



Tingvoll kommune

Økokommunen –
bedre løsninger for mennesker og miljø

Arkiv: 002
Arkivsaksnr: 2014/639-18
Saksbehandler: Olaug Haugen

Saksfremlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Formannskapet	12/2015	17.02.2015

Kriterier for kommunestruktur og oppgaver

Saksopplysninger

Rådmannens innledende kommentarer:

Kommunene i Norge i dag har sine røtter i formannskapslovene av 1837, som la rammene for det kommunale selvstyret. Men sjølstyret i Norge er ikke grunnlovsfestet, noe som kan gjøre det sårbart. Noen sentrale trekk ved det kommunale sjølstyret:

Kommunens oppgaver er negativt avgrenset – dvs. at kommunene kan ta på seg enhver oppgave som ikke ved lov er lagt til et annet forvaltningsnivå eller andre aktører. Det gir folkevalgte i kommunene i prinsippet stor handlefrihet.

Kommunene er generalistkommuner – alle kommunene uavhengig av størrelse har ansvar for de samme oppgavene som er pålagt kommunene fra staten. Kommunene yter de store velferdstjenestene eks. barnehager, barne- og ungdomsskolen, helsetjenester, pleie- og omsorg, teknisk infrastruktur som vann, avløp, renovasjon, vei, plan- og byggesaksbehandling, saksbehandling og forvaltning. Kommunene yter mer eller mindre lovpålagte oppgaver innen kultur og næringsutvikling, og tildeler tilskudd til lag og organisasjoner og næringsliv. Generalistkommunen gir folkevalgte i kommunen stor innflytelse på viktige samfunnsoppgaver. Generalistkommuneprinsippet er satt under debatt i kommunereformen – både på regionnivået og i kommunene under tema oppgavedifferensiering.

Fire nøkkelord for å beskrive kommunens rolle er: Folkestyre – tjenesteyting – forvaltning - samfunnsutvikling

Kommunene er rammestyrte – kommunene er styrt gjennom lover, forskrifter og et økonomisk fordelingssystem – inntektssystemet. Inntektssystemet består av to deler – rammer og skatt. Rammer blir tildelt i all hovedsak etter befolkningskriterier eks antall innbyggere, alderssammensetning, funksjonshemmede, sentralitet eller spredtbodd osv. Skatt utgjør ca 45 % av inntektsgrunnlaget, og den nasjonale skatteinngangen er det viktigste pga av omfordeling som skjer fra skattesterke kommuner til skattesvake kommuner.

Inntektssystemet blir revidert med ca 5-8 års mellomrom. En ny revisjon er varslet nå tilpasset kommunereformen.

Regjeringens mål for kommunereformen

”Regjeringen ønsker å flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner. Målet er et lokaldemokrati som kan ivareta velferd og sikre verdiskapning og trivsel. Kommunene må ha kraft til å møte de utfordringene som venter.”

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. De la fram sin første delrapport 31.mars 2014 ” Kriterier for en god kommunestruktur” I tillegg fikk ekspertutvalget et tilleggsmandat knyttet oppgaveløsning. De la fram sin andre delrapport 31.12.14. med følgende kriterier:

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

Ekspertutvalget har satt opp følgende kriterier for god kommunestruktur basert på vurderinger på kriteriene: Tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokratisk arena.

- Tilstrekkelig kapasitet
- Relevant kompetanse
- Tilstrekkelig distanse
- Effektiv tjenesteproduksjon
- Økonomisk soliditet
- Valgfrihet
- Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
- Høy politisk deltakelse
- Lokal politisk styring
- Lokal identitet

Kriterier rettet mot staten:

- Bred oppgaveportefølje
- Statlig rammestyring

De ønsker at kommunene skal løse flere oppgaver, og ekspertutvalget har vurdert nye oppgaver. KS, som er kommunenes interesseorganisasjon, har også spilt inn forslag til nye oppgaver for kommunene. Her viser vi ekspertutvalgets forslag til flere oppgaver, og KS sitt forslag:

Ekspertutvalget 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

Hovedstyret i KS har gitt følgende innspill til regjeringens arbeid med stortingsmeldingen om oppgaveoverføring til kommunene og behandlingen av den:

KS legger til grunn at generalistkommuneprinsippet fremdeles skal legges til grunn for organiseringen av kommunesektoren.

Forutsatt at faglige og økonomiske ressurser samt nødvendige støttestrukturer følger med en overføring av ansvar, mener KS at nye oppgaver/nytt ansvar til kommunene/kommunesektoren er aktuelt på følgende områder:

1. På barnevernsområdet bør statlige hjemmebaserte hjelpetiltak og fosterhjem overføres fra stat til kommune, slik at kommunene får ansvar for alle hjelpetiltak i hjemmet og et mer helhetlig ansvar på fosterhjemsområdet.
2. Det samlede eierskapet og arbeidsgiveransvaret på de lokale NAV-kontorene bør overføres til kommunene. Ansvar for arbeidsmarkedstiltak anbefales flyttet fra stat til kommune.
3. Oppgaver, myndighet og ressurser overføres som en hovedregel til kommunene for å ivareta større deler av rehabiliteringen.
4. Kommunene kan ta et betydelig større ansvar for rus- og psykisk helsearbeid, bl a fra DPS og BUP innen psykisk helsehjelp til barn, unge og voksne, støtte til pårørende, døgnopphold, ambulante tjenester, tverrfaglige team og deler av akutthjelpen. Det bør gjennomføres forsøk med dette og med kommunalt bestilleransvar for nødvendig bistand fra spesialisthelsetjenesten for pasienter med alvorlige lidelser kombinert med stor fare for seg selv eller andre.
5. Det bør etableres regionale sentra for praksisnær forskning, utvikling og innovasjon i helse- og omsorgssektoren som styres av kommunesektoren. Sentrene for omsorgsforskning og Utviklingssentrene for sykehjem og hjemmetjenester bør som første steg inngå i regionsentrene og styres i samme struktur. Statlige tilskuddsmidler til helse, omsorg og velferdstjenester i kommunene bør samles og overføres til kommunene til forskning, utvikling og innovasjon.
6. De statlige spesialskolene bør overføres til vertskommunene og Statped's oppgaver og tjenester bør overføres til 2-4 større flerfaglige sentrer eid av folkevalgte regioner eller kommuner der de er fysisk lokalisert. Fylkeskommunenes ansvar for grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp til barn og unge i statlige institusjoner, bør overføres til kommunene.
7. Tilskudd fra Kulturrådet og fra andre departement/direktorat som gis til lokale og/eller regionale kultur-, idretts- og frivillighetsformål direkte eller gjennom statlig forvaltning bør kanaliseres og forvaltes av kommunesektoren. Rikskonsertenes skolekonsertordning bør overføres kommunesektoren og inngå i Den kulturelle skolesekken.

8. Kommunesektoren bør få fullt ansvar og myndighet til å håndtere kulturlandskapsforvaltningen, naturvernområdeforvaltningen, fisk- og viltforvaltning, motorisert ferdsel i utmark, mudring og dumping/deponi. Ansvar for vannressursforvaltning og kystforvaltning bør overføres kommunesektoren. Arealplanmyndigheten for mineralutvinning og godkjenningsansvaret for driftsplan for uttak av masse bør overføres kommunene.
9. Innen klima og energi bør kommunene overta tilskuddsforvaltning og rådgivning til enkelttiltak for energieffektivisering og omlegging til fornybar energi og miljøvennlig transport i eget område der kommunen ikke er juridisk part, samt myndighet til å avgjøre viktige restriksjoner på lokal biltrafikk. Statens veiledningsapparat for utslippsreduksjoner og klimatilpasning i kommunesektoren bør overføres til fylkeskommunene.
10. Veiledning overfor kommunene på beredkapsområdet bør legges til regionalt folkevalgt nivå.

KS forutsetter at rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligger til grunn ved overføring av nye oppgaver til kommunene. KS forutsetter at full finansiering av oppgavene dekker overgangskostnader knyttet til at kommunene må opparbeide seg nødvendig kompetanse og kapasitet.

Stortingsmelding om nye oppgaver

Regjeringen tar sikte på å legge fram en melding til Stortinget våren 2015 med forslag til nye oppgaver til robuste kommuner. Stortinget vil dermed ha behandlet forslaget før kommunene oppsummerer sine prosesser og gjør vedtak om sammenslåing.

Departementet har som utgangspunkt at kommunene vil ha behov for om lag et år på å drøfte utfordrings- og mulighetsbildet før det fattes vedtak om hvilke kommuner de vil slå seg sammen med. De regionale prosessene avsluttes ved utgangen av 2016.

Alternativ for regionalt folkevalgt nivå.

Da kommunereformen ble behandlet i Stortinget i juni, ba et flertall på Stortinget om at det ble gjennomført en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene.

For å gi regjering og storting et godt faglig beslutningsgrunnlag, fikk Møreforsking høsten 2014 i oppdrag å sammenstille og vurdere mulige modeller for det regionale folkevalgte nivået ut fra tidligere utredninger av regionspørsmålet.

Oppdraget har bestått av tre deler:

- En sammenstilling og vurdering av eksisterende utredninger/stortingsdokumenter som inneholder vurderinger og anbefalinger om hvordan et nytt regionalt nivå kan inndeles,
- En sammenstilling og vurdering av innholdet i utredninger/stortingsdokumenter om hvilke funksjoner og oppgaver som er lagt til grunn for ulike inndelingsalternativer.

- På selvstendig grunnlag skissere egnede funksjoner og oppgaver til regionalt folkevalgt nivå ut fra ulike inndelingsalternativer.

I løpet av våren 2015 vil det legges frem en melding for Stortinget der regjeringen gjennomgår oppgaver til nye og større kommuner. Her vil regjeringen også orientere om oppfølgingen av Stortingets vedtak om det regionale folkevalgte nivået. Møreforskings rapport blir et viktig bidrag inn i dette arbeidet.

En oppsummeringstabell er vist s 8 i rapporten fra Møreforskning

”I denne utredningen har vi skissert fem alternativer for regioninndeling og som alle bygger på forslag i tidligere utredninger. Her vil vi skissere disse alternativene summarisk, oppsummere vår vurdering og sammenligne alternativene opp mot dagens situasjon. Alternativene og tilhørende summarisk vurdering fremgår av figuren nedenfor. Regionalt nivåts funksjoner og struktur er i stor grad avhengig av kommunal struktur og kommunale oppgaver, derfor er det til hvert av alternativene knyttet egne forutsetninger om kommunal struktur.

	0-alternativet	Sammen- slåing	Landsdel	Storby med fleksibel regionalpolitis k organisering	Fleksibel regionalpolitis k og kommunal organisering
<i>Tabell. Oppsummering av alternativvurdering sammenlignet med dagens situasjon, se del 4.</i>	19 fylker ca. 300 kommuner	10 til 15 regioner ca. 300 kommuner	7 regioner og 80 region- kommuner	–ca. 150 kommuner	10 – 15 regioner

Alternativ

Kriterier

Demokrati	Som i dag	Positivt	Positivt	Svakt positivt	Klart positivt
Tenesteproduksjon	Som negativt	Positivt	Positivt	Svakt negativt	Positivt
Myndighetsutøvelse	Som i dag	Positivt	Klart positivt	Negativt	Positivt
Planlegging og utvikling	Som i dag	Positivt	Positivt	Svakt negativt	Positivt
Totalt	Svakt negativt	Positivt	Positivt	Svakt negativt	Positivt

Rådmannens legger denne saken fram som en oppsummering av to ekspertutredninger og KS sitt hovedstyre sin behandling av oppgaver i en mer robust kommunestruktur.

Rapportene i sin helhet finnes på kommunereform.no

Vurdering

Økokommunevurdering:

Dersom innstillingen vedtas, vil denne saken ha

positiv
nøytral
negativ

<input type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>

Evt. merknader:

effekt på kommunens arbeid som økokommune.

Rådmannens innstilling

Formannskapet tar saken om kriterier for kommunestruktur og oppgaver, til orientering.

Behandling i Formannskapet - 17.02.2015

Det ble stemt over innstillingen, som ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Formannskapet tar saken om kriterier for kommunestruktur og oppgaver, til orientering.