det legges til grunn at over-

føring av nye oppgaver til kommunene bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet

Redusert statlig styring

Større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, og behovet for statlig detaljstyring vil reduseres. Blant annet er det behov for bedre koordinering og effektivisering av det statlige tilsynet med kommunene. Større kommuner gir også grunnlag for redusert omfang av landsomfattende statlige tilsyn.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 20. mars 2015 om Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner blir sendt Stortinget.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsfoto: Colourbox

Trykk: 07 Aurskog AS – 03/2015

