

Fra: KS Kommunesektorens organisasjon
Til: Stortingets kommunal- og forvaltningskomite
Kopi til:

Dato: 10.04.2015
Dokument nr.: 14/01480-9

Høring i Stortinget – Oppgavemeldingen

1. Oppgaveoverføring fra stat til kommunal sektor

KS er fornøyd med at Regjeringen legger økonomisk rammestyring til grunn ved overføring av nye oppgaver. Det innebærer at kommunene får overført frie midler gjennom inntektssystemet, og ikke gjennom øremerking eller refusjoner. Regjeringen legger det finansielle ansvarsprinsippet til grunn. Det innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser. Dette er i tråd med KS sine forutsetninger om at økonomiske ressurser følger med en overføring av ansvar.

Regjeringen gir i meldingen uttrykk for det må antas å medføre overgangskostnader til forberedelse og gjennomføring av endringene. *Samtidig legger Regjeringen til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Det innebærer at overgangskostnader ikke dekkes.* KS forutsetter at full finansiering av oppgavene dekker overgangskostnader knyttet til at kommunene må opparbeide seg nødvendig kompetanse og kapasitet. Det betyr at det må legges inn ekstra bevilgning utover ordinære rammen for å dekke engangskostnadene og reformstøtten. KS er inneforstått med at oppgaveoverføring i seg selv ikke er et argument for en permanent bevilgningsøkning.

Konkret forventning til merknad fra komiteen:

«Stortinget legger til grunn at overføring av oppgaver til kommunesektoren må fullfinansieres, herunder dekke overgangskostnader knyttet til at kommunene må opparbeide seg nødvendig kompetanse og kapasitet.»

Oppgavemeldingen omtaler en rekke oppgaver som enten foreslås overført til kommunene, eller som skal være gjenstand for videre vurdering og/eller forsøksordninger. Meldingen peker absolutt i riktig retning. Den går imidlertid ikke langt nok. KS viser i denne sammenheng til hovedstyrets vedtak 12. desember 2014 hvor ti oppgaveområder er pekt på som aktuelle for overføring til kommunesektoren.

KS ønsker særskilt å peke på følgende forslag i oppgavemeldingen hvor vi mener det er behov for å konkretisere eller innrette oppgavene annerledes enn hva som er foreslått:

a. Psykisk helse og rus

I oppgavemeldingen foreslår Regjeringen at det legges opp til *forsøk* med kommunal drift av Distriktpsikiatrisk senter (DPS) i utvalgte kommuner.

Forsøkets rammebetingelser peker ikke frem mot nødvendig ansvar og myndighet for kommunen. Det legges opp til at spesialisthelsetjenesten fortsatt skal ha *sørge-for-ansvar* for DPS i forsøket. KS er bekymret for at det helhetlige ansvaret for pasientene på denne måten blir uklart i forsøket. Hensikten med slike forsøk må primært være å gi forsøkskommunene selve «sørge for» ansvaret.

Det er store forventninger til kommunenes innsats innen både psykisk helse og rus. Kommunene tar gjerne mer ansvar, men det er helt nødvendig å bedre virkemidler i arbeidet. Tilgang til tjenester fra DPS er helt sentralt for å kunne utvikle gode kommunale tjenester til målgruppen. Forsøk med kommunal drift av DPS vil gi muligheter til å gå nærmere etter i sømmene hva som stimulerer til god samhandling, hvor grenseflatene mellom spesialist og kommunehelsetjeneste bør gå og hvordan brukernes behov i større grad kan bli styrende for utviklingen

innen rus og psykiatri. KS mener at også kommunalt ansvar for Barne- og ungdomspsykiatri (BUP) bør inkluderes i forsøket. Det vil gi mulighet for ressurser, tjenester og ansvar i en helhet til beste for brukerne. Stortinget bør også sørge for forsøk med kommunalt bestilleransvar for pasienter med alvorlige lidelser som kan utgjøre en fare for seg selv eller andre.

Konkret endringsforslag:

«Forsøket med overføring av Distriktpspsykiatriske sentere til kommunene må gi kommunene et helhetlig og fullstendig «sørge-for» ansvar, inklusive nødvendige ressurser. Forsøket må også inkludere kommunalt ansvar for Barne- og ungdomspsykiatrien for å gi et mest mulig helhetlig tilbud til brukerne.»

b. NAV

Oppgavemeldingen foreslår å utrede Varig tilrettelagt arbeid (VTA) og Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomheter (VTO) med sikte på overføring til kommunene.

Det er positivt at regjeringen peker på deler av arbeidsmarkedstiltakene og sikter mot en overføring til kommunene. VTA og VTO er tiltak som er lite påvirket av svingninger i arbeidsmarkedet for øvrig, og er i sin natur individorientert. Målgruppen for slike tiltak er ofte brukere av andre kommunale tjenester og tiltak, og et kommunalt eierskap til tiltakene stor betydning for å se helhet og sammenheng i oppgaveløsningen. Regjeringen kunne imidlertid ha gått lenger og foreslått at et kommunalt ansvar for alle arbeidsmarkedstiltak rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne. Kommunene har god kontakt med næringslivet gjennom sine øvrige tjenester, noe som gir bedre virkemiddelbruk. Erfaringer fra *Forsøk med oppgavedifferensiering*, hvor Oslo kommune i 2004-2009 prøvde ut en slik modell, bekrefter dette. Kommunene bør også få myndighet og eierskap til de lokale NAV-kontorene, noe KS oppfordrer Stortinget til å understøtte.

Konkret forslag:

«Det samlede ansvaret for arbeidsmarkedstiltakene rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne flyttes fra stat til kommune.»

c. Videregående opplæring

Meldingen legger opp til at videregående opplæring (VGO) kan overføres større kommuner under visse forutsetninger. Regjeringen understreker at en eventuell overføring ikke må føre til et dårligere tilbud samlet sett. Flere kommuner har uttrykt en vilje til å overta VGO. Den viktigste begrunnelsen er å sikre en bedre sammenheng i utdanningstilbudet for elevene.

Det er ikke drift av skolene i seg selv som er den største utfordringen for kommuner som vil overta ansvaret for VGO. Den største utfordringen er å sikre alle elever lik tilgang til 12 ulike programområder med en rekke ulike programfag, uavhengig av bosted. Aller mest utfordrende er oppgaven å sikre elever som ønsker det tilgang til de ulike yrkesfaglige programområdene. Dette krever et betydelig elevgrunnlag.

Regjeringen peker på flere utfordringer som må håndteres dersom man overfører VGO til bykommuner. Dels vil man få flere forvaltningsenheter som har ansvar og som må koordinere seg, for eksempel ved kjøp av på VGO mellom ulike kommuner og fylkeskommunen(er). Dels må kommunene bygge opp kompetanse samtidig som fylkeskommunene må beholde tilsvarende kompetanse. Næringslivet må forholde seg til flere aktører når det gjelder lærlingeplasser. Grunnlaget for å opprettholde smale programmer kan svekkes ved at elevunderlaget ikke er like stort som dagens.

De aller største bykommunene (utenom Oslo) vil sannsynligvis kunne overta ansvaret for VGO i sin helhet, gitt nødvendige krav til kvalitet og valgfrihet for sine elever. KS har imidlertid vanskelig for å se hvordan krav til kvalitet og valgfrihet vil kunne opprettholdes for elevene samlet (både i de større bykommunene og i resten av landet), uten økt ressursbruk på administrasjon.

Et regionalt ansvar for videregående opplæring har en rekke fordeler:

- Opprettholder generalistprisnippet
- Sikrer et helhetlig utdanningsløp for alle innbyggerne
- Sikrer likebehandling for alle innbyggerne i regionen
- Sikrer et nødvendig innbyggergrunnlag for å ha en effektiv organisering og drift
- Bygger opp om regionen som samfunnsutvikler
- Sikrer det regionale næringslivet tilgang på relevant kompetanse
- Gir kommunene muligheten til å drive VGS, men da i tett samhandling med regionene som ansvarshavere.
- Opprettholder muligheten for regional tilpasning og helhetssyn for å unngå utilsiktede konsekvenser av statlige sektortiltak og prioriteringer innen dette området.

Konkret forslag:

Ansvar for videregående opplæring bør bli liggende hos det folkevalgte regionale nivå.

d. Kollektivtransport

Det legges i meldingen opp til at kollektivtransporten kan legges til større kommuner, under visse forutsetninger. Begrunnelsen er å gi et mer helhetlig tjenestetilbud for innbyggerne i de kommuner som får ansvar for kollektivtransporten. En viktig premisse er at tilbudet ikke skal bli dårligere for befolkningen som bor utenfor de aktuelle byområdene.

Stortinget har slått fast at kollektivtransport, sykkel og gange skal ta unna den forventede veksten i persontransport i de største byene. Fylkeskommunene har satset stort på både investeringer og drift i kollektivtrafikken. Samtidig er det allerede i dag en underfinansiering av driftskostnadene.

Et godt samordnet planarbeid i og rundt byene er viktig for å sikre en bærekraftig samfunnsutvikling som møter klima- og miljøutfordringene og sikrer gode levekår. Det er klare fordeler ved å se arealplanlegging og utvikling av kollektivtilbudet i sammenheng. Det er isolert et argument for å samle ansvaret for både arealplanlegging og kollektivtransport i en og samme forvaltningsenhet, gitt at denne strekker seg over et funksjonelt bo- og arbeidsmarkedsregion.

Regjeringen mener at en overføring til store bykommuner vil gi et mer helhetlig tilbud. Imidlertid opererer allerede i dag mange av driftsselskapene over fylkesgrenser (for eksempel Ruter), og tendensen er heller å få et større geografisk nedslagsfelt, enn å splitte opp tilbudet over flere og mindre områder. Det er derfor ikke umiddelbart gitt at det vil gi en bedre samlet samfunnsøkonomisk lønnsomhet og bedre koordinering dersom flere aktører (bykommuner + fylkeskommuner) skal bli enige innenfor et geografisk område hvor det i dag er kun fylkeskommuner. Tilsvarende så tilsier samfunnsøkonomiske nyttevurderinger at nedslagsområdet for kollektivtrafikken heller bør bli større enn mindre enn dagens.

Arbeids-, markeds- og boregioner er i de fleste tilfeller langt større enn hva også en ny kommunestruktur vil resultere i. Koplingen mellom areal- og transportplanlegging og kollektivtrafikk vil ikke bli løst ved å overføre ansvaret for kollektivtrafikk til storbyer, fordi det – stort sett – alltid vil være nødvendig med en koordinering og samspill med omkringliggende kommuner.

Det er vanskelig å se hvordan det å få flere enheter som skal koordineres og ha tilstrekkelig faglig kompetanse til å planlegge og drifte kollektivtrafikk vil gå et bedre og mer sammenhengende tilbud for innbyggerne.

Konkret forslag:

Ansvar for kollektivtrafikk bør bli liggende hos folkevalgt regionalt nivå.

e. Ansvar for fylkesveger

To store utfordringer preger ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene og fylkeskommunen som vegeier:

1. Mangel på forutsigbar finansiering.
2. Manglende styring over egen ressursbruk som vegeier.

Ingen av disse to utfordringene løses ved å overføre ansvaret for fylkesveger til kommunene. Å stykke opp ansvaret for dagens fylkesveger ytterligere vil tvert imot bidra til en mer uoversiktlig situasjon for både fylkeskommunene og kommunene som vegeiere.

f. ansvar for tannhelsetjenesten

Regjeringen foreslår å overføre ansvaret for tannhelsetjenesten fra fylkeskommunene til «større og mer robuste kommuner».

KS mener at hensynet til å legge forvaltningsansvaret for tjenestene på lavest mulig effektive nivå, tilsier et fortsatt folkevalgt regionalt ansvar for denne tjenesten.

2. Styrking av det regionale folkestyret

a. Overføring av oppgaver til dagens fylkeskommuner

Med utgangspunkt i prinsippet om at oppgaver bør løses så nært innbyggerne som mulig, og at oppgaver som krever politisk skjønn skal ligge til folkevalgte organ, er det en rekke oppgaver som kan overføres til dagens fylkeskommuner fra regional stat. KS har ved ulike anledninger spilt inn forslag til oppgaver som kan overføres. Det vises til vedtak i Hovedstyret 12. desember 2014; samt tilsvarende vedtak i tilnærmet samtlige fylkeskommuner i 2015.

Konkret endringsforslag:

«Følgende oppgaver overføres fra stat til dagens fylkeskommuner:

- *Kulturrådet forvaltningsansvar knyttet til regionale kulturformål og tildelinger til regionale formål fra Kulturdepartementet*
- *Prosjektskjønnsmidler fra fylkesmannsembetet*
- *Kjøp av regionale jernbanetjenester*
- *Konsesjonsoppgaver og veiledningsoppgaver fra NVE som er av regional karakter»*

b. Sams vegadministrasjon

Konsekvenser av Forvaltningsreformen og fylkesvegansvaret er dokumentert gjennom IRIS-rapport 2013/014. Rapporten fremhever at dagens «sams vegadministrasjon» gir økt ressursbruk som følge av dagens delte organisering. Sams vegadministrasjon bidrar til økte saksforberedelser og økt byråkrati både hos fylkeskommunene og hos Statens vegvesen regionalt. Rapporten dokumenterer også at sams vegadministrasjon så langt har resultert i at fylkeskommunene som vegeiere kun har indirekte styring over egne fylkesveger fordi Statens vegvesens ansatte ikke er en del av fylkeskommunens egen administrasjon og prioriteringer på vegområdet.

Konkret endringsforslag:

«Ressursene i Statens vegvesen knyttet til Sams veiadministrasjon overføres til fylkeskommunene.»

c. Fremtidige regioner som samfunnsutviklere

I meldingen sier Regjeringen at den ønsker å videreutvikle det regionale nivåets rolle som samfunnsutvikler.

Meldingen sier imidlertid ikke noe om hvordan samfunnsutviklerrollen skal fylles, ei heller hvilke oppgaver eller myndighet som skal tillegges det regionale nivået for å fylle denne rollen.

Å ta rollen som samfunnsutvikler forutsetter at man har en verktøykasse som gir mulighet til å styre utviklingen. Samspillet mellom tjenesteproduksjon (for eksempel videregående opplæring og samferdsel), myndighetsutøvelse (for eksempel gjennom samordnet areal- og transportplanlegging) og tilrettelegger (for eksempel kompetanseknutepunkt og tilskuddsforvalter for innovasjon) er nødvendig for å kunne aktivt påvirke retningen regionen skal utvikles i. Gitt forutsetningen om regionene som samfunnsutvikler bør dette minst omfatte følgende politikkområder:

- Næring
- Samferdsel
- Kunnskap
- Kultur
- Forskning
- Internasjonalt arbeid
- Plan- og areal

Innenfor disse politikkområdene må regionene ha sentrale funksjoner innenfor sektoriell og kommune-overskridende samordning, tilskuddsforvalter, pådriver og veileder.

Konkret forslag:

«Komiteen ber regjeringen foreta en samlet gjennomgang av oppgaver fra staten med sikte på overføring av oppgaver til regionalt folkestyre knyttet til samfunnsutviklerrollen. Eksempler på slike oppgaver er veiledning knyttet kommunale sektoroppgaver som skal la seg påvirke av lokale og regionale forhold; tilskuddsordninger som skal bidra til utvikling på oppgaveområder som skal la seg påvirke av lokale og regionale forhold; samordning regionalt nivå i form av avveining mellom ulike sektorinteresser samt tjenesteansvar som er viktige for regional utvikling og tilpasning.

Det vises i denne sammenheng til de mulighetsstudier om oppgaveoverføring fra regionale statsetater til regionalt folkestyre som er gjennomført i regi av KS.

Komiteen understreker at en videreutvikling av det regionale folkevalgte nivå som samfunnsutvikler forutsetter at regionenes rolle som ansvarlig for viktige befolkningsrettede tjenester styrkes»

d. Endret regional statlig organisering

Departementet skal foreta en utredning av fylkesmannens framtidige struktur og størrelse, som skal gi grunnlag for å kunne fastsette ny geografisk inndeling av fylkesmannen. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å foreta en helhetlig gjennomgang av de statlige regionale strukturene nå. KS peker på at det må være en best mulig sammenheng mellom endringer i regional stat og utviklingen av det regionale folkestyre.

KS mener at Stortinget bør legge føringer for hvordan prinsippet om rammestyring kan etterleves i praksis, både i arbeidet med å overføre nye oppgaver og for dagens oppgaver. KS etterlyser nye grep som kan redusere statlig styring og styrke folkestyret. For eksempel at utviklings-, samordnings, veilednings- og tilskuddsoppgaver på regionalt nivå legges til det regionale folkestyret, fremfor fylkesmannen og regional stat.

Konkret forslag:

«Komiteen mener at utredningen av fylkesmannens framtidige struktur og størrelse i tillegg til oppgavefordeling mellom embetene også vurderer oppgavefordeling mellom fylkesmannsembetene og kommunesektoren. Føringer for oppgavefordelingen er at utviklings-, samordnings, veilednings- og tilskuddsoppgaver på regionalt nivå som krever regionalt skjønn legges til det regionale folkestyret. En ny geografisk inndeling av fylkesmannen bør også ta hensyn til hvordan inndeling av statsetatene regionalt styrker samhandlingen med kommunesektoren.

Komiteen mener videre at regjeringen samtidig med utredningen av fylkesmannens framtidige struktur og størrelse også vurderer statsetatene regionalt og direktoratenes framtidige struktur og størrelse, herunder oppgavefordeling med kommunesektoren basert på gjeldende oppgavefordelingskriterier.

En ny oppgavefordeling mellom kommunesektoren, fylkesmannen, statsetatene regionalt og direktoratene må legges fram sammen med øvrig oppgavefordeling våren 2017.»

3. Redusert statlig styring og kontroll

For å kunne løse flere velferdsoppgaver på en best mulig måte er det etter KS mening helt avgjørende at kommunene reelt for større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov. Stortinget kan bidra til en vellykket oppgaveoverføring ved å gi konkrete føringer om redusert statlig styring.

Regjeringen gir i meldingen en god beskrivelse av utfordringer mellom stat og kommunesektoren. Det er positive intensjoner om endring, men det fremmes få nye reelle tiltak for avgrensning av statlig styring. I stedet vises det til løpende arbeid og nye utredninger. KS mener de angitte tiltakene for redusert statlig styring, også om et mer koordinert og effektivt statlig tilsyn, er enkle å gjennomføre, uten å vente på en generell gjennomgang av statlig styring. Stortinget bør be regjeringen komme tilbake i statsbudsjettet 2016 med flere konkrete tiltak for hver av sektorene, som reelt bidrar til at kommunene kan prioritere og tilpasse tjenestene til innbyggernes behov.

Tilsvarende mener KS at det ikke er noen grunn til å vente med å iverksette tiltak for et mer koordinert og effektivt statlig tilsyn. Det finnes god dokumentasjon for å redusere og koordinere statlig tilsyn med kommunene. Følgforskningen kan derved se på effektene av tiltakene. Stortinget bør be regjeringen om at intensjonene som ligger i meldingen om statlig tilsyn umiddelbart blir utmyntet i konkrete tiltak.

Konkret forslag:

«Konkrete tiltak for redusert statlig styring må legges fram i forbindelse med statsbudsjettet 2016. Dette inkluderer blant annet:

- *Forslag til et mer samordnet og forenklet regelverk for internkontroll. Regjeringen bes samtidig om å vente med å innføre/revidere bestemmelser om internkontroll i sektorene til kommunelovutvalgets rapport foreligger.*
- *Legge frem konkrete tiltak for redusert og bedre koordinert statlig tilsyn i de statlige tilsynsetatene, etter drøfting med kommunesektoren.*
- *Legge frem konkrete forslag til hvordan bruken av pedagogiske virkemidler (veiledning) kan bli mer målrettet og tilpasset kommunesektorens behov. Det bør i den sammenheng vurderes å gi Kommunal- og moderniseringsdepartementet et samordningsansvar for skriftlige veiledere og retningslinjer rettet mot kommunene.»*