

Gunnar Gussgard

Prinsipper og forslag for å utvikle kommunesektoren framover



Kommunekonsult

KOMMUNEKONSULT AS

NOTAT 1/2023

18. oktober 2023

BAKGRUNN OG INNLEDNING

Styret i Kommunekonsult AS tok før stortingsvalget i 2021 initiativ til et arbeid som kunne beskrive kjennetegn for hva en kommune er og gi innspill til hvordan kommunesektoren kan utvikles videre. Drøftingen er oppsummert i en artikkel i nr. 2/2023 av fagtidsskriftet Samfunn og økonomi (se <https://www.samfunnogokonomi.no/2023/08/hva-er-en-kommune-og-hvordan-kan-vi-utvikle-kommunene-framover/>).

Kommunene og fylkeskommunene har mange roller. De er demokratiske arenaer, utviklere av lokalsamfunn/regioner, tjenesteytere til sine befolkninger, og de har myndighetsoppgaver. I dette notatet følger et sett med prinsipper og forslag for å utvikle kommunesektoren videre for å ivareta disse rollene. Det er lagt vekt på å få fram momenter som både er viktige og som det er realistisk at et stortingsflertall kan følge opp i løpet av inneværende stortingsperiode. Momentene ble utarbeidet før stortingsvalget i 2021, men er noe omarbeidet.

KJENNETEGN FOR HVA EN KOMMUNE ER

Utgangspunktet er at «en komplett kommune» kjennetegnes ved at den

- er preget av et levende lokalt folkestyre
- har myndighet og ressurser til å utvikle lokalsamfunnet selv og i samarbeid med innbyggere, organisasjoner, næringsliv, andre kommuner og andre offentlige instanser
- er og settes i stand til å levere tjenester i tilstrekkelig omfang og av god kvalitet og tilgjengelighet til sine faste innbyggere og til dem som skal ha tjenester fordi de oppholder seg der

VIKTIGE PRINSIPPER FOR EN VIDEREUTVIKLING AV KOMMUNESEKTOREN

- Offentlige oppgaver utøves av staten og kommunesektoren i et samspill og samarbeid, uavhengig av hvor det formelle ansvaret for oppgaven er lagt.
- Oppgaver legges til laveste effektive forvaltningsnivå.
- Oppgaver som krever stor grad av samordning bør legges på samme forvaltningsnivå.
- Oppgaver der det er vesentlig med samordning mellom dem i et bestemt geografisk område mindre enn landet som helhet, legges mest mulig til kommuner/fylkeskommuner.
- Generalistkommuneprinsippet videreføres.
- Der oppgaver må samordnes mellom forvaltningsnivåene i et geografisk område og de kommunale/fylkeskommunale oppgavene er størst, bør normalt den aktuelle kommunens/fylkeskommunens interesser tillegges størst vekt.
- For oppgaver hvor vesentlige beslutninger krever skjønn og avveininger av ulike interesser, legges beslutningsmyndigheten til et direkte folkevalgt organ.
- Staten bør styre kommunesektoren gjennom rammebestemmelser, ikke detaljerte instruksjoner.

- Der staten fastsetter rammer om oppgaven, bør dette skje ved bestemmelser om oppgavens innhold (eventuelt i form av individuell rettighet), og ikke hvordan oppgaven organiseres og løses.
- Der staten pålegger kommunesektoren oppgaver og reduserer sektorens handlefrihet, skal dette skje ved politiske beslutninger i regjering eller Storting (og ikke ved administrative forordninger).
- Staten må se til at kommunesektoren har økonomiske muligheter til å ivareta alle de oppgavene som staten har lagt til kommunesektoren. Staten må sikre at nye oppgaver eller oppgaveendringer som staten bestemmer for kommunesektoren er fullfinansiert.
- Staten må i tillegg se til at kommunesektoren har et økonomisk handlingsrom av betydning ut over de oppgavene som staten har lagt til kommunesektoren, inkludert et handlingsrom for lokal og regional utvikling og til eksperimentering og forsøk.
- Staten må dessuten se til at statens egne virksomheter har tilstrekkelige ressurser og formelle muligheter til å aktivt ta del i samspill med den enkelte kommunen og fylkeskommunen.

FORSLAG

Basert på ovennevnte kjennetegn og prinsipper for en videreutvikling av kommunesektoren følger her et sett med forslag til hva regjeringen og Stortinget bør kunne gjennomføre i stortingsperioden 2021–2025. Noen av forslagene er (til dels) i ferd med å gjennomføres. En gjennomgang av partiprogrammer før stortingvalget i 2021 tilsier at det kan være enighet om innholdet i mange av forslagene, og større enighet mellom noen partier enn andre partier.

- Fremme en stortingsmelding om forholdet mellom stat og kommunesektoren med vekt på forutsetningene for og utviklingen i det lokale og regionale selvstyret og bygget på prinsippene ovenfor.
- Stimulere til ytterligere tiltak for å fremme valgdeltakelse og aktivitet for å videreutvikle måtene kommunestyret og fylkesting arbeider på, for ytterligere å åpne for offentlig deltakelse og innbyggerinvolvering.
- Signalisere at det ikke legges opp til å innføre flere statlige bestemmelser uten eksplisitt vurdering av konsekvensene for det lokale og regionale folkestyret, både isolert for den enkelte aktuelle bestemmelsen og i sum. Dessuten signalisere at slike vurderinger bør skje i samarbeid med KS og hovedsammenslutningene i kommunesektoren, fortrinnsvis som en del av eller i tilknytning til konsultasjonsordningen.
- Signalisere at staten ikke skal opptre slik at statlige oppgaver og kostnader veltes over på kommunesektoren, og at kommuner og fylkeskommuner skal kompenseres hvis dette skjer.
- Iverksette ordninger for et mer forpliktende trepartssamarbeid mellom arbeidstakersiden, arbeidsgiversiden og myndighetene for bedre ressursutnyttelse og kvalitetsutvikling i kommunesektoren. Dette kan gjøres ved at hovedsammenslutningene kobles inn mot konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren gjennom en videreutvikling av tidligere initiativ om dette. Kommunesektorens del i en tillitsreform bør kunne inngå i dette arbeidet.
- Etablere et senter for trepartssamarbeid om utvikling i kommunesektoren.

- Få fart på ordningen som gir kommuner og fylkeskommuner mulighet for å søke staten om å erstatte statlige bestemmelser med egne bestemmelser (de nye «frikommune-forsøkene»).
- Invitere til nye forsøk om å overføre statsforvalterens oppgaver til fylkeskommunen, jf. tidligere forsøk med enhetsfylke.
- Øke kommunesektorens frie inntekter vesentlig og slik at oppgavene kan ivaretas på en god måte, og gjennom konsultasjonsordningen påse at ikke «bare» utviklingen i netto driftsresultat er den viktigste indikatoren.
- Utarbeide en realistisk plan inkludert økonomi for å håndtere vedlikeholdsetterslepet i kommunesektoren som forankres i konsultasjonsordningen og følges opp i nødvendige vedtak i Stortinget og eventuelt i regnskapsforskrifter.
- Sikre at kommuner og fylkeskommuner har et ressursgrunnlag for samarbeid med andre aktører for lokal og regional utvikling og for eksperimentering. Dette bør være en tydelig del av konsultasjonsordningen.
- Gi rom ressursmessig og om nødvendig pålegge statlig medvirkning i den enkelte kommunens og fylkeskommunens utvikling av lokalsamfunn og regioner.
- Etablere flere byvekstavtaler og bygdevekstavtaler.
- Vurdere om kommunene bør få utvidet sine virkemidler i arealpolitikken og i utbyggings-spørsmål.
- Gi kommuner og fylkeskommuner anledning til å inngå bredere utviklingsavtaler med andre aktører ved blant annet å kunne inngå utbyggingsavtaler som inkluderer sosial infrastruktur.
- Regionalisere mer av statlige virkemidler for næringsutvikling og å sette kommunene i stand til å opprette eller utvide næringsfond.
- Iverksette program for kommunal næringsutvikling, basert på blant annet erfaringer fra «næringsvennlige kommuner».
- Vurdere hvordan kommunens funksjoner innenfor totalberedskap og kriseplanegging lokalt kan styrkes gjennom gode rammebetingelser, ressursmessig og eventuelt også lovmessig.
- Innføre flere former for naturressursbeskatning hvor deler tilfaller den aktuelle kommunen.
- Gi kommuner anledning til å innføre turistskatt innenfor visse rammer.
- Gi kommuner og fylkeskommuner anledning til å innføre formålsbestemte og tidsbegrensede skatter innenfor visse rammer.
- Samhandlingen i helsetjenesten må videreutvikles, og den folkevalgte styringen forbedres.
- Stimulere til etablering av flere kommunale utleieboliger og ulike varianter av ikke-profitbaserte eierløsninger med regulerte priser for å sikre tilgangen på boliger til en overkommelig pris.
- Vurdere en overføring til staten av kommunale kontantytelser fra NAV etter fastsatte kriterier, som ved eventuelle mer bindende normer for økonomisk sosialhjelp.
- Gi bestemmelser om faste og hele stillinger.
- Tydeliggjøre at private som leverer kommunale og fylkeskommunale tjenester ikke skal ha bedre konkurransevilkår enn kommunene og fylkeskommunene selv, som for eksempel at private virksomheter kan ha dårligere lønns- og arbeidsvilkår og lavere bemanning.
- Tydeliggjøre bestemmelser om at offentlige midler skal benyttes til formålet, som for eksempel gjennom ulike former for utbytteforbud.