

14/11 Kommunestruktur - forventninger til Stortinget

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Rådmannsutvalget	12.02.2014	14/6
2 Hovedstyret	17.02.2014	14/11

Forslag til vedtak

KS legger til grunn at generalistkommuneprinsippet fremdeles skal legges til grunn for organiseringen av kommunesektoren. KS legger til grunn at hovedprinsippet for den statlige styringen av kommunesektoren fortsatt skal være basert på økonomisk og juridisk rammestyring, veiledning og dialog.

KS vil understreke at en mulig endring i kommunestrukturen forutsetter et tydelig initiativ fra Stortinget, med en klar begrunnelse, et klart formål, tydelige rammer for prosessen og en overordnet tidsplan. KS vil i denne sammenheng arbeide for at Stortinget vedtar følgende føringer for en kommunereform:

- Stortinget peker på konkrete oppgaver som i dag styres eller utføres av statsforvaltningen som skal inngå i regjeringens gjennomgang og vurdering av oppgavefordelingen.
- Stortinget forplikter seg til og ber regjeringen legge til rette for rammestyring i praksis gjennom en betydelig reduksjon i statlig detaljstyring og rapporteringskrav i særlovningen og en begrensning i statlig overprøving av kommunale planer, vedtak og praksis.
- Stortinget ber regjeringen gjennomgå statlig regional organisering, med sikte på en mer enhetlig organisering på statlig side (kommunerettede etater, beredskapssetater etc).
- Stortinget slutter seg til at det stilles midler til rådighet for lokale utredninger om kommunestruktur og annet som kan bidra til en åpen og fruktbar lokal prosess.
- Stortinget ber regjeringen sørge for at den varslede helhetlige gjennomgangen av inntektssystemet skjer i sammenheng med kommunereformen.
- Stortinget sikrer at regjeringen etablerer et nytt tilskudd som fanger opp omstillingskostnadene og stimulerer til kommunesammenslåinger. Det må bli fleksibilitet i når kommunen kan ta ut tilskuddet. Inndelingstilskuddet innlemmes i det nye tilskuddet.
- Stortinget ber regjeringen sørge for at det tas hensyn til økonomiske forskjeller når sammenslåingsprosessen starter.
- Stortinget legger til grunn at staten forplikter seg til at eventuelle innsparinger/effektiviseringsgevinster tilfaller kommunene.
- Stortinget skal slå fast i sine merknader at regjeringen i sin oppgavegjennomgang skal vurdere overføringer av oppgaver stat til fylkeskommunene/folkevalgte regioner.
- Stortinget slår fast i sine merknader at det ikke er aktuelt å overføre oppgaver fra fylkeskommunene før evt etter en helhetlig oppgavegjennomgang og avklart framtidig kommunestruktur.

Saksframstilling

Saken fremmes for å diskutere og vedta hvilke konkrete mål KS skal arbeide for at Stortinget vedtar av føringer for en kommunereform forsommeren 2014.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har offentliggjort et ekspertutvalg for kommunereformen, samt mer konkrete mål for og nye skritt i reformprosessen:

- Kommunereformen skal sikre et sterkt lokaldemokrati. Kommunereformen skal legge til rette for at kommuner slår seg sammen til større, robuste enheter som samsvarer bedre med de naturlige bo- og arbeidsmarkedsregionene som har utviklet seg over tid. Reformen skal legge til rette for at alle kommuner skal kunne løse sine lovpålagte oppgaver selv.
- Ekspertutvalget skal på fritt faglig grunnlag gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling. Ekspertutvalget skal levere en delrapport 24. mars 2014 med utgangspunkt i dagens oppgaver. Regjeringen har oppnevnt en bredt sammensatt referansegruppe med representanter både fra kommunal og statlig sektor – med et flertall av ordførere, fra alle partier og med en god representasjon fra alle deler av landet.
(<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/pressester/pressemeldinger/2014/oppnevner-bredt-sammensatt-referansegrup.html?id=750286>)
- Regjeringen vil i kommuneproposisjonen 2015 beskrive mål og prinsipper for reformen og framdriften for prosessen – ikke bare økonomiske virkemidler. Ekspertgruppens delrapport vil bli et viktig grunnlag for dette. Stortinget behandler kommuneproposisjonen 2015 medio juni.
- Ekspertutvalget leverer sluttrapport 1. desember 2014 der utvalget vurderer kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta mulige nye oppgaver.
- Våren 2015 vil regjeringen komme med forslag til Stortinget om nye oppgaver og ansvar for kommunene.

Målene/forventningene som er vedtatt i landsstyre og hovedstyre gjelder fortsatt. Administrasjonen foreslår at disse konkretiseres ytterligere fram mot Stortingets behandling – særlig når det gjelder oppgaver, statlig organisering, økonomi og det regionale perspektivet.

Konkrete mål opp mot Stortingets behandling:

Generalistkommuneprinsippet

Generalistkommuneprinsippet ligger til grunn for organiseringen av kommunesektoren. Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner er pålagt de samme oppgavene gjennom lov, det samme finansieringssystemet gjelder for alle, og lovgivningen gir de samme rammene for organisering av kommunene. Det at kommunene er generalistkommuner, innebærer at alle skal ivareta demokratiske funksjoner, yte tjenester til innbyggerne, være myndighetsutøvere og ta hånd om planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn. Prinsippet innebærer at alle innbyggerne skal ha tilgang til offentlige tjenester uansett hvor de bor.

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

Oppgaver

Hovedstyret har uttrykt at KS forventer at eventuelle endringer i kommunestrukturen sees i nær sammenheng med hvilke oppgaver som tillegges kommunene. Fra landsstyrets vedtak i oktober 2013: «KS forutsetter at et eventuelt vedtak i Stortinget om en kommunereform slår fast at den må starte med en klar definisjon av hvilke oppgaver det lokale og regionale nivå skal løse i framtiden.»

For kommunesektoren er ikke spørsmålet hvilke oppgaver som skal gis til kommunene som en belønning for sammenslåing, men om innbyggerne får best mulig tjenester med dagens oppgave- og ansvarsfordeling. Rådmannsutvalget har gitt et innspill til KS sitt arbeid overfor Regjeringen og Stortinget med hensyn til oppgaver som kan overføres kommunene / fylkeskommunene (vedlagt). Deres utgangspunkt er personrettede tjenester.

I Norge har vi for de fleste personrettede tjenester en kommunal 1. linjetjeneste og en statlig 2. linjetjeneste. I tillegg gis statlig pedagogisk støtte i form av statlige kompetansesenter. Tjenester som er for vanskelige til at 2. linjen klarer å løse utfordringene blir gjerne overført til kommunene. For eksempel innenfor rus/psykiatrifeltet opplever kommunene jevnlig å få overført brukere som «ikke responderer på behandling», og trenger et døgnbasert tilbud på ubestemt tid.

Mulig konkret siktemål:

- Stortinget skal peke på konkrete oppgaver som i dag styres eller utføres av statsforvaltningen som skal inngå i regjeringens gjennomgang og vurdering av oppgavefordelingen

Selvstyre og statlig organisering

Rammestyring (økonomisk og juridisk) er hovedprinsippet for den statlige styringen av kommunesektoren. Rammestyring er en forutsetning for at kommunesektoren har et handlingsrom, slik at de kan fungere som lokale demokrati som kan gjøre lokale og individuelle tilpasninger av tjenestene og foreta egne veivalg.

Hovedstyret har uttrykt at KS forventer at endringer i kommunestrukturen gir større lokalt ansvar og selvstyre og medfører en tilpasning av ulike statlige instansers inndeling og oppgaver, f eks i veisektoren og helsektoren. Videre uttrykte Hovedstyret: «KS vil særlig peke på at en klar forpliktelse fra Stortinget til en betydelig reduksjon i statlig detaljstyring, tilsyn og kontroll, vil kunne gi økt lokal oppslutning om endringer i kommunestrukturen.»

Kommunene har et helhetlig ansvar for innbyggerne. I praksis møter en samordnende kommune en fragmentert stat. For å bedre ivareta sitt helhetlige skjønnsbaserte ansvar til innbyggernes beste er det en fordel om kommunene i større grad kan møte en regional statlig organisering som er mer samordnet funksjonelt og territorielt.

Mulige konkrete siktemål:

- Stortinget forplikter seg til og ber regjeringen legge til rette for rammestyring i praksis gjennom en betydelig reduksjon i statlig detaljstyring og rapporteringskrav i særlovingen og en begrensning av statlig overprøving av kommunale planer, vedtak og praksis.
- Stortinget skal be regjeringen også gjennomgå statlig regional organisering, med sikte på en mer enhetlig organisering på statlig side (kommunerettede etater, beredskapssetater etc).

Lokaldemokrati

Hovedstyret har uttalt at KS forventer at en prosess med endringer i kommunestrukturen legger til rette for nærdemokrati, lokal tilhørighet og medvirkning i de nye kommunene.

Den kommunale organisasjonsfriheten må vernes om og forsterkes uavhengig av kommunereformen. Samtidig kan det med større kommuner bli mer behov for arbeid for demokrati og deltakelse gjennom kommunenes organisering av egen virksomhet og folkevalgtes vilkår på grunn av færre representanter, større geografisk utstrekning og behov for å ta hensyn til lokal tilhørighet og samtidig bygge felles identitet til den nye kommunen. Dette er tiltak kommunen selv har stor råderett over. Samtidig er rammene for politisk organisering, innbyggerinnflytelse og vilkår for folkevalgte beskrevet i kommuneloven, som nå er til revisjon.

Mulig konkret siktemål:

- Stortinget skal i sine merknader be regjeringen ifm revisjonen av kommuneloven sørge for at den gir kommunestyret stor frihet til å organisere den politiske virksomheten og legge til rette for nærdemokrati og medvirkning, samt sikrer gode vilkår for folkevalgte.

Økonomi

Regjeringen har uttrykt at det vil bli prioritert midler til prosesser i forbindelse med kommunereformen og at den vil vurdere positive virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslutning. Regjeringsplattformen og uttalelser fra regjeringen viser at det ventelig

kommer andre og større endringer i kommunenes økonomi. Det gjelder både den varslede gjennomgangen av hele inntektssystemet, reduksjonen i formueskatten, gjeninnføring av andel av selskapsskatten til kommunene, økt skatteandel på bekostning av rammetilskudd, økt veksttilskudd og andre tiltak.

Hovedstyret har uttrykt at KS forventer at eventuelle endringer i kommunestrukturen sikrer velferdstilbudet gjennom en robust kommunal økonomi og at eventuelle effektiviseringsgevinster tilfaller den nye kommunens innbyggere. Videre forventer KS at en prosess med endringer i kommunestrukturen gir solide økonomiske incentiver til kommunene, som å dekke omstillingskostnader og gi stimuleringsmidler.

Norske kommuner er ulikt sammensatt pga befolkningsstruktur, areal, kulturelle- og økonomiske forskjeller. Økonomiske forskjeller kan eksempelvis bety:

- Inntektsforskjeller kommuner imellom som hindrer sammenslåingsprosesser, fordi en «rik» kommune vil måtte redusere tilbudet til egne innbyggere dersom man skal slå seg sammen med en «fattig» nabokommune. På den annen side vil en «fattig» kommune ha fordel av å slå seg sammen med en «rik» nabokommune. Det er særlig kraftinntekter som gir store inntektsforskjeller mellom kommunene.
- Ulik eiendomskattepraksis ved at en av kommunene har eiendomsskatt på boliger mens nabokommunen kun har på verker og bruk. Den nye kommunen må enten avvikle eiendomsskatten eller innføre de ulike delene i hele den nye kommunen.
- Kommuner med ulikt gjeldsnivå som kan føre til at innbyggere i kommuner med lite gjeld ikke ønsker å slå seg sammen med nabokommunene som er gjeldstynget. Her kan det være like mye kulturelle forskjeller som politiske
- En kommune kan ha tatt premieavviket på ett år versus nabokommunen som tar det på 10 år.

Flere kommuner vil kunne foreta tilpasninger før mulige sammenslåinger blant som følge av forskjellene som pekes på ovenfor. Dette kan gi følgende utslag: «Rike» kommuner vil bygge ut nye skoler, svømmebasseng etc før de blir med en storkommune. Kommuner som slår seg sammen med Robek-kommuner vil kunne foreta den samme tilpasningen. Dette kan bety at i en periode vil det bli foretatt flere investeringer enn det kommuneøkonomien egentlig har rom for - for å sikre sine egne innbyggere før sammenslåinger.

Mulige konkrete siktemål:

- Stortinget må slutte seg til at det stilles midler til rådighet for lokale utredninger om kommunestruktur og annet som kan bidra til en åpen og fruktbar lokal prosess.
- Stortinget må sikre at den varslede helhetlige gjennomgangen av inntektssystemet må skje i sammenheng med kommunereformen.
- Stortinget må etablere et nytt tilskudd som fanger opp omstillingskostnadene og stimulerer til kommunesammenslåinger. Det må bli fleksibilitet i når kommunen kan ta ut tilskuddet. Inndelingstilskuddet innlemmes her.
- Stortinget må sørge for at det tas hensyn til økonomiske forskjeller når sammenslåingsprosessen starter.
- Stortinget må forplikte seg til at eventuelle innsparinger/effektiviseringsgevinster tilfaller kommunene.

Det regionale perspektiv

Hovedstyret har uttrykt at dersom Stortinget ønsker å vurdere endringer som berører fylkeskommunene, forutsetter KS at en modell med større folkevalgte regioner med utvidede oppgaver som i dag ligger i staten, inngår i vurderingen. Landsstyret uttalte: «Landsstyret forutsetter også at desentralisering av oppgaver fra statlig sentral eller regional administrasjon til større folkevalgte regioner vurderes som en del av en eventuell samlet strukturreform.»

Sittende regjering har «fredet» fylkeskommunene som eget forvaltningsnivå i inneværende periode, og ønsker å gjennomføre en kommunereformprosess før fylkeskommunene som forvaltningsnivå vurderes. Oppgavegjennomgangen vil imidlertid inneholde vurdering av overføring av oppgaver fra fylkeskommunene til «mer robuste» kommuner, men ikke oppgaver til fylkeskommunene/regionsnivået (fra staten nasjonalt eller regionalt).

Som interesseorganisasjon for både lokalt og regionalt folkevalgt nivå vil det være viktig å arbeide for at det slås fast politisk at vi skal ha et lokalt og regionalt nivå i framtiden, og at regionalisering av statlige oppgaver også må vurderes og ses i sammenheng med kommunereformen (men ikke nødvendigvis i samme prosess).

Mulig konkret siktemål:

- Stortinget skal slå fast i sine merknader at regjeringen i sin oppgavegjennomgang skal vurdere overføringer av oppgaver stat til fylkeskommunene/folkevalgte regioner.
- Stortinget slår fast i sine merknader at det ikke er aktuelt å overføre oppgaver fra fylkeskommunene før evt etter en helhetlig oppgavegjennomgang og avklart framtidig kommunestruktur.

Aktivitetsplan

Regjeringen har satt i gang en nasjonal prosess for kommunereform med en ekspertgruppe, åpne invitasjoner til partiene og andre nasjonale aktører samt alle kommuner. Stortinget vil få seg forelagt forslag både i kommuneproposisjonen i mai 2014 og ventelig en stortingsmelding våren 2015. Denne nasjonale prosessen er avgjørende for lokale prosesser.

Lokalt/regionalt foregår det som kjent allerede en rekke samtaler og noen prosesser mellom kommuner som kan gi et første steg i en kommunereform. KS i regionene vil etter hvert lage oversikt over dette med særlig fokus på:

- Vedtak i kommunestyre om arbeid for sammenslåing med andre kommuner
- Vedtak i andre organer om det samme – f.eks. regionråd o.l.

Den nasjonale prosessen

For KS vil det være naturlig å være en kunnskaps- og premissleverandør i den nasjonale prosessen, blant annet ifm ekspertutvalgets delrapport, kommuneproposisjonen og Stortingets behandling av denne. KS vil blant annet arrangere egen konferanse om kriterier for dagens oppgaver 10. april med grunnlag i ekspertutvalgets delrapport. Nærmere tidsplan er vedlagt.

Lokale prosesser

Det er arbeid i gang i mange kommuner og fylker i forbindelse med kommunereformen. KS er mange steder aktive i dette arbeidet, og det er viktig at KS regionalt tar en sentral rolle i bistanden til kommunene. Regjeringen forventer at det er et samarbeid mellom KS i fylkene og fylkesmennene om lokale prosesser. For å gi god medlemsstøtte, er det et behov for god kontakt og spredning av kunnskap i organisasjonen. Det vil også være andre aktører på banen overfor kommunene, herunder konsulentmiljøer osv, og dette må hensyntas.

Det kan bli egen løsning for hovedstadsområdet. Derfor er det viktig at arbeidet i KS og Oslo sees i nær sammenheng. Det er i dette behov for egen drøfting med Oslo om deres vurderinger, samt et løpende samarbeid i det videre arbeidet.

Ifm disse prosessene og statsrådets invitasjon til samarbeid med KS kan hovedstyret be administrasjonen utarbeide en plan for styrking av KS mulighet til å følge opp våre medlemmer i en prosess. Dette kan danne grunnlag for en søknad til departementet om støtte for årene 2014 (høst) – 2017.

Den fylkeskommunale prosessen

Et samlet fylkesordfører-/fylkesrådslederkollegium har gitt fylkesrådmannskollegiet i samarbeid med KS i oppdrag å utforme forslag til en prosess og et arbeidsopplegg med mål om å ivareta/utvikle de fylkeskommunale oppgaver til innbyggernes beste. KS deltar i arbeidsgruppen og ivaretar sekretariatsfunksjonen.

Videre arbeid med arbeidsgiverpolitiske utfordringer

Regjeringens arbeid, prosesser som settes i gang og offentlig debatt påvirker hvordan KS bør følge opp for å bistå medlemmene i et arbeidsgiverperspektiv. En god håndtering av arbeidsgiverrollen vil bli særlig viktig dersom det fattes kommunestyrevedtak om utredninger, eller konkrete framdriftsplaner for sammenslåing av kommuner. Temaer som da vil måtte adresseres og håndteres er eksempelvis medvirkningsprosesser, framtidige arbeidsgiverstrategier, harmonisering av lønns- og personalpolitikk, arbeidsrettslige spørsmål som bl. a virksomhetsoverdragelser, overtallighet, endringsoppsigelse, styringsrett, reglement, ledelse. KS har i dag god kompetanse på disse områdene; kompetanse som må formidles aktivt i organisasjonen. Kompetansen må også videreutvikles og i den forbindelse vil det iverksettes et FoU-prosjekt med hovedformål å gi KS et kunnskapsgrunnlag om arbeidsgiverpolitiske spørsmål som må adresseres og håndteres særskilt ved eventuelle endringer av kommunestrukturen.

Helge Eide

Kjell-Torgeir Skjetne