

Rapport

Hvor egnet er lovgiving i styring av kommunesektoren?

Laget for

KS FoU – FoU nr. 244022

desember 2024



lund § co

Innhold

Forord.....	5
Sammendrag	6
Del 1 – Argumenter for og mot statlig styring gjennom lov.....	6
Del 2 – Effekten av lovgiving som statlig styringsmiddel	7
Del 3 – Tiltak mot unødvendig bruk av lov som styringsmiddel.....	8
Summary	9
Part 1 – Arguments for and against using legislation as a governance tool	9
Part 2 – The effect of legislation as a method of state governance	10
Part 3 – Measures to Prevent Unnecessary Legislation as a governance tool.....	11
1 Innledning og problembeskrivelse	12
2 Metode	15
2.1 Intervjuer	15
2.2 Spørreundersøkelse.....	15
2.3 Litteraturgjennomgang.....	15
2.4 Samfunnsøkonomisk metode.....	15
2.5 Juridisk metode	16
Del I Argumenter for og mot statlig styring gjennom lov	17
1 Det kommunale selvstyret.....	17
1.1 Innledning	17
1.2 Europeisk charter om lokalt selvstyre	18
1.3 Grunnloven § 49 andre ledd.....	18
1.4 Kommuneleien fra 2018	20
2 Statlige styringsmidler.....	22
2.1 Innledning	22
2.2 Ulike kategorier av statlige styringsmidler	22
2.3 Generalistkommuneprinsippet.....	27
2.4 Prinsippet om rammestyring	28
2.5 Prinsipper for statlig styring i kommuneleien § 2-2	29
3 Lov som styringsmiddel.....	32
3.1 Innledning	32
3.2 Hva menes med lov eller lovgiving?.....	32
3.3 Ulike typer lovgiving	33
3.4 Utviklingen av statlig styring gjennom lov	41
3.5 Terskel for og krav til begrunnelse av lov	43
4 Hensyn som taler for og mot detaljert lovgiving som styringsverktøy	45
4.1 Innledning	45
4.2 Hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet.....	46
4.3 Hensynet til kommunens økonomistyring	53
4.4 Hensynet til innovasjon og utvikling i offentlig sektor	54
4.5 Hensynet til lokaldemokrati, nærhet og deltakelse	56
4.6 Hensynet til likeverdige tjenester	60
4.7 Hensynet til innbyggernes rettssikkerhet	62

4.8	Den totale mengden regulering og retts tekniske hensyn	65
4.9	Andre nasjonale hensyn eller mål	67
5	Hvordan arbeider lovgiver med avveininger for og mot bruk av lovgivning som styringsmiddel?	69
5.1	Innledning	69
5.2	Hvilke regler og retningslinjer forholder forvaltningen seg til når de utarbeider lover?	69
5.3	Intervjuer med departementer om lovgivningsarbeid og lov som styringsmiddel	74
5.4	Konsultasjonsordningen og lovmedvirkning	75
5.5	Oppsummering og vurdering	77
6	Eksempler fra nyere lovgivningsprosesser	79
6.1	Innledning	79
6.2	Integreringsloven 2020	79
6.3	Boligsosialloven 2022	82
6.4	Opplæringsloven 2023	86
6.5	Oppsummering	90
7	Sammenligning med Sverige, Danmark og EU	91
7.1	Innledning	91
7.2	Sverige	91
7.3	Danmark	95
7.4	Subsidiaritetsprinsippet i EU	97
8	Oppsummering	100
Del II Effekten av lovgiving som statlig styringsmiddel		102
1	Innledning	102
2	Litteraturgjennomgang	103
2.1	Perspektiver fra økonomisk forskning	103
2.2	Perspektiver fra samfunnsvitenskapelig forskning	109
3	Empiri	112
3.1	Innledning	112
3.2	Konseptuelt rammeverk	112
3.3	Case 1: Integreringsloven	113
3.4	Case 2: Opplæringsloven kapittel om skolemiljø	115
3.5	Case 3: Helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 6	120
3.6	Case 4: Boligsosialloven	123
3.7	Funn fra spørreundersøkelse til kommunedirektører	125
4	Samlet vurdering og konklusjon	131
4.1	Modell for formålstjenlig lovgivning	131
4.2	Analyse av lovgivningens effekt og effektivitet	135
4.3	Samlet vurdering av statens styring av kommunene	143
Del III Tiltak mot overdreven bruk av lov som styringsmiddel		146
1	Innledning	146
2	Tiltak for å redusere omfanget av uforholdsmessig detaljstyring av kommunene	148
2.1	Kartlegging av lovkrav rettet mot kommunesektoren	148
2.2	Systematisk gjennomgang av lovgivningen med sikte på å redusere detaljert regulering	150
2.3	Rapportering og samordning av nye lovprosesser	151

2.4	Evaluering av effekten av lovkrav og innføring av «solnedgangsklausuler».....	153
3	Tiltak for å sikre et bedre beslutningsgrunnlag i lovprosesser	155
3.1	Kompetanseheving	155
3.2	Oppdatering av instruks, retningslinjer og veiledere	156
3.3	Skriftlig veileder og sjekklister for lov- og forskriftsarbeid som berører kommunene	158
3.4	Modell for støttet til valg av lovteknikk og virkemiddelbruk	159
3.5	Forskning om effekten av lovgivning rettet mot kommunesektoren	159
4	Innføring av et lovråd for kommunesektoren	161
4.1	Innledning	161
4.2	Regelrådet for næringslivet.....	161
4.3	Lagrådet i Sverige.....	162
4.4	Forslag til utformingen av et lovråd i norsk rett	164
5	Utvidet adgang til forsøksvirksomhet	169
	Figuroversikt	171
	Referanser	172

Forord

I april 2024 fikk Advokatfirmaet Lund & Co DA og BDO i oppdrag å utrede hvor effektivt og egnet det er å bruke lov som statlig styringsverktøy overfor kommunesektoren. Vi ble også bedt om å vurdere hvorvidt det er etablert gode nok rutiner for å vurdere faglige argumenter mot bruk av lovgivning og i den forbindelse se hen til ordninger i andre land eller rettssystemer. Til slutt ble vi bedt om å foreslå tiltak som motvirke overdreven bruk av lov som styringsmiddel.

I tilbudsinvitasjonen fra februar 2024 beskrev KS bakgrunnen for prosjektet slik:

«Hensikten med denne utlysningen er å forstå mer om hvilke argumenter lovgiver bruker ved valg mellom ulike virkemidler for å styre kommunene. KS ønsker også å få mer kunnskap om hvordan styring gjennom lovgivning slår ut.»

Landstinget i KS vedtok 14. februar 2024 'Kommunesektorens politiske prioriteringer 2024-2027'. Her peker kommunesektoren på hva kommuner og fylkeskommuner selv vil gjøre innenfor noen prioriterte områder, samt forventninger til nasjonale myndigheter. I hovedtrekk forventer kommunesektoren at nasjonale myndigheter reduserer bruken av sterk og detaljert statlig styring og i stedet støtter opp om og tilbyr gode forutsetninger for at kommuner og fylkeskommuner kan realisere sine prioriteringer.»

Kommuneloven § 2-2 fastsetter prinsipper for hvordan lovgiver og statsforvaltningen bør forholde seg til kommune og det kommunale selvstyret. Et viktig utgangspunkt er at selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.

Ut over de regler som gjelder for alle samfunnsaktører, finnes det et stort antall krav til kommunene i lover og forskrifter. Det dreier seg om alt fra regulering av grunnleggende individuelle rettigheter, som rett til skolegang og nødvendig helsehjelp, til detaljerte regler om hvor mange ansatte det skal være per barn i en barnehage. Etter hva vi kjenner til, er det ingen som har full oversikt over omfanget av de lovkravene kommunene må oppfylle. Det er liten tvil om at mengden lovkrav, sett fra kommunens side, kan virke overveldende. Det gir grunn til å stille spørsmål ved om lovgiveren og statsforvaltningen har tilstrekkelig bevissthet rundt å verne om lokaldemokratiet i kommunene.

Prosjektet har vært ledet av Silje Aga Rogan i Lund & Co. Fra Lund & Co har Hilde K. Ellingsen, Maria Øyvindsdatter Robertsen deltatt. Fra BDO har prosjektet vært ledet av Morten Thuve. I tillegg har Lars Eide, Bendik Rød Karlsson og Daniel Flokenes deltatt. Vi har også hatt bistand fra professor Kjell Erik Lommerud og professor Jacob Aars fra Universitetet i Bergen.

Lund & Co og BDO takker for et spennende oppdrag og et godt samarbeidet med KS, Kjell Erik og Jacob! Vi takker også for gode innspill fra Kommunedirektørutvalget til KS og alle informanter som har satt av tid til å delta i intervjuer og svare på spørreundersøkelser.

Oslo, desember 2024

Lund & Co DA og BDO

Sammendrag

Rapporten i et nøtteskall

Det er mye detaljert lovregulering rettet mot kommunesektoren. I denne rapporten undersøker vi hvor effektiv og egnet lovgivning er for styring av kommunesektoren.

Vi har undersøkt og beskrevet argumenter som taler for og mot bruk av lovgivning som styringsmiddel overfor kommunesektoren. Videre har vi undersøkt effekten av lov som styringsvirkemiddel. Våre funn tilsier at i lovene vi har undersøkt har detaljert statlig regulering i sum hatt en negativ effekt.

I rapporten foreslår vi en rekke konkrete tiltak som kan bidra til å redusere omfanget av detaljert lovgiving. Vi foreslår blant annet kartlegging og gjennomgang av lovkrav, kompetanseheving, prioritering av lovprosesser, lovråd og utvidet adgang til forsøk.

Del 1 – Argumenter for og mot statlig styring gjennom lov

Utredningen består av tre hoveddeler. I utredningens del 1 gir vi en beskrivelse av argumenter som taler for og mot bruk av lovgiving som styringsmiddel overfor kommunesektoren.

Det kommunale selvstyret er et viktig utgangspunkt for drøftelsene av argumenter som taler for og mot bruk av lovgiving, og er derfor omtalt i kapittel 1. Det kommunale selvstyret utgjør både en rettslig ramme for statlig styring med kommunesektoren og er i seg selv et argument mot sterk statlig styring.

I kapittel 2 beskriver vi ulike former for statlige styringsmidler, og hvilke føringer staten har gitt for styringen av kommunesektoren. Lov som styringsmiddel er særskilt omtalt i kapittel 3. Her peker vi på at ulike former for lovgiving påvirker det kommunale selvstyret på ulikt vis, vi beskriver utviklingen i statlig styring gjennom lov og krav staten selv har oppstilt til begrunnelse ved bruk av lov som styringsmiddel.

Samlet sett gir kapittel 1 til 3 dermed en beskrivelse av hvordan staten selv har lagt til grunn at den skal opptre i rollen som lovgiver for ikke unødig å innskrenke det kommunale selvstyret.

I kapittel 4 går vi gjennom argumenter eller hensyn som kan tale for eller mot bruk av lov som styringsmiddel. Vi tar utgangspunkt i juridisk, økonomisk og samfunnsvitenskapelig litteratur, og supplerer med uttalelser fra statlige styringsdokumenter. Hensynet til det kommunale selvstyret, effektivitetshensyn, hensynet til kommunens økonomistyring, hensynet til innovasjon og utvikling, demokratihensyn og retts tekniske hensyn vil ofte være hensyn som taler mot detaljert regulering. På den annen side kan hensynet til likeverdige tjenester, rettssikkerhet og andre nasjonale hensyn ofte tale for statlig styring gjennom lov.

Som vi påpeker i kapittel 4 er imidlertid bildet mer nyansert og argumenter for og mot bruk av lov kan utredes av flere av hensynene.

I kapittel 5 og 6 går vi over til å se hvordan staten faktisk opptrer i rollen som lovgiver. I kapittel 5 beskriver vi regler og retningslinjer som anvendes i lovarbeidet. Vår vurdering er at flere av disse bør revideres eller oppdateres for å sikre at staten i rollen som lovgiver opptrer i samsvar med de føringene staten selv har lagt for styringen av kommunesektoren. Vi har også intervjuet ansatte i departementene som har deltatt i nyere lovarbeid rettet mot kommunesektoren og informanter fra KS. Videre beskriver og vurderer vi i ordningen med lovmedvirkning innenfor rammene av konsultasjonsordningen. Etter vårt syn er det rom for å gjøre endringer i måten staten arbeider med lovgiving mot kommunesektoren for bedre å ivareta det kommunale selvstyret.

I kapittel 6 gjennomgår vi forarbeider og høringer knyttet til nyere lovgivningsprosesser. Vi har valgt ut integreringsloven, boligsosialloven og opplæringsloven. Vi beskriver og vurderer hvordan lovgiver forholder seg til føringene beskrevet i kapittel 1 til 3 og hvordan hensynene i kapittel 4 vektas mot hverandre i praksis. Gjennomgangen av forarbeidene til de tre lovene over, viser at det er stor variasjon i hvordan lovgiver forholder seg til det kommunale selvstyret og prinsippene for statlig styring. Inngrep i det kommunale selvstyret begrunnes i varierende grad.

I kapittel 7 beskriver vi mekanismer for å ivareta det kommunale selvstyret i svensk og dansk rett. I tillegg beskriver vi subsidiaritetsprinsippet i EU-retten og ser på hvilke mekanismer som finnes i EU for å sikre at regelverk som vedtas ivaretar medlemsstatenes autonomi. Mekanismene som beskrives her, bruker vi som grunnlag for å vurdere tiltak til del 3.

I kapittel 8 oppsummerer vi funnene i del 3.

Del 2 – Effekten av lovgiving som statlig styringsmiddel

I utredningens del 2 undersøker vi effekten av lov som styringsvirkemiddel. Kapittel 1 er en kort innledning. I kapittel 2 redegjør vi for ulike perspektiver på lovgiving som styringsmiddel fra økonomisk og samfunnsvitenskapelig forskning. Vi beskriver blant annet prinsippal-agent-teori, transaksjonskostnader og effektivitet. Disse perspektivene danner grunnlaget for den senere analysedelen.

Kapittel 3 inneholder funn og vurderinger fra våre empiriske undersøkelser. Kapitlet innledes med en redegjørelse av effektkjeden, som er sentral i vår vurdering av effekten av ulike lover. Deretter gjengir vi funn fra intervjuene og spørreundersøkelse, samt våre vurderinger basert på funnene. Vi har vurdert integreringsloven, opplæringslovens kapittel om skolemiljø, helse- og omsorgstjenestelovens kapittel om samarbeid mellom kommuner og regionale helseforetak og boligsosialloven.

I kapittel 4 kombinerer vi teori og empiri for å utlede en modell for formålstjenlig lovgiving. Deretter analyserer vi de empiriske funnene nærmere og anvender modellen på

reguleringen omtalt i kapittel 3, før vi gjør en samlet vurdering av statens styring av kommunesektoren gjennom lovgiving.

Vår samlede vurdering er at detaljert statlig regulering i sum gir negativ effekt i lovene vi har undersøkt. Det synes som om statlige myndigheter har en overdrevet tro på lovgiving som styringsvirkemiddel. Dette til tross for at det ikke foreligger tilstrekkelige evalueringer av lov som styringsvirkemiddel, særlig når det gjelder bruker- og samfunnseffekt, og de evalueringene som finnes i likhet med våre funn peker på negative effekter.

Del 3 – Tiltak mot unødvendig bruk av lov som styringsmiddel

I del 3 vurderer vi tiltak som bedre sikrer hensynet til det kommunale selvstyret i lov- og forskriftsprosesser. Vi har delt tiltakene inn i fire kategorier.

I kapittel 2 drøfter vi tiltak som kan redusere omfanget av uforholdsmessig detaljregulering rettet mot kommunesektoren, som for eksempel kartlegging, systematisk gjennomgang, samordning og evaluering av effekten av lovkrav.

I kapittel 3 drøfter vi tiltak for å sikre bedre beslutningsgrunnlag i lovprosesser rettet mot kommunesektoren, som for eksempel kompetanseheving, oppdatering av instruksjer og retningslinjer, samt nye pedagogiske virkemidler.

I kapittel 4 drøfter vi innføringen av lovråd for kommunesektoren og sammenligner med andre modeller i Norge og i Sverige. I kapittel 5 drøfter vi utvidet adgang til forsøksvirksomhet.

I kapittel 6 oppsummerer vi våre anbefalinger om tiltak.

Summary

In a nutshell

The extent of legislation governing tasks in Norwegian municipalities is considerable. This report evaluates how effective and appropriate such legislation is as a governance tool.

We discuss the pros and cons of using legislation as a governance tool and assess the impact of specific laws. Our findings indicate that detailed regulation in the laws we have assessed has generally had a negative effect.

In the report, we suggest several specific measures to reduce the amount of detailed legislation. These include mapping and reviewing legal requirements, enhancing competence, prioritizing legal processes, establishing a law council, and allowing broader experimentation.

Part 1 – Arguments for and against using legislation as a governance tool

The report contains three main parts. Part 1 outlines the arguments for and against using legislation as a governance tool.

Local self-government serves as a crucial foundation for the discussions about the arguments for and against the use of legislation, which we address in Chapter 1. It provides both a legal framework for state control over the municipal sector and an argument against strong state interference.

In Chapter 2, we outline various governance tools, and the guidelines provided by the state for municipal sector governance. Chapter 3 focuses on legislation as a governance tool. We highlight that distinct types of legislation have varying impacts on local self-government. Additionally, we discuss the evolution of governance through law and emphasize the necessity of justification when employing law as a governance method.

Chapters 1 to 3 collectively explain how the state has determined it should legislate to avoid limiting local self-government unnecessarily.

In Chapter 4, we discuss the arguments and considerations for and against using legislation as a governance tool. This discussion is based on legal, economic, and social science literature, and is supplemented with various state documents. Considerations such as local self-government, efficiency, municipal economic management, innovation and development, democracy, and legal techniques often used as arguments against detailed regulation. Conversely, factors like equal services, rule of law, and other national considerations typically support state control through legislation. However, as pointed out

in Chapter 4, the picture is more nuanced, and arguments for and against the use of legislation can be derived from several considerations.

In Chapters 5 and 6, we examine how the state operates as a legislator. Chapter 5 discusses the guidelines used in legislative work and suggests that many of these guidelines need revision to ensure compliance with the directives the state has established for governing the municipal sector. We conducted interviews with ministry employees involved in recent legislative efforts targeting the municipal sector, as well as informants from KS. Additionally, we evaluate the role of legal participation (“lovmedvirkning”) within the consultation arrangement (“konsultasjonsordningen”). Our conclusion is that changes can be made to how the state prepares legislation to better support local self-government.

In Chapter 6, we review the preparatory work and hearings related to recent legislative processes, focusing on the Integration Act, the Social Housing Act, and the Education Act. We assess how legislators adhere to the guidelines outlined in Chapters 1 to 3 and weigh the considerations discussed in Chapter 4. Our review reveals significant variations in how the principles of local self-government and state control are addressed. The justification for limiting local self-government varies considerably among the laws examined.

In Chapter 8, we describe mechanisms to safeguard municipal self-government in Swedish and Danish law. In addition, we describe the principle of subsidiarity in EU law and look at the mechanisms in the EU to ensure that legislation adopted safeguard the autonomy of member states. The mechanisms described here are used as a basis for assessing measures in Part 3.

In Chapter 9, we provide a comprehensive summary of the findings discussed in Part 1.

Part 2 – The effect of legislation as a method of state governance

In Part 2, we examine the effect of legislation as a method of governance. Chapter 1 offers a concise introduction. In Chapter 2, we explore various perspectives on legislation from economic and social science research, discussing theories such as principal-agent theory, transaction costs and efficiency. These perspectives serve as the foundation for the analysis section that follows.

Chapter 3 presents the results and evaluations from our empirical research. The chapter starts by explaining the effect chain, which is central to our evaluation of the impact of various laws. Following this, we present findings from interviews and surveys, along with our assessments based on these findings. We have examined the Integration Act, the chapter on the school environment in the Education Act, the chapter on cooperation between municipalities and regional health authorities in the Health and Care Act, and the Social Housing Act.

In Chapter 4, we integrate theoretical insights with empirical data to develop a model for appropriate legislation. This model is then applied to the regulations discussed in Chapter

3. Finally, we provide an overall evaluation of state governance through legislation in the municipal sector.

Our overall assessment is that excessive state regulation ultimately has a detrimental effect in the laws we have examined. It seems that state authorities have an excessive belief in the efficacy of legislation as a governance tool. There is a lack of sufficient evaluations on the effectiveness of legislation as a governance tool, especially in terms of user and societal impacts. The evaluations that do exist, in line with our findings, indicate negative effects.

Part 3 – Measures to Prevent Unnecessary Legislation as a governance tool

In Part 3, we evaluate measures to better ensure the consideration of local self-government in legislative and regulatory processes. The measures are categorized into four sections in Chapters 2 to 5.

Chapter 2 discusses approaches to reduce excessive detailed regulation aimed at the municipal sector. This includes mapping, systematic reviews, coordination, and evaluating the effects of legal requirements.

Chapter 3 explores measures to improve decision-making in legislative processes affecting the municipal sector. Suggestions include competence building, updating instructions and guidelines, and introducing new educational measures.

Chapter 4 examines the implementation of a legal council (“lovråd”) for the municipal sector, comparing it with models in Norway and Sweden.

Chapter 5 discusses wider access to experimental activities (“forsøk”) in the municipalities.

Chapter 6 provides a summary of our recommendations pertaining to these measures.

1 Innledning og problembeskrivelse

Vi er bedt om å utrede hvor egnet lovgivning er i statlig styring av kommunesektoren. Norge er en enhetsstat og kommunene virker innenfor denne rammen. Norge er også en velferdsstat, hvor kommunene har hovedansvaret for viktige velferdsordninger som grunnskole, primærhelsetjeneste og eldreomsorg. Det er vanskelig å se for seg en enhetsstat og velferdsstat hvor kommunene spiller en sentral rolle, uten en viss grad av statlig styring gjennom lov. Det vil også være behov for å tildele kommunene oppgaver og myndighet gjennom lov, og å regulere hvordan kommunene skal organiseres.

Lovgivning rettet mot kommunesektoren er begrunnet i en rekke gode formål, som et ønske om bedre undervisning i grunnskolen, bedre skolemiljø, bedre integrering av flykninger eller bedre beredskap. Hver for seg er dette formål man vanskelig kan være uenig i. For kommunene er imidlertid den totale mengden regulering en stor og tiltagende utfordring. Reguleringen utfordrer det kommunale selvstyret, lokaldemokratiet og kommunens evne til effektiv styring. Selv om hvert enkelt tiltak i lov eller forskrift er velment og isolert sett kan være velbegrunnet, kan den totale summen av regulering til syvende og sist undergrave de gode formålene man ønsker å ivareta. Fimreite har uttrykt det slik:

«Gjennom sin rolle som rettighetsstat går staten direkte i allianse med individet. Hensynet til de individuelle rettigheter, som igjen blir regnet som synonymt med helt grunnleggende materielle, sosiale og helsemessige behov, er blitt så tungtveiende at det i dag er i ferd med å bli en politisk belastning, ja nærmest en umulig oppgave, for politikere (sentralt så vel som lokalt) å kjempe mot eksplisitte statlige ja til rettigheter under henvisning til et implisitt lokalt nei.»¹

Det kommunale selvstyret er et grunnleggende prinsipp i norsk rett og samfunnsliv. Norge er folkerettslig forpliktet til å verne om det lokale selvstyret, og et slikt vern er nedfelt i Grunnloven.² I kommuneloven finner vi nærmere regulering av det kommunale selvstyret og forholdet mellom staten og kommunene.³

Når staten bruker lovgiving som et virkemiddel for å styre eller føre kontroll med hvordan kommuner løser sine oppgaver, vil det normalt innebære en innskrenkning i det kommunale selvstyret. Det fremgår av kommuneloven § 2-2 første ledd det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses «mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.» En viktig problemstilling er derfor om lover og forskrifter brukes i større utstrekning enn det som er nødvendig og samfunnsøkonomisk effektivt, og om det lokale selvstyret dermed begrenses i større grad enn det som er forutsatt i kommuneloven.

Regjeringen har selv pekt på problemstillingen i kommuneproposisjonen 2025 og skriver:

¹ (Fimreite, Velferdsstat og lokaldemokrati–uforenelige størrelser?, 2003 , s. 352)

² Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814 og det europeiske charteret om lokalt selvstyre 15. oktober 1985, Strasbourg

³ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) 22. juni 2018 nr. 83

«Lokaldemokratiet har en egenverdi, men det er også effektivt siden man lokalt vet best hvor og hvordan økonomiske midler og menneskelige ressurser best bør benyttes. Handlefrihet gjør at en gitt oppgave kan tilpasses lokale forhold og den enkeltes behov og gir potensielt høyere kvalitet til en lavere kostnad (kostnadseffektivitet). Frihet til å prioritere mellom ulike oppgaver gjør at det kan rettes en særlig innsats mot områder der den gjør mest nytte lokalt (prioriteringseffektivitet). Trenden vi har sett med økt statlig detaljstyring er derfor ikke løsningen på kommunenes utfordringer med å løse sine oppgaver. Tvert imot er det nødvendig med redusert statlig detaljstyring, mer fleksibilitet og lokalt handlingsrom for å imøtekomme utfordringene framover med strammere økonomiske rammer, strammere arbeidsmarked og andre krevende utfordringer.»⁴

Kommunelovutvalget uttalte i 2016 at «det kommunale selvstyret i praksis er under press». Utvalget understreket at «[d]et er på mange områder en stor grad av statlig styring, og lovgivningen synes å bli mer detaljert.»⁵ Satsforvalterne, direktorater, Europarådets kommunalkongress og forskere peker også på at den totale mengden lovregulering som rettes mot kommunesektoren er et selvstendig og økende problem.⁶ Våre informanter fra kommunene og KS gir uttrykk for det samme.⁷

Menons undersøkelse fra 2022, som viste at ingen av kommunen som deltok i undersøkelsen oppfylte alle lovkrav og at gjennomsnittet lå på 80 %, er i så måte betegnende.⁸ Kommunene klarer med andre ord ikke forholde seg til alt regelverket som produseres. Menons skriver også:

«[k]ommunene står sannsynligvis overfor flere tusen konkrete lov- og forskriftskrav. Innspill fra statsforvaltere og kommuner tyder på at det generelt sett oppfattes som at kommunene stilles overfor for mange lovkrav, og at det er krevende for kommunene å ivareta alle krav fullt ut.»⁹

Vår spørreundersøkelse til kommunedirektører omtalt i del 2 kapittel 3.5 viser det samme.

Kommunalkomiteens leder Lene Vågslid fra Arbeiderpartiet uttalte til NRK i november 2024:

«Vi er nøydde til å rydde opp i mylderet av lovar, pålegg, forskrifter og krav som Stortinget gjennom mange år har pålagt norske kommunar. [...] Ap, har som ein del andre parti, vore med på velmeinde vedtak i Stortinget. Intensjonane har vore gode, men det har det blitt for massivt for Kommune-Noreg.»¹⁰

Både Høyre og KS har stilt seg positive til en slik opprydding.¹¹

⁴ Prop. 102 S (2023-2024) s. 40

⁵ NOU 2016:4 s. 57. Se også tilsvarende i Prop. 46 L (2017-2018) s. 32

⁶ Se for eksempel (Vabo, 2022, s. 217), (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022, s. 102 og 118), (Congress of Local and Regional Authorities, 2024) og (DFØ, 2024 B, s. 3)

⁷ Se resultatet spørreundersøkelsene vi har gjennomført i kommunene i del II pkt. 3.6.

⁸ (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022, s. 113)

⁹ (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022, s. 5)

¹⁰ (NRK, 2024)

¹¹ (KS, 2024)

Hvor egnet er lovgiving i styringen av kommunesektoren?

Slik vi ser det, er det overordnede spørsmålet ikke *om* lovgiving skal benyttes som et verktøy for statlig styring, men snarere *når* staten bør bruke lov og i så fall *hvordan*. Vi håper denne utredningen kan bidra til kunnskap om hvordan lov kan brukes som forholdsmessig og effektivt styringsmiddel, og når man bør unnlate å bruke lov som styringsmiddel og hvilke tiltak som kan gjennomføres for å redusere og motvirke overdreven bruk av lov som styringsmiddel.

2 Metode

2.1 Intervjuer

Vi har gjennomført en rekke intervjuer med representanter fra kommunesektoren, departementer og KS. Alle intervjuene er gjort etter en semistrukturert metode. Fordelen med en slik metode er at vi kan sammenligne svarene og aggregert disse i ulike typer, samtidig som vi fokuserer intervjuene på temaer der informanten har kvalifiserte forutsetninger og kunnskap.

Vi har intervjuet representanter for 15 kommuner, valgt ut på bakgrunn av geografisk plassering og folketall. Representantene har i all hovedsak vært kommunalsjefer eller på nivået under. Intervjuene har vært tematisk fordelt på fire ulike lover. Formålet med intervjuene har vært å kartlegge kommunenes oppfatninger om lovenes effekter og treffsikkerhet.

Vi har også intervjuet representanter fra Kommunal- og distriktsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Justisdepartementet. Formålet med intervjuene har vært å kartlegge hvordan departementene jobber med å utarbeide lover som påvirker kommunesektoren.

Også representanter fra KS og KS Advokatene har blitt intervjuet. Formålet med intervjuene har vært å kartlegge hvordan KS jobber med lovmedvirkning.

2.2 Spørreundersøkelse

Vi har sendt en spørreundersøkelse til landets 357 kommunedirektører.¹² 174 har svart på undersøkelsen, hvilket gir en svarprosent på nærmere 48,7 prosent. I undersøkelsen spørres det om omfanget av lovgiving kommunene må forholde seg til er hensiktsmessig, om det er mulig å etterleve summen av lovgiving, samt fordeler og ulemper ved statlig regulering av kommunesektoren. Svarprosenten utgjør en representativ andel av alle kommuner.

2.3 Litteraturgjennomgang

Basert på søk i ulike databaser har vi identifisert forskningslitteratur, utredninger, studier og lignende som på ulike måter berører tematikken for dette oppdraget. Vi har systematisert og kategorisert disse og oppsummert essensen med relevans for dette oppdraget.

2.4 Samfunnsøkonomisk metode

I analysedelen i rapportens del II trekker vi særlig på prinsippal-agent-teori og transaksjonsteori fra økonomisk forskning. Her foreslår vi en modell for å vurdere om

¹² For kommunene med parlamentarisk styringsform er undersøkelsen sendt til øverste administrative leder.

lowerk er et formålstjenlig styringsmiddel. I denne modellen vurderes utfordringen eller tjenesten staten ønsker å styre langs to akser. For det første, om lokale eller nasjonale hensyn er viktigst. For det andre, om tjenesten kan standardiseres eller ikke. Disse aksene bør ikke ses på som binære, men heller som en form for graderinger.

2.5 Juridisk metode

Ved beskrivelsen av gjeldende rett har vi benyttet alminnelig rettsdogmatisk metode. Når vi foreslår nye tiltak i del III, som kan innebærer behov for lovendringer, beveger vi oss forbi rettsdogmatikken. Rettssystemet tjener likevel som en ramme for våre vurderinger og forslag ettersom vi bygger på alminnelige rettslige prinsipper og verdier, som effektivitet, rettssikkerhetshensyn, sammenhengen i regelverket og ivaretagelse av grunnleggende rettigheter. Ellers har vi i noen utstrekning anvendt komparativ juridisk metode når vi vurderer om det er tjenlig å gjennomføre tiltak basert på ordninger i Sverige, Danmark eller EU.

Del I Argumenter for og mot statlig styring gjennom lov

1 Det kommunale selvstyret

1.1 Innledning

Begrepet «kommunalt selvstyre» kan både beskrive det handlingsrommet kommuner rent faktisk har, rettslige prinsipper eller regler eller være et uttrykk for en verdi eller en politisk idé.¹³

Overordnet kan man si at det kommunale selvstyret er en rett for lokalsamfunnet til å bestemme over seg selv og sine anliggender. I dette ligger at én kommune skal kunne ta andre valg og gjøre andre prioriteringer enn den neste. Kommunene må med andre ord, innenfor visse rammer, kunne utforme sin egen politikk og ta faglige beslutninger. Det kommunale selvstyret begrunnes gjerne i verdiene frihet, effektivitet og demokrati eller deltakelse.¹⁴

Juridisk sett ble det kommunale selvstyre i Norge innført ved vedtakelsen av formannskapslovene fra 1837.¹⁵ Lovene bestemte at alle kommuner skulle være ledet av lokale, folkevalgte organer, nærmere bestemt et formannskap og et representantskap. Representantskapet er det vi i dag kjenner som kommunestyret, bystyret eller fylkesting.

I dag er det lokale selvstyret vernet av Grunnloven § 49 andre ledd og sentrale trekk er regulert i kommuneloven kapittel 2. Norge er også folkerettslig forpliktet til å ivareta det kommunale selvstyret gjennom Europarådets charter om lokalt selvstyre. Betydningen av Charteret, Grunnloven og kommunelovens regulering for statlig styring gjennom lov er omtalt nedenfor.

Det kommunale selvstyret danner en rettslig ramme for statlig styring med kommunesektoren, og er i tillegg selvstendig argument mot detaljert statlig styring gjennom lov. Her i kapittel 1 gir vi en beskrivelse av det kommunale selvstyret som rettslig ramme for statlig styring. Øvrige argumenter for og mot statlig styring er beskrevet nedenfor i kapittel 4.

Begrepet «kommune»

I denne rapporten bruker vi begrepet «kommune» som en fellesbetegnelse for både kommuner og fylkeskommuner.

¹³ Se for eksempel Innst. 182 S (2015-2016) s. 4 eller (Segard red., 2020, s. 10)

¹⁴ (Baldersheim & Rose, 2014, s. 20), NOU 2005 :6 s. 6, NOU 2016:4 s. 52 og NOU 2023:9 s. 9

¹⁵ Lov om Formandskaber paa Landet samt om Bestyrelsen af Districternes almindelige Commune-Anliggender 14. januar 1837 og Lov om Formandskaber i Kjøbstæderne, samt om Bestyrelsen af Kjøbstædernes almindelige Commune-Anliggender 14. januar 1837

1.2 Europeisk charter om lokalt selvstyre

Siden 1989 har Norge vært folkerettslig forpliktet til å ivareta det lokale selvstyret gjennom Europarådets charter om lokalt selvstyre. Charteret inneholder en felles europeisk standard for lokalt selvstyre. Kommunelovutvalget understreket charterets betydning for ivaretagelse av grunnleggende samfunnsmessige verdier:

«Europarådet har stått sentralt i arbeidet for å fremme menneskerettigheter, demokrati og rettssikkerhet. Når lokalt selvstyre er løftet frem i Europarådets organer, er det fordi det anses som en forutsetning for realisering av de grunnleggende verdiene.»¹⁶

Kommunal- og miljøvernkomiteen la 1989 til grunn at «de prinsipper konvensjonen gir uttrykk for allerede har solid forankring i norsk forvaltning».¹⁷ På dette tidspunktet var det kommunale selvstyret ikke lov- eller grunnlovsfestet. Stortinget vedtok likevel enstemmig og uten forbehold å ratifisere charteret 26. mai 1989. Norge er dermed folkerettslig bundet av alle bestemmelsene i charteret.

Etter det alminnelige presumsjonsprinsippet, skal norsk rett tolkes i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser.¹⁸ Det er vist til Charteret i forarbeidene til Grunnloven § 49 andre ledd og kommuneloven fra 2018.¹⁹ Charteret vil derfor utgjøre en relevant tolkningsfaktor ved fastleggelsen av innholdet i reglene om kommunalt selvstyre i norsk rett.

1.3 Grunnloven § 49 andre ledd

I 2015 ble Norge kritisert av Europarådets Kommunalkongress for manglende lov- og grunnlovsfesting av det lokale selvstyret.²⁰ Artikkel 2 i charteret om lokalt selvstyre krever at prinsippet om lokalt selvstyre «skal anerkjennes i nasjonal lovgivning, og i grunnloven hvor dette lar seg gjennomføre». Det lokale selvstyret var ikke eksplisitt regulert i Grunnloven eller i formell lov før i 2016, da Grunnloven § 49 andre ledd ble vedtatt. En viktig begrunnelse for å endre Grunnloven, var ønsket om å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser etter charteret.²¹

Grunnloven § 49 andre ledd har følgende ordlyd:

«Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.»

Retten til et lokalt selvstyre er formulert som en rettighet for innbyggerne til «å styre» gjennom lokale, folkevalgte organer. Hva som utgjør «lokale anliggender» er ikke nærmere

¹⁶ NOU 2016:4 s. 34

¹⁷ Innst. S nr. 110 (1988-89) s. 2

¹⁸ Se for eksempel Rt-2000-1811 og Rt-2007-234 avsnitt 54

¹⁹ Se f.eks. Prop. 46 L (2017-2018) s. 33

²⁰ (Congress of Local and Regional Authorities, 2015, s. 3)

²¹ Innst. 182 S (2015-2016) s. 5

angitt i bestemmelsen eller forarbeidene. Kontroll- og konstitusjonskomiteen skrev i forarbeidene at regelen «ikke etablerer noen skranke for den funksjons- og oppgavefordeling innen offentlig forvaltning som Stortinget gjennom ordinær lovgivning finner hensiktsmessig.»²² Stortinget står med andre ord i utgangspunktet fritt til å *fordele oppgaver og ansvar* mellom staten og kommunene. Andre ledd er likevel forstått slik at det lokale selvstyret har en kjerne som Stortinget ikke kan gripe inn i ved lov.²³ Stokstad skriver at bestemmelsen innebærer «*et krav om at [lokale folkevalgte organer] skal ha et minimum av rettslig handleevne og noe å styre over.*»²⁴

Ettersom formålet med Grunnloven § 49 andre ledd blant annet var å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser i henhold til charteret, er det naturlig å se på hvordan lokalt selvstyre er regulert i charteret i artikkel 3:

«Lokalt selvstyre betegner lokale myndigheters rett og evne til så langt loven tillater, på eget ansvar og i lokalbefolkningens interesse å regulere og administrere en betydelig del av de offentlige anliggender.» (Understreket her)

I den forklarende rapporten til charteret står det følgende om hvilken myndighet eller oppgaver lokale myndigheter skal ha:

«I virkeligheten har de fleste saker både lokal og nasjonal betydning, og ansvaret for dem kan variere fra land til land og over tid, og kan til og med være fordelt på forskjellige forvaltningsnivåer. Det å begrense lokale myndigheter til saker som ikke har bredere betydning, ville medføre en fare for at myndighetene ble degradert til en marginal rolle. [...] Hensikten med Charteret er at lokale myndigheter skal ha et bredt spekter av ansvarsområder som kan utøves på lokalt nivå.»²⁵ (Understreket her)

Slik vi forstår ordlyden i Grunnloven § 49 andre ledd lest i sammenheng med de øvrige kildene, er det et klart at lokale, folkevalgte organenes rolle ikke skal være begrenset til å være gjennomføringsorganer som utfører de oppgaver de er pålagt av staten gjennom lov.²⁶ «Lokal anliggender» kan ikke tolkes så snevert at det begrenses til det som er ubetydelig eller marginalt. Kommunelovutvalget la til grunn at kommunene må ha «en viss mengde oppgaver og ansvar».²⁷ Slik vi tolker Grunnloven § 49 andre ledd, må kommunene med andre ord ha en kjerne av oppgaver og myndighetsområder som de reelt styrer over selv.

Flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte følgende i forbindelse med vedtakelsen av Grunnloven § 49 andre ledd:

²² Innst. 182 S (2015-2016) s. 7

²³ (Holmøyvik, 2021) note 4

²⁴ (Stokstad, 2021, s. 488)

²⁵ (Council of Europe, 1985) til artikkel 3 punkt 1

²⁶ Innst. 182 S (2015-2016) s. 6

²⁷ NOU 2016:4 s. 57

«Flertallet vil også fremheve at i statsforvaltningens rolle som regelutformer vil en ny bestemmelse derfor kunne få betydning ved utforming av nye lovutkast og vedtagelse av forskrifter og instruksjoner som angår kommunale oppgaver.»²⁸

Både ordlyden i Grunnloven § 49 andre og forarbeidene tilsier at bestemmelsen er særlig rettet mot statens rolle som lovgiver.

1.4 Kommuneloven fra 2018

Kommuneloven fra 2018 avløste kommuneloven fra 1992.²⁹ Viktige formål med loven var å styrke det kommunale selvstyret og sikre oppfyllelse av forpliktelsene nedfelt i charteret om lokalt selvstyre.³⁰ Det fremgår allerede av formålsbestemmelsen i § 1-1 at loven skal «fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det». Loven har også et eget kapittel 2 om kommunalt selvstyre.

Sentrale kjennetegn ved det kommunale selvstyret er regulert i kommuneloven § 2-1. Bestemmelsen kodifiserte og klargjorde gjeldende rett. Det fremgår av bestemmelsens første ledd at Norge er inndelt i kommuner «med en egen folkevalgt ledelse», hvilket innebærer at kommunene er lokaldemokratier med en ledelse valgt av innbyggerne selv.

I andre ledd står det at kommunene er egne rettssubjekt. Det betyr at kommunen ikke er en del av staten, men selvstendige organer som råder over seg og sitt, og med egne rettigheter og plikter. Kommunene står dermed ikke i noe underordningsforhold til statsforvaltningen. Statsforvaltningen har derfor i utgangspunktet ingen rett til å instruere kommunene eller overprøve kommunale beslutninger.

Videre følger det av § 2-1 andre ledd at kommunene «kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar». Det innebærer blant annet at kommunenes kompetanse er negativt avgrenset. Kommunene er ikke avhengig av å få tildelt oppgaver fra staten. Kommunene kan ta beslutninger, sette i gang prosjekter og påta seg oppgaver eller ansvar selv. De eneste begrensningene i kommunens kompetanse er at ikke kan gjøre noe som er forbudt eller ta over oppgaver som eksplisitt er langt til andre.

I § 2-1 tredje ledd står det at kommunene «utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer». Norge er en enhetsstat, ikke en forbundsstat. Det innebærer blant annet at kompetansen til å gi lover eksklusivt er lagt til Stortinget, jf. Grunnloven § 75 bokstav a. Kommunene må dermed forholde seg til og utøve myndighet overfor innbyggerne innenfor de rammer som følger av de lover som er vedtatt av Stortinget.³¹ Som det fremgår over, kan også Stortinget fordele oppgaver mellom staten og kommunene gjennom lov.

²⁸ Innst. 182 S (2015-2016) s. 7

²⁹ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) 25. september 1992 nr. 107

³⁰ Se for eksempel Innst. 128 L (2012-2013) s. 20, NOU 2016:4 s. 13, 14, 17 og 38 og Prop. 46 L (2017-2018) s. 9 og Innst. 369 L (2017-2018) s. 102

³¹ Myndighetsutøvelse kan også skje med hjemmel i andre rettsgrunnlag enn lov, som for eksempel sedvane.

På den annen side følger det av tredje ledd andre setning at begrensninger i det kommunale selvstyre må ha hjemmel i lov. Dette utgjør et kommunalt legalitetsprinsipp, som setter grenser for hvordan staten må gå frem for å begrense det kommunale selvstyret³² Begrensninger i det kommunale selvstyret må med andre ord vedtas gjennom lov.

Kommuneloven § 2-2 oppstiller i tillegg tre sentrale prinsipper som gjelder for all statlig styring med kommunesektoren: forholdsmessighetsprinsippet, nærhetsprinsippet og finansieringsprinsippet. Disse prinsippene utgjør elementer i det overordnede prinsippet om rammestyring, som ikke er lovfestet direkte. Alle prinsippene var etablert før kommuneloven fra 2018.³³ Formålet med å lovfeste tre av prinsippene var å styrke det kommunale selvstyret ved å synliggjøre prinsippene for statlig styring.³⁴ Prinsippene er nærmere omtalt nedenfor i kapittel 2 om statlig styring.

³² NOU 2016:4 s. 48

³³ Prop. 46 L (2017-2018) s. 33

³⁴ Prop. 46 L (2017-2018) s. 9 og 33

2 Statlige styringsmidler

2.1 Innledning

Norge er en enhetsstat og kommunene skal fungere innenfor denne rammen. Samtidig er det kommunale selvstyret et grunnleggende demokratisk prinsipp. Jo sterkere statlig styring, desto svakere blir i realiteten det kommunale selvstyret. Ønsket om eller behovet for styring må derfor alltid avveies mot den negative effekten på det kommunale selvstyret.

For å verne om det kommunale selvstyret er det viktig at staten først vurderer *om* det er nødvendig med statlig styring med kommunal virksomhet for å oppnå nasjonale mål. Legitime grunner til statlig styring kan for eksempel være hensynet til innbyggernes rettssikkerhet, likeverd, liv og helse, makroøkonomisk styring, forsvarlig ressursbruk, samfunnssikkerhet, bærekraft, nasjonale klimamålsetninger, urfolksrettigheter eller vern av minoriteter.³⁵

Hvis det er behov for statlig styring, må staten deretter vurdere *hvordan* styringen skal skje. Valg av styringsmiddel og innretningen på det aktuelle styringsmidlet har stor betydning for hvordan det kommunale selvstyret påvirkes. Det er derfor viktig at staten vurderer og begrunner valg av virkemiddel – særlig dersom inngripende styringsmidler tas i bruk.

I dette kapitlet ser vi på hvilke styringsmidler staten har til rådighet og de viktigste prinsippene for statlig styring slik disse kommer til uttrykk i kommuneloven, Kommunal- og distriktsdepartementets veileder fra 2020 for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner («KDDs veileder») og i andre styringsdokumenter. Vi tar med andre ord utgangspunkt i hvordan Stortinget og staten selv har lagt til grunn at kommune skal styres. I tillegg supplerer vi fremstillingen med forskning om virkningen av statlig styring. Lovgivning som styringsmiddel er hovedtema for denne rapporten og er derfor omtalt særskilt i kapittel 3 nedenfor.

Begrepene «staten» og «statlig styring»

Med begrepet «**statlig styring**» sikter vi til den styringen av kommunal virksomhet som utøves av Stortinget, regjeringen og statsforvaltningen. Domstolskontroll med forvaltningens virksomhet er ikke omfattet. Når vi omtaler «**staten**» er dette ment som en samlebetegnelse for Stortinget, regjeringen og statsforvaltningen.

2.2 Ulike kategorier av statlige styringsmidler

2.2.1 Innledning

Med styringsmidler sikter vi til ulike virkemidler staten kan ta i bruk for å få gjennomført nasjonal politikk i eller ved hjelp av kommunesektoren. Statlige styringsmidler kan

³⁵ Meld. St. 12 (2011-2012) s. 6, NOU 2016:4 s. 48 og NOU 2023:9 s. 18

kategoriseres og omtales på ulike måter.³⁶ Etter vårt syn er det naturlig å dele statens virkemiddelbruk inn i fire hovedkategorier: juridiske, økonomiske, pedagogiske og avtale- og dialogbaserte virkemidler.

Fire kategorier av statlige styringsmidler

- 1) **Juridiske virkemidler**, det vil si ulike former statlig styring ved lov, herunder statlig tilsyn, statlig klageordninger, krav om rapportering mv.
- 2) **Økonomiske virkemidler** som for eksempel øremerking av tilskudd, inntektsutjevningen, støtteordninger mv.
- 3) **Pedagogiske virkemidler** som for eksempel tilbud om rådgiving, kurs og seminarer, tilrettelegging av informasjon, veiledere eller retningslinjer
- 4) **Avtale- og dialogbaserte virkemidler** som for eksempel konsultasjonsordningen eller avtaler mellom staten og kommunesektoren

Vi har valgt å ikke inkludere organisatoriske virkemidler som en egen kategori. Utgangspunktet er at kommunene innenfor rammene av kommuneloven har frihet til å velge hvordan de skal organisere seg.³⁷ Eventuelle krav til hvordan kommunene skal organisere seg, krever dermed hjemmel i lov, og er etter vårt syn derfor naturlig å anse som et juridisk virkemiddel.

De juridiske virkemidlene, som omfatter ulike former for styring gjennom lov, regnes normalt som inngripende for det kommunale selvstyret. Det samme gjelder øremerking av tilskudd. I den andre enden av skalaen finner vi pedagogiske eller avtale- og dialogbaserte virkemidler.

Formålet med kategoriseringen av styringsmidler er å beskrive bredden av virkemidler staten bør ta i betraktning før de mest inngripende virkemidlene tas i bruk. Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende og heller ikke skarpt avgrenset. Ofte kan en kombinasjon av virkemidler være hensiktsmessig.

2.2.2 Juridiske virkemidler – styring ved lov

Juridiske virkemidler brukes i det følgende som en samlebetegnelse på styringsverktøy som forutsetter hjemmel i lov, jf. kommuneloven § 2-1. Følgelig kan man se på alle de juridiske virkemidlene som ulike former for statlig styring gjennom lov.

³⁶ Se for eksempel Meld. St. 12 (2011-2012) s. 46, (Difi, 2015, s. 6) og NOU 2023:9 s.39 hvor det opereres med de tre første kategoriene våre. En annen inndeling finnes i (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020) s. 35 flg. I NOU 2019:23 s. 81 og (DFØ, 2024 A, s. 16) finner vi for eksempel også omtale av «organisatoriske virkemidler».

³⁷ NOU 2016:4 s. 76

Som hovedregel skal fordeling av oppgaver mellom staten, fylket og kommunene, være regulert direkte i loven.³⁸ I Stortingsmeldingen Stat og kommune – styring og samspel fra 2012 skrev departementet følgende:³⁹

«Ved å overlate fordelinga av oppgåver til forskrifter vil ikkje Stortinget få høve til å vurdere den konkrete oppgåvefordelinga mellom forvaltningsnivåa i samanheng med finansieringa av sektoren. Det er berre Stortinget som kan treffe ulike typar budsjettedtak, mellom anna om bruk av øyremerking.»

Det ble videre lagt til grunn som «eit overordna prinsipp at Stortinget gjennom lovvedtak bør fastsetje den konkrete tildelinga av oppgåver til kommunar og fylkeskommunar».

Lovgiver går i praksis ofte lengre enn å tildele kommunen oppgaver i loven. Ofte sier også loven *hvordan* kommunene skal utføre sine oppgaver. Lov kan med andre ord brukes som styringsmiddel på svært ulike måter. Valg av lovgivningsteknikk har stor betydning for hvor inngripende reguleringen er for det kommunale selvstyret. Ulike typer regulering er derfor særskilt omtalt nedenfor i kapittel 3.2.

2.2.3 Økonomiske virkemidler

Eksempler på økonomiske virkemidler er statlige overføringer, herunder rammetilskudd og øremerkede tilskudd, utjevning av inntekt gjennom inntektssystemet, kommunal adgang til å kreve inn skatter, avgifter og gebyrer, samt ulike støtte- og tilskuddsordninger.

Når tilskudd øremerkes, bestemmer staten hva kommunen skal bruke pengene på. Hensynet til det kommunale selvstyret og prioriteringseffektivitet tilsier at statlige overføringer i størst mulig grad bør skje i form av rammetilskudd.⁴⁰ Øremerking brukes i hovedsak i forbindelse med oppbygging av et tjenesteområde, ved lokale forsøksordninger eller i forbindelse med nasjonale satsinger, samt når behovet for en tjeneste varierer mye fra kommune til kommune.⁴¹ Et eksempel på øremerkede tilskudd er integreringstilskuddet kommunene mottar per flyktning de bosetter. Behovet for øremerking av tilskudd bør tas opp til vurdering med jevne mellomrom.⁴²

I følge Menon er nivået på øremerkede tilskudd tilnærmet uendret i perioden fra 2016 til 2022.⁴³ Menon peker på at øremerking av tilskudd fører med seg administrasjonskostnader, at det kan være et hinder for tverrsektorielt samarbeid og føre til lekkasjeeffekter i form av omprioritering av midler. Samtidig avvises det ikke at øremerking kan være formålstjenlig i gitte situasjoner. Menon gir uttrykk for at det er for mange øremerkede tilskudd i dag. Lignende synspunkter ble fremmet av ECON i en utredning fra 2007.⁴⁴ ECON argumenterte for at øremerkede midler leder til at kommunale prioriteringer styres av statlige føringer

³⁸ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 19)

³⁹ Meld. St. 12 (2011-2012) s. 75

⁴⁰ Se for eksempel (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 24 og 44)

⁴¹ Meld. St. 12 (2011-2012) s. 61

⁴² Meld. St. 12 (2011-2012) s. 60

⁴³ (Pedersen, Grieg, & Hamnes, Tilskudd på etterskudd, 2024, ss. 3-5)

⁴⁴ (ECON, 2007)

heller enn lokale behov, noe som innebærer en reduksjon i lokalt selvstyre. ECON fant videre at utstrakt bruk av øremerkede midler kan gi uheldige lokale tilpasninger. Kommunale sektorer som mottar øremerkede midler prioriteres fremfor sektorer uten tilskudd. Videre kan tjenesteproduksjonen bli ustabil, gjennom at tjenesteområder hvor det er forventning om nærliggende statlige satsninger blir nedprioritert når lokale midler fordeles.

2.2.4 Pedagogiske virkemidler

Det er mange former for pedagogiske virkemidler. Til forskjell fra de juridiske virkemidlene, er de ikke rettslig bindende for kommunen. De er rådgivende, og dermed mindre inngripende i det kommunale selvstyret enn de juridiske virkemidler. Samtidig kan de bidra til å heve kvaliteten på de kommunale tjenestene.⁴⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet legger i sin veileder til grunn at «[u]tviklingstiltak, dialog og veiledning kan gi bedre resultat og være mer målrettet enn bruk av styringsvirkemidler som øremerking eller detaljert regelstyring.»⁴⁶ Ifølge Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) økte bruken av pedagogiske virkemidler i perioden 1999 til 2015.⁴⁷

En praktisk viktig kategori pedagogiske virkemidler er veiledere, rundskriv og retningslinjer. En utfordring er at forskjellen mellom juridiske og pedagogiske virkemidler ikke alltid vil være klar for mottakerne i kommunene. I praksis vil veiledere og retningslinjer også kunne virke inn på hvordan loven forstås. Når for eksempel pasient- og brukerrettighets-loven § 2-1 bokstav e oppstiller et krav om «forsvarlige» helse- og omsorgstjenester, vil retningslinjer og veiledere kunne påvirke hva som oppfattes som «forsvarlig».⁴⁸ De som utarbeider veiledere og rundskriv bør derfor ordlegge seg på en måte som synliggjør at det er tale om råd, og ikke pålegg.⁴⁹ Direktoratet for økonomistyring (DFØ) påpeker i en gjennomgang av statlig styring innenfor sektorene helse og omsorg, barnevern, barnehage og grunnskole, at det kun er Helsedirektoratet som presiserer at råd og anbefalinger ikke er rettslig bindende.⁵⁰ Det er også viktig å påse at mengden veiledere og rundskriv ikke blir så omfattende at de i sum virker mot sin hensikt.⁵¹

Kommunene kan også gis veiledning i ulike spørsmål fra statsforvaltningen. Statsforvalteren har et særlig ansvar for dialog med kommunene og for å sørge for veiledning og informasjonsformidling fra statsforvaltningen til kommunene.⁵² I følge DFØs kartlegging av statlig styring i 2024, ønsker mange kommuner seg mer veiledning fra staten i form av fysiske møter og dialog.⁵³

⁴⁵ (DFØ, 2024 A, s. 27)

⁴⁶ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 12)

⁴⁷ (Difi, 2015, s. 6)

⁴⁸ Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)

⁴⁹ Meld. St. 12 (2011-2012) s. 65

⁵⁰ (DFØ, 2024 A, s. 20)

⁵¹ (DFØ, 2024 A, s. 22)

⁵² Statsforvalterinstruksen 7. august 1981 nr. 3642 § 7

⁵³ (DFØ, 2024 A, s. 24)

Mange statlige organer utarbeider i tillegg opplæringsmaterieil, kurs og kunnskapsdatabaser innenfor sin sektor til bruk i kommunene. Utdanningsdirektoratets kompetansepakker er et eksempel på slike virkemidler, og erfaringene i kommunene synes å være svært gode.⁵⁴ I *Ståa i norske kommuner*, skriver Menon følgende:

«Et tiltak som kan gjøre situasjonen bedre, uten nødvendigvis å påvirke det lokale selvstyret, er at staten tar en mer aktiv rolle i å gi kommunene nødvendig informasjon og utarbeide kunnskapsgrunnlag.»⁵⁵

Som gode eksempler peker de blant annet på NVEs kartløsninger, som gir tilgang på informasjon som kommunene vanskelig kunne skaffet på egenhånd, og på Miljødirektoratets webinarer om klimatilpasning. Et annet eksempel er Husbankens boligsosiale monitor med nøkkeldata om boforhold i alle landets kommuner, som for eksempel antallet bostedsløse og antallet barn i lavinntektsfamilier som leier og bor trangt.⁵⁶

En grunnleggende utfordring i mange kommuner er å rekruttere nødvendige fagfolk.⁵⁷ Staten kan dermed også bidra til kompetanseheving i kommunene gjennom at statlige utdanningsinstitusjoner tilbyr relevant og lett tilgjengelig etterutdanning for ansatte i kommunal sektor.

2.2.5 Avtale- og dialogbaserte virkemidler

Staten kan også ta i bruk avtaler eller ulike former for dialog som et styringsverktøy. Slike virkemidler er ikke skilt ut som en egen kategori i alle fremstillinger av statlige styringsverkemidler. Etter vårt syn er dette i praksis et viktig styringsverktøy som skiller seg fra de øvrige, ved at de er basert på enighet og samarbeid. I følge Difi økte bruken av slike virkemidler på 2000-tallet.⁵⁸ I Meld. St. 12 (2011-2012) skrev departementet følgende:

«Det er òg rimeleg å tru at dialogbasert samhandling vil gje ein meirverdi i form av betre utnytting av lokale og regionale fortrinn og ressursar. Ulike plansamarbeid er eit døme på dette. Ei meir felles oppfatning av korleis 'verda' ser ut, vil truleg også sikre betre forankring av nasjonale mål og verkemiddel.»⁵⁹

I KDDs veileder om statlig styring står følgende:

«Bilaterale avtaler tar mer hensyn til behovet for kommunalt handlingsrom enn sterkere styringsverkemidler som lovfesting og øremerking. Avtalene kan brukes på prioriterte kommunale politikkområder som alternativ til sterkere statlige virkemidler.»⁶⁰

⁵⁴ (DFØ, 2024 A, s. 20)

⁵⁵ (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022, s. 121)

⁵⁶ (Husbanken, u.å.)

⁵⁷ (DFØ, 2024 A, s. 24)

⁵⁸ (Difi, 2015, s. 7)

⁵⁹ Meld. St. 12 (2011-2012) s. 69

⁶⁰ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 53). Se også St.meld. nr. 12 (2011-2012) s. 68

Et viktig eksempel på et avtale- og dialogbasert virkemiddel er konsultasjonsordningen mellom staten og KS, som ble etablert i 2001. Samarbeidet var i utgangspunktet knyttet til budsjettprosessene i staten, men ordningen har lagt grunnlaget for en rekke samarbeidsavtaler mellom KS og ulike fagdepartementer. En oversikt på Kommunal- og distriktsdepartementets hjemmesider viser at det per april 2024 var etablert 13 avtaler innenfor rammene av konsultasjonsordningen med ulike samarbeid om for eksempel kvalitetsutvikling på ulike tjenesteområder og digitale løsninger.⁶¹ Lovmedvirkning innenfor rammen av konsultasjonsordningen er nærmere omtalt og evaluert nedenfor i kapittel 5.4.

Et eksempel på avtaler som er inngått utenfor rammene av konsultasjonsordningen er byvekstavtalene mellom staten ved Samferdselsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet på den ene siden og kommuner og fylkeskommuner på den andre siden.⁶² Formålet med avtalene er å samarbeide om å utvikle samferdselen og arealer på en måte som tar hensyn til både miljøet i og rundt de store byene og til nasjonale klimamålsetninger.⁶³

2.3 Generalistkommuneprinsippet

Generalistkommuneprinsippet er et av de grunnleggende prinsippene for statlig styring av kommunesektoren. Generalistkommuneutvalget definerte prinsippet slik:

«Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner har samme juridiske status og det samme ansvaret for de lovfestede oppgavene, uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur, økonomi eller andre kjennetegn.»⁶⁴

Generalistkommuneutvalget som ble nedsatt høsten 2020, skulle blant annet vurdere generalistkommuneprinsippet og eventuelle alternativer, som for eksempel oppgavedifferensiering. Utvalget anbefalte å videreføre generalistkommuneprinsippet, blant annet med den begrunnelse at innbyggerne i norske kommuner skal ha et likeverdig tjenestetilbud og like demokratiske rettigheter.⁶⁵ Videre ble det vist til at det er forenkling å ha like regler for alle kommuner uavhengig av antall innbyggere, areal eller økonomi.

Generalistkommuneprinsippet er viktig for det kommunale selvstyret. Oppgavefordelingsutvalget uttrykte det slik i 2000:

«Generalistkommunen må oppfattes som en viktig betingelse for lokalt selvstyre, ved at de folkevalgte organer har flere oppgaver som de må veie opp mot hverandre og prioritere mellom. [...] Hvilke behov som skal imøtekommes må bli gjenstand for avveininger og prioriteringer som vanskelig kan tenkes gjennomført uten demokratisk

⁶¹ (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2024)

⁶² Slike avtaler er inngått for Oslo-området, Bergens-området, Trondheims-området, Nord-Jæren og Tromsø.

⁶³ Se f.eks. byvekstavtalen mellom Oslo kommune, Viken fylkeskommune, Bærum kommune, Lillestrøm kommune og staten ved Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderiseringsdepartementet inngått 27. november 2020

⁶⁴ NOU 2023:9 s. 9

⁶⁵ NOU 2023:9 s. 31

forankring i den berørte befolkning. Grunnlaget som generalistkommuneprinsippet legger for utøvelse av lokalt selvstyre, har vært en hovedbegrunnelse for at det er stor bredde i oppgavene som er ivaretas av kommuner og fylkeskommuner.»⁶⁶

Utvalget peker med andre ord på at en bredde i oppgaver som kommunene selv råder over, er en forutsetning for det kommunale selvstyret.

2.4 Prinsippet om rammestyring

Prinsippet om rammestyring har vært ansett som et viktig prinsipp for statlig styring av kommunesektoren siden 1990-tallet.⁶⁷ Prinsippet innebærer at kommunene ikke skal detaljstyres rettslig eller økonomisk, men styres gjennom rammelovgivning og i hovedsak ha frie inntekter. I Stortingsmeldingen *Stat og kommune – styring og samspel* fra 2012, la regjeringen til grunn at «rammestyring framleis skal vere hovudprinsippet for styringa av kommunesektoren.»⁶⁸ Regjeringen begrunnet prinsippet slik:

«Rammestyring som hovudprinsipp for statleg styring er ein føresetnad for at kommunar og fylkeskommunar har eit handlingsrom, slik at dei kan fungere som lokale demokrati som kan gjere lokale og individuelle tilpassingar av tenestene og foreta egne vegval.»⁶⁹

Ved kommunal- og forvaltningskomiteens behandling av stortingsmeldingen uttalte flertallet i forbindelse med prinsippet om rammestyring følgende:

«Flertallet vil støtte regjeringens understreking av at man må ha mindre detaljstyring, men understreker også at økt kommunalt selvstyre kan gi ulikheter mellom kommunene, noe flertallet mener er positivt dersom slike ulikheter avspeiler forskjellige politiske prioriteringer og ulike lokale forhold.»⁷⁰

Kommunelovutvalget skrev, med henvisning til stortingsmeldingen, følgende om prinsippet om rammestyring:

«Dette innebærer blant annet at rammestyring skal være utgangspunktet for den statlige styringen. Det vil si at man skal unngå detaljert regulering av organisatoriske forhold i kommunene, og generelt unngå detaljert regulering av hvordan oppgaver skal løses.»⁷¹

Utvalget understreket likevel at staten har «et legitimt behov for å styre kommunene».⁷² Tilsvarende peker DFØ på at prinsippet om rammestyring må balanseres mot andre

⁶⁶ NOU 2000:22 s. 85

⁶⁷ (Danielsen, Klausen, & Stokstad, Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis - delrapport 1, 2019 A, s. 4)

⁶⁸ Meld. St. 12 (2011-2012) s. 72

⁶⁹ Meld. St. 12 (2011-2012) s. 5

⁷⁰ Innst. 270 S – 2011-2012 s. 44

⁷¹ NOU 2016:4 side 46

⁷² NOU 2016:4 side 46

hensyn.⁷³ Typisk vil hensynet til likeverdige tjenester omtalt nedenfor i kapittel 4.6 i mange tilfeller måtte veies mot prinsippet om rammestyring.

Prinsippet om rammestyring er viktig for det kommunale selvstyret. Kommunene skal ha en reell frihet til å tilpasse sine tjenester til lokale behov, økonomiske prioriteringer og politiske preferanser. Rammestyring innebærer også en aksept for en viss variasjon i tjenestetilbudet.⁷⁴ Når en kommune får ansvar for å løse en oppgave i loven, bør det i størst mulig grad overlates til den enkelte kommune å bestemme hvordan oppgaven skal løses.

Prinsippet om rammestyring begrunnes på samme måte som det kommunale selvstyret, det vil si i demokrati, frihet og effektivitet.⁷⁵ I KDDs veileder pekes det på at rammestyring er nødvendig for nytenkning og innovasjon i kommunesektoren.⁷⁶

Prinsippet om rammestyring er, ved siden av generalistkommuneprinsippet, det eneste prinsippet som er eksplisitt omtalt i kommunelovutvalgets mandat.⁷⁷ Prinsippene ble likevel ikke inntatt i kommuneloven § 2-2 direkte. Kommunelovutvalget antok imidlertid at prinsippet om rammestyring vanskelig kunne gis et konkret innhold som ga noen reell virkning, og skrev at rammestyringsprinsippet «bør derfor i stedet utfylles med andre prinsipper som er mer konkrete i sitt innhold», det vil si de tre prinsippene som i dag er nedfelt i kommuneloven i § 2-2.⁷⁸

2.5 Prinsipper for statlig styring i kommuneloven § 2-2

2.5.1 Innledning

Kommuneloven § 2-2 angir tre prinsipper for statlig styring med kommunesektoren: forholdsmessighetsprinsippet, nærhetsprinsippet og finansieringsprinsippet. Paragraf 2-2 er ikke ment som en uttømmende regulering, men som en lovfesting av «*de mest sentrale prinsippene*» for statens forhold til det kommunale selvstyret.⁷⁹ Disse tre prinsippene er, som nevnt over, ansett som utslag av prinsippet om rammestyring.

Prinsippene i § 2-2 er formulert som «bør-regler», ikke «skal-regler». De er med andre ord ikke forbud som utgjør reelle skranker for innholdet av lover eller andre former for statlig styring. Stortinget og statsforvaltningen har fremdeles anledning til å vedta lover og forskrifter som strider mot prinsippene i § 2-2. Noen domstolsprøving vil bestemmelsen derfor ikke kunne gi grunnlag for.⁸⁰ Prinsippene er derimot ment som et «sterkt politisk signal» om hvordan flertallet på Stortinget ønsker at den statlige styringen av

⁷³ (DFØ, 2024 A, s. 15)

⁷⁴ Meld. St. 2011-2012 s. 7

⁷⁵ Meld. St. 12 (2011-2012) s. 6

⁷⁶ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 11 til 12)

⁷⁷ NOU 2016:4 s. 14

⁷⁸ NOU 2016:4 s. 61

⁷⁹ NOU 2016:4 s. 44 og Prop. 46 L (2017-2018) s. 34. Se (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 14) for eksempler på flere prinsipper for statlig styring.

⁸⁰ NOU 2016:4 s. 59-60 og Prop. 46 L (2017-2018) s. 34

kommunesektoren skal være.⁸¹ Prinsippene vil også kunne brukes i argumentasjonen for hvilke løsninger som bør velges.

Prinsippene i § 2-2 retter seg mot Stortinget og statsforvaltningen, særlig i rollen som lovgiver. Kommunelovutvalget fremhever at hensikten med å lovfeste prinsippene er «å synliggjøre og tydeliggjøre viktige hensyn for nasjonale myndigheter».⁸²

«§ 2-2. Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyre

Det kommunale og fylkeskommunale selvstyre bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.

Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.

Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.»

2.5.2 Forholdsmessighetsprinsippet

Forholdsmessighetsprinsippet er nedfelt i kommuneloven § 2-2 første ledd, hvor det fremgår at det kommunale selvstyre ikke bør begrenses mer enn det som er «nødvendig for å ivareta nasjonale mål». Lovgiver bør følge veie hensynet til kommunalt selvstyre opp mot nasjonale mål når de foreslår lovendringer og vedtar forskrifter. Videre bør forvaltningen ta stilling til om det er *nødvendig* å bruke lov eller forskrift som styringsmiddel, og hvor detaljert regulering som eventuelt er nødvendig.

Hva som ligger i «nasjonale mål» er ikke klart definert i loven. Hvilke hensyn som er relevante må vurderes konkret.⁸³ I KDDs veileder står det at relevante målsetninger kan bygge på uttalelser i dokumenter som har vært behandlet på Stortinget, eksempelvis Stortingsmeldinger.⁸⁴ Nasjonale hensyn og mål er nærmere omtalt i kapittel 4.6, 4.7 og 4.9.

2.5.3 Nærhetsprinsippet

Kommuneloven § 2-2 andre ledd regulerer *nærhetsprinsippet*. Det fremgår at «oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne». Prinsippet begrunnes gjerne med at nærhet mellom innbyggerne og beslutningstakerne gir innbyggerne en reell mulighet for innvirkning og at nærhet til beslutninger gir større aksept for prioriteringer og kontroversielle valg.⁸⁵ Nærhetsprinsippet har sin parallell i subsidiaritetsprinsippet i EU-retten, og finnes også i charteret om lokalt selvstyre. Det

⁸¹ NOU 2016:4 s. 60

⁸² NOU 2016:4 s. 18

⁸³ Prop. 46 L (2017-2018) s. 34

⁸⁴ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 29)

⁸⁵ NOU 2016:4 s. 52 og 61

fremgår av charteret artikkel 4 nr. 3 at det bør «tas hensyn til sakens omfang og art, og til kravene til effektivitet og økonomi» ved valget mellom lokalt eller sentralt myndighetsnivå.

Primærkommunene er det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.

Nærhetsprinsippet innebærer dermed at oppgaver i stor grad bør legges til kommunene. Hensynet til effektivitet vil være viktig i vurderingen av hvilke oppgaver som kan eller bør desentraliseres.⁸⁶ Særlig beslutninger som bør baseres på lokalpolitiske avveininger og skjønn vil være naturlig å legge til kommunene.⁸⁷ På den annen side vil oppgaver som krever spesialkompetanse, et større fagmiljø eller tverrfaglige miljø, som det hverken er realistisk eller hensiktsmessig å ha i primærkommunene, være naturlige å legge til fylkeskommunene eller staten.

2.5.4 Finansieringsprinsippet

Finansieringsprinsippet er nedfelt i kommuneloven § 2-2 tredje ledd. En viktig forutsetning for et reelt lokalt selvstyre er at kommunene sikres et økonomisk handlingsrom til å gjøre lokale valg og prioriteringer. Kommunene har begrensede muligheter til å påvirke egne inntekter, og er dermed i stor grad avhengig av overføringer fra staten. Det må derfor være et samsvar mellom de oppgaver kommunene pålegges av staten, og de midler som stilles til disposisjon. Midlene skal i tillegg fortrinnsvis være frie, ikke øremerkede.⁸⁸

Finansieringsprinsippet begrenser ikke Stortingets bevilgningsmyndighet. Kommunene kan følgelig ikke med henvisning til bestemmelsen kreve større overføringer fra staten dersom de er underfinansierte.⁸⁹ I likhet med de øvrige prinsippene må finansieringsprinsippet først å fremst anses som en politisk føring fra Stortingets flertall.

I tillegg til finansieringsprinsippet som er inntatt i loven, anvendes også et prinsipp omtalt som det finansielle ansvarsprinsippet. I veilederen for statlig styring er prinsippet formulert slik at «[f]orvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, har også ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.»⁹⁰ Finansieringsprinsippet og prinsippet om finansielt ansvar utfyller og supplerer hverandre.

⁸⁶ NOU 2016:4 s. 61

⁸⁷ Prop. 46 L (2017-2018) s. 35

⁸⁸ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 44)

⁸⁹ NOU 2016:4 s. 63

⁹⁰ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 14)

3 Lov som styringsmiddel

3.1 Innledning

Når staten har behov for å bruke lovgivning som styringsmiddel, kan det gjøres på ulike måter. Valg av reguleringsform har stor betydning for hvilket handlingsrom kommunene sitter igjen med. Særlig prinsippene om rammestyring, proporsjonalitet og nærhet, omtalt i kapittel 2 ovenfor, setter de overordnede føringene for *hvordan* lov skal brukes som styringsmiddel. Proporsjonalitetsprinsippet tilsier at lovgiveren ikke bør legge mer detaljerte føringer på kommunenes oppgaveløsning enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.

I kapittel 3.2 redegjør vi for hva vi mener med «lov» eller «lovgivning», og hva vi legger i begrepet «lovgiver».

Deretter beskriver vi i kapittel 3.3 vanlige reguleringsformer staten bruker i styringen av kommunesektoren. Vi beskriver også hvordan valg av lovgivningsteknikk påvirker kommunenes handlingsrom, hvilke føringer som kan utledes av prinsippene for statlig styring, KDDs veileder og andre styringsdokumenter. Vi omtaler også relevant forskning om ulike former for regulering i den grad det finnes.

Statens styring av kommunesektoren gjennom lov har endret seg over tid. I kapittel 3.4 beskriver vi hvilke reguleringsformer som har dominert i ulike perioder, samt hvordan det samlede styringstrykket har utviklet seg over tid.

Til slutt i kapittel 3.5 omtaler vi hvilke krav som gjelder for lovgivers begrunnelse for å bruke lov som styringsmiddel overfor kommunene.

3.2 Hva menes med lov eller lovgiving?

Begrepet «lov» kan i vid forstand omfatte enhver skreven rettsregel, vedtatt av et kompetent organ som Stortinget, regjeringen eller forvaltningen.⁹¹ Begrepet kan også brukes i mer snever forstand. «Formell lov» er de reglene som er vedtatt av Stortinget og sanksjonert av regjeringen i henhold til reglene i Grunnloven §§ 76 til 81.⁹² Kommuneloven og barnehageloven er eksempler på formelle lover.⁹³ Forskriftsregulering er derimot ikke omfattet av begrepet formell lov.

For kommunene som får innskrenket sitt handlingsrom, har det mindre betydning om dette skjer gjennom formell lov eller forskrift. I denne utredningen bruker vi derfor begrepet «lov» i vid forstand. Når vi drøfter statlig styring av kommunesektoren, er det først og fremst forskrifter vedtatt av statsforvaltningen som er av interesse.

⁹¹ (Boe, 2010, s. 43)

⁹² (Boe, 2010, s. 62)

⁹³ Lov om barnehager (barnehageloven) 17. juni 2005 nr. 64.

Vi vil i hovedsak konsentrere oss om statlig styring i sektorlovgivningen, som for eksempel opplæringsloven eller boligsosialloven. Det er detaljert regulering i sektorlovgivningen som er hovedutfordringen for det kommunale selvstyret. Også generell lovgiving, som kommuneloven og offentlighetsloven, innebærer imidlertid en viss grad av statlig styring.

Vi vil også holde oss til regelverket som retter seg mot kommunene som offentlige aktører, og ikke som generelle samfunnsaktører. Sistnevnte omtales gjerne som aktørplikter, i motsetning til kommuneplikter. Et eksempel på aktørplikter er de reglene i arbeidsmiljøloven som gjelder for enhver arbeidsgiver. Selv om aktørplikter begrenser kommunens handlingsrom, er det etter vårt syn unaturlig å anse dette som et utslag av statlig styring *med kommunesektoren* gjennom lov.

Begrepene «lov», «lovgiving» og «lovgiveren»

I denne rapporten bruker vi begrepene «lov» og «lovgiving» slik at det omfatter både formell lov vedtatt av Stortinget og forskrifter vedtatt av statsforvaltningen.

Vi bruker begrepet «lovgiver» som en fellesbetegnelse på Stortinget som lovgivende myndighet og de delene av statsforvaltningen som har forberedt lovforslaget.

3.3 Ulike typer lovgiving

3.3.1 Rammelover med fordeling av ansvar og oppgaver

En vanlig form for statlig styring gjennom lov, er å fordele ansvar for å løse ulike offentlige oppgaver mellom kommunene, fylkeskommunene og staten. I slike tilfeller kan loven formuleres slik at kommunen «skal sørge for», «har ansvar for» eller «skal ha» en tjeneste eller et tilbud. Denne typen regulering gir i utgangspunktet ikke innbyggerne individuelle rettigheter.

Et eksempel på slik regulering finner vi i krisesenterloven § 2 hvor det står at kommunen «skal sørge for eit krisesentertilbud». ⁹⁴ Det er gitt visse føringer på hva tilbudet skal inneholde, men kommunen har relativt stor frihet til selv å bestemme hvordan tjenesten skal organiseres og prioriteres i forhold til andre kommunale oppgaver.

Andre eksempler på oppgavetildeling i lover finner vi i folkebibliotekloven og i boligsosialloven. ⁹⁵ Folkebibliotekloven §§ 1 og 3 krever at alle primærkommuner «skal [...] ha et folkebibliotek» som blant annet skal «fremme opplysning, utdanning og annen kulturell virksomhet». Boligsosialloven §§ 3 og 6 fastsetter at kommunene har «ansvar for å gi individuelt tilpasset bistand» til «vanskeligstilte på boligmarkedet». ⁹⁶

⁹⁴ Lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova) 19. juni 2009 nr. 44

⁹⁵ Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven) 20. desember 2022 nr.

121

⁹⁶ Se caseundersøkelse og analyse av boligsosialloven i del 2 kapittel 3.5 og 4.2.4.

Når kommunen tildeles oppgaver, innebærer dette at kommunen mister friheten til å la være å løse oppgaven. Normalt vil loven også inneholde visse krav til hva tilbudet som et minimum skal inneholde. På den annen side innebærer det å få tildelt ansvar for å løse en oppgave at kommunen styrker sin rolle i samfunnet generelt. Kommunelovutvalget ga uttrykk for at en oppgavetildeling kan styrke det kommunale selvstyret:

«I særlovgivningen gis kommunene oppgaver på en rekke områder, som helse og skole. Det at kommunene får konkrete oppgaver og dermed ansvar på en rekke felt, kan på den ene side sies å styrke kommunens selvstyre.»⁹⁷

Normalt vil det også være i samsvar med nærhetsprinsippet i kommuneloven § 2-2 andre ledd å legge offentlige oppgaver som kan løses effektivt lokalt til kommunen fremfor fylkeskommunen eller staten. Nye oppgaver kan innebære utvidet myndighet for kommunene, for eksempel til å fatte ulike former for vedtak eller føre tilsyn. I tillegg skal tildeling av nye oppgaver som utgangspunkt føre til økte bevilninger på grunnlag av finansieringsprinsippet.

Å tildele kommuner oppgaver og ansvar for ulike tjenester eller tilbud i lovs form vil følgelig være en type lovgiving som i relativt liten grad griper inn i det kommunale selvstyret, forutsatt at det overlates til kommunene hvordan oppgaven skal organiseres og prioriteres. Slik lovgiving kan også bidra til å styrke det kommunale selvstyret, fordi kommunene får økt ansvar og økte bevilninger. Rammestyringsprinsippet innebærer at denne typen lovgiving bør velges fremfor mer inngripende former for lovregulering, dersom dette utgjør et tilstrekkelig virkemiddel for å oppnå nasjonale mål.

3.3.2 Individuelle rettigheter i lov

Når det ikke anses som tilstrekkelig å tildele kommunene ansvaret for å løse en oppgave, kan lovgiver gi innbyggerne individuelle rettigheter i loven. Lovfesting av individuelle rettigheter innebærer et sterkere inngrep i det kommunale selvstyret.

Et eksempel på en individuell rettighet finnes i opplæringsloven § 2-1, som gir barn og unge «rett til ein offentlig grunnskoleopplæring». Barns rett til opplæring er en grunnleggende rettighet både i Grunnloven § 109 og etter flere menneskerettighetskonvensjoner, og dermed et eksempel på en rettighet det er gode grunner for å lovfeste i formell lov.⁹⁸

En individuell rettighet kan håndheves overfor kommunen av den enkelte innbygger. For kommunen innebærer dette at oppgaven må prioriteres framfor andre oppgaver.⁹⁹ Utstrakt bruk av individuelle rettigheter binder opp kommunens ressurser og kan gå ut over kommunens mulighet til å prioritere, samordne og tilpasse tjenestetilbudet lokalt. Rettighetslovgivning fører med andre ord til prioriteringsvridninger.¹⁰⁰ I DFØs rapport fra

⁹⁷ NOU 2016:4 s. 55

⁹⁸ Se f.eks. FNs internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) 16. desember 1966 artikkel 13 og 14 og FNs konvensjon om barnets rettigheter (BK) artikkel 28

⁹⁹ (DFØ, 2024 A, s. 6), Meld.St. 12 (2011-2012) s. 48 og (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 21)

¹⁰⁰ (Difi, 2010, s. 70)

2024 pekes det blant annet på at lovpålagte oppgaver kan gå ut over forebygging og planarbeid innenfor barnevernssektoren.¹⁰¹

Individuelle rettigheter medfører i tillegg prosessuelle rettigheter, som for eksempel rett til begrunnede vedtak og rett til å klage. Innbyggerne kan også kreve dom for oppfyllelse av rettigheten. Når lovgiver innfører nye individuelle rettigheter, påføres derfor kommunen, eventuelle statlige klageorganer og domstolene økte administrative oppgaver og kostnader.¹⁰²

Hansen viser også til rettighetslovgivning som spesielt utslagsgivende når han skriver:

«Dels har dette bidratt til en form for privatisering av relasjonene mellom den enkelte og de offentlig myndigheter, og dels har det ført til en mer rendyrket konsumentorientering i forhold til kommunene, til svekkelse av produserende politisk borger.»¹⁰³

Individuelle rettigheter kan deles i to kategorier, de skjønnspregede og de objektive.¹⁰⁴ De objektive rettighetene er mer inngripende i det kommunale selvstyret enn de skjønnspregede.

Når rettigheter er *skjønnspregede*, krever det en nærmere vurdering for å avgjøre hvilket innhold den har. Som eksempel kan nevnes pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a andre ledd, hvor det fremgår at pasienten eller brukeren «har rett til *nødvendige* helse- og omsorgstjenester fra kommunen». Når bestemmelser utformes på denne måten vil kommunen både kunne vurdere *når* omsorgstjenester er nødvendig og *hva slags* omsorgstjenester vedkommende trenger. Kommunen kan for eksempel velge mellom å tilby en pleietrengende person tjenester i hjemmet eller plass på institusjon, og får dermed en viss handlefrihet. Det er i så fall legitimt for kommunen å legge vekt på økonomi eller hvor mange sykehjems plasser den har til rådighet. Loven fastsetter likevel en minstestandard, som kommunen ikke kan gå under.¹⁰⁵ Denne minstestandarden vil kunne endre seg med den generelle samfunnsutviklingen.

De *objektive* individuelle rettighetene utløses av objektive vilkår, eksempelvis at innbyggeren har en gitt alder eller status. Integreringsloven § 26 gir for eksempel innvandrere mellom 18 og 67 år som har fått innvilget en særskilt oppholdstillatelse «rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap».¹⁰⁶ Bestemmelsen legger ikke opp til at det skal utvises noen form for skjønn. Denne typen regulering krever en særskilt begrunnelse. I Meld. St. 12 (2011-2012) la departementet til grunn at individuelle rettigheter

¹⁰¹ (DFØ, 2024 A, s. 29)

¹⁰² (DFØ, 2024 A, s. 29)

¹⁰³ (Hansen T. , 1995, s. 93)

¹⁰⁴ Meld.St. 12 (2011-2012) s. 48

¹⁰⁵ Rt-1990-874 (Fusa)

¹⁰⁶ Lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)

knyttet til objektive forhold «berre bør nyttast der det ligg føre nasjonale omsyn til likskap/likeverd og/eller rettstryggleik.»¹⁰⁷

Dersom der er aktuelt å innføre individuelle rettigheter, bør derfor lovgiver vurdere å innføre skjønnspregede individuelle rettigheter fremfor objektive av hensyn til det kommunale selvstyret.¹⁰⁸

3.3.3 Kompetanse- og bemanningsnormer

Når kommunene får ansvar for en oppgave, får de også ansvar for å ansette eller engasjere tilstrekkelig med personell med relevant kompetanse til å utføre oppgaven. Det skal derfor i utgangspunktet ikke være behov for å regulere hvem eller hvor mange kommunene skal ansette for å utføre de oppgavene som påhviler dem.

I loverket finnes det likevel særskilte krav til kompetanse- og bemanning i ulike kommunale tjenestetilbud. En kompetansenorm stiller krav til en gitt type utdanning for visse stillinger, mens en bemanningsnorm stiller krav til antall ansatte per barn, bruker eller innbygger. Slik regulering finnes for eksempel for barnehagene, grunnskolen og brannvesenet.¹⁰⁹

I veilederen for statlig styring står det at «[r]egler om bemanningsnormer, faglige kompetansekrav og lederkrav bør ikke innføres.»¹¹⁰ Begrunnelsen er at denne typen krav kan føre til en u hensiktsmessig ressursbruk. Kommunene mister muligheten til å løse utfordringer lokalt og til en helhetlig prioritering av ressursene. DFØ skriver følgende:

«Når det eksempelvis stilles eksplisitte krav til bestemte funksjoner eller bemanning, og kravene gjøres generelle, kan styringen tendere mot å være uforholdsmessig i den forstand at styringen i for liten grad er nyansert og tilpasset behovet i den enkelte kommune.»¹¹¹

Tilsvarende er lagt til grunn av Generalistkommuneutvalget som «mener bemanningsnormer som oftest er uegnede styringsvirkemidler».¹¹²

3.3.4 Regulering av statlige klageorganer

Utgangspunktet i forvaltningsloven § 28 andre ledd er at klagebehandling skjer internt i kommunen. Klagene skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget, eller et annet

¹⁰⁷ Meld. St. 12 (2011-2012) s. 72

¹⁰⁸ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 21)

¹⁰⁹ Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager 22. juni 2017 nr. 1049, forskrift til opplæringslova 23. juni 2006 nr. 724 kapittel 14 og 14A og forskrift om organisering, bemanning og utrustning av brann- og redningsvesen og nødmeldesentralene (brann- og redningsvesenforskriften) 15. september 2021 nr. 2755.

¹¹⁰ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 19)

¹¹¹ (DFØ, 2024 A, s. 8)

¹¹² NOU 2023:19 s. 16

folkevalgt organ som er blitt tildelt oppgaven. Ofte vil det være oppnevnt en egen kommunal klagenemnd som tar seg av den interne klagebehandlingen i kommunen.¹¹³

Når klager behandles internt i kommunen, kan klageinstansen som hovedregel prøve alle sider av saken, herunder underinstansens skjønn, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Det kommunale selvstyret ivaretas ved at klagebehandlingen skjer internt i kommunen av et folkevalgt organ.

Hovedregelen i praksis er at det gjøres unntak fra forvaltningsloven § 28 andre ledd ved at det utpekes et statlig klageorgan i sektorlovgivningen. Det fremgår for eksempel av integreringsloven § 47 at «enkeltvedtak truffet etter loven kan påklages til statsforvalteren.» Av opplæringslova § 29-1 fremgår det at «[d]epartementet er klageinstans for enkeltvedtak etter opplæringslova».¹¹⁴ Tilsvarende bestemmelser finnes i en rekke andre lover som regulerer kommunenes oppgaver og ansvar. Bruk av statlige klageorgan er ofte begrunnet i rettssikkerhetshensyn.¹¹⁵ Mange kommuner har begrenset juridisk kompetanse internt.¹¹⁶

Også statlige klageorganer kan overprøve kommunens skjønn, men klageinstansen skal «legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn», jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Sektorlovgivningen kan oppstille videre eller snevrere kompetanse for klageinstansen. Jo videre klageorganets kompetanse defineres, desto større vil inngrepet i det kommunale selvstyret være.

Regelen i forvaltningsloven § 34 andre ledd innebærer uansett at det statlige klageorganet ikke bare kontrollerer vedtakets lovlighet, men at det også kan overprøve kommunens prioritering eller skjønn innenfor rammene av loven. Statlig overprøving kan særlig være problematisk for kommunene ved tildeling av knapphetsgoder og økonomiske prioriteringer. Klageinstansen får normalt kun presentert enkeltsaker, mens kommunenes forvaltning ofte har bedre mulighet til å se helheten i prioriteringene som gjøres.¹¹⁷ Bruk av statlige klageorganer kan derfor gå ut over kommunenes evne til økonomistyring og hensynene til kostnadseffektivitet og prioriteringseffektivitet.

Når klagebehandlingen flyttes ut av kommunen og til et statlig organ, bryter det også med prinsippet om at det overordnede ansvaret for all virksomheten i kommunen ligger hos kommunestyret, som kan holdes ansvarlig for sin politikk og sine økonomiske prioriteringer ved neste valg.

¹¹³ I kommuneloven §§ 11-10 og 13-3 er det gitt egne habilitetsregler for å sikre en forsvarlig klagebehandling internt i kommunen. Disse kommer i tillegg til den alminnelige reguleringen av habilitet i forvaltningsloven kapittel 2.

¹¹⁴ Lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (opplæringslova)

¹¹⁵ Se f.eks. Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) side 14 om begrunnelsen for klagereglene i sosialtjenesteloven. Se også (Gleinsvik, Busch, Staalesen, & Rogan, 2022, s. 59)

¹¹⁶ (DFØ, 2024 A, s. 25)

¹¹⁷ (Gleinsvik, Busch, Staalesen, & Rogan, 2022, s. 58)

3.3.5 Hjemler for statlig tilsyn

Mange sektorlover inneholder hjemler for statlig tilsyn med kommunene, som for eksempel i barnevernsloven. Statlig tilsyn kan munne ut i pålegg om retting, jf. kommuneloven § 30-4. Påleggene er bindene for kommunen. Statsforvalteren kan ikke gi pålegg om hvordan kommunen skal utøve sitt frie skjønn, men kun pålegge dem å rette opp forhold som er i strid med loven. Statlig tilsyn er dermed mindre inngripende i det kommunale selvstyret enn regler om statlige klageinstanser, ettersom disse normalt også kan overprøve kommunens skjønnsutøvelse.

Selv om tilsynsmyndigheten bare kan prøve lovlighet, kan tilsynsmyndighetens tolkning av loven innebære at kontrollen går lengre enn det lovgiveren opprinnelig hadde sett for seg. Dette påpekes blant annet av Danielsen m.fl.:

«Det som imidlertid kan stadfestes er at lovkravenes ofte generelle formuleringer utvilsomt åpner opp for at mye av konkretiseringen av hvilke plikter som påhviler kommunene vil finne sted nettopp i tilsynsveilederne og dette kan derfor også innebære at de som tolker lovkravene går lenger enn hva lovgiver opprinnelig hadde tenkt. Våre data gir imidlertid ikke grunnlag for å konkludere på dette punktet.»¹¹⁸

Tilsyn kan i tillegg være ressurskrevende for kommunene. I en undersøkelse gjennomført av DFØ i 2020 sa 66 % av informantene i kommunene seg helt eller nokså enig i at tidsbruken knyttet til gjennomføring av statlige tilsyn utgjør en stor belastning for kommunen. Undersøkelsen viste samtidig at kommunene mente at tilsyn bidro til nyttig læring og bedre regelverksetterlevelse, men at veiledning var et enda nyttigere virkemiddel.¹¹⁹ Basert på DFØs funn bør det vurderes om pedagogiske virkemidler er tilstrekkelig.

Overdreven bruk av tilsynshjemler og tilsyn, kan føre til en lite effektiv bruk av de samlede ressursene i stat og kommune. Behovet for tilsynshjemler skal derfor være basert på en risiko- og sårbarhetsanalyse.¹²⁰ Tilsynsregler skal ikke innføres med mindre samfunnsnyttigen overstiger ulempene.¹²¹

3.3.6 Annen særregulering av organisering, saksbehandling og planer

Kommuneloven gir rammene for hvordan kommunene skal organiseres, og forvaltningsloven, kommuneloven og alminnelige forvaltningsrettslige styrer saksbehandlingen i kommune. Det er forenklende med felles saksbehandlingsregler i ulike typer saker. Innenfor de rammer som følger av de overnevnte lovene skal kommunene som hovedregel kunne organisere seg fritt. Dette er viktig for å ivareta fleksibilitet og effektivitet.

¹¹⁸ (Danielsen, Klausen, & Stokstad, Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis - delrapport 1, 2019 A, s. 18)

¹¹⁹ (DFØ, 2020, ss. 30, 39-41). Se også (DFØ, 2024 A, s. 21)

¹²⁰ Meld. St. 12 (2011-2012) side 52

¹²¹ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 22)

¹²² Generalistkommuneutvalget anbefalte følgelig at «[k]rav til særlige prosesser og rapporteringskrav må begrenses til det nødvendige.»¹²³

Dette innebærer at det normalt heller ikke bør gis regler om interkommunalt samarbeid, internkontroll, intern delegering eller andre særskilte saksbehandlingsregler i sektorlover.¹²⁴ Det bør heller ikke innføres regler om statlig godkjenning av kommunale vedtak. Er det et behov for statlig kontroll med kommunale vedtak, bør lovgiver heller vurdere en statlig klageordning, hjemmel for tilsyn eller mulighet for lovlighetskontroll.¹²⁵ Kommunene bør heller ikke pålegges krav til planer som ikke «kan innpasses i plan- og bygningslovens regler» eller i kommunens økonomiplaner.¹²⁶

Et eksempel på reguleringer som stiller særskilte krav til kommunens saksbehandling finner vi i opplæringslova § 12-4 tredje ledd om utarbeidelse av skriftlige planer i skolemiljø saker.¹²⁷

Opplæringslova § 12-4 tredje ledd om skolemiljø saker

«Skolen skal lage ein skriftleg plan for tiltaka i ei sak. I planen skal det stå

- a. kva problem tiltaka skal løyse
- b. kva tiltak skolen har planlagt
- c. når tiltaka skal gjennomførast
- d. kven som skal gjennomføre tiltaka
- e. når tiltaka skal evaluerast.»

3.3.7 Annen detaljert regulering av *hvordan* kommunene skal løse oppgaver

Prinsippene om rammestyring og proporsjonalitet innebærer at lovgiver i størst mulig grad bør overlate til kommunene å bestemme *hvordan* de skal løse oppgaver. Det finnes likevel rikelig med eksempler på at staten detaljregulerer hvordan oppgaver skal løses.

Bemanningsnormer omtalt over er et eksempel på regulering av hvordan kommunene skal løse oppgaver. Et annet eksempel finner vi i integreringsforskriftens § 4 om innholdet i kurs om livsmestring som en del av introduksjonsprogrammet for innvandrere.¹²⁸

¹²² (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 21)

¹²³ NOU 2023: 16 s. 16

¹²⁴ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, ss. 18-23)

¹²⁵ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 20)

¹²⁶ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 20)

¹²⁷ Denne bestemmelsen fantes tidligere i opplæringsloven kapittel 9-A. Se caseundersøkelse og analyse av denne reguleringen i del 2 kapittel 3.3 og 4.2.2.

¹²⁸ Se caseundersøkelse og analyse av integreringsloven i del 2 kapittel 3.2 og 4.2.1.

Integreringsforskriften § 4 om kurs i livsmestring

«Kurs i livsmestring skal styrke deltagerens motivasjon og mestring i møte med nye forventninger og et nytt samfunn. Kurset skal bidra til at deltageren kan identifisere og bruke egen kompetanse og ressurser.

Kurs i livsmestring skal bestå av temaområdene migrasjon, helse og mangfold og karrierekompetanse.

Temaområdet migrasjon, helse og mangfold skal gi deltagerne kunnskap om fysisk og psykisk helse, den nye hverdagen i Norge og retten til å leve et fritt og selvstendig liv. Det skal tilbys minimum 10 timer veiledning innenfor temaområdet migrasjon, helse og mangfold.

Temaområdet karrierekompetanse skal gi deltagerne kunnskap om muligheter og begrensninger i det norske utdannings-, arbeids- og samfunnslivet og bidra til innsikt i egen kompetanse, verdier og interesser. Det skal tilbys minimum 15 timer veiledning innenfor temaområdet karrierekompetanse.

Kurset skal som hovedregel gjennomføres i gruppe og være dialogbasert.

Kurset skal tilbys av personer med undervisnings- eller veiledningskompetanse. Personer som veileder eller underviser i livsmestring, skal som hovedregel ha relevant kompetanse innenfor tematikken nevnt i tredje og fjerde ledd.»

Reguleringen i kommuneloven kapittel 2 har blant annet hatt til formål å synliggjøre hensynet til det kommunale selvstyret og å «motvirke en utvikling med mer detaljert statlig styring». ¹²⁹ I KDDs veileder står det:

«Det bør likevel ikke være slik at lover som gir sentrale og grunnleggende rettigheter, blir utfyllt med detaljerte tilleggsbestemmelser i lov eller forskrift om hvordan kommunene skal oppfylle rettighetene.» ¹³⁰

Det innebærer for eksempel at selv om retten til skolegang er en grunnleggende rettighet som bør lovfestes som en individuell rettighet, gir det ikke en generell åpning for å regulere i detalj hvordan kommunene skal innrette skoletilbudet. Det fremgår av KDDs veileder at det bør være opp til kommunene «å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes og hvordan tjenestetilbudet skal utformes til det beste for innbyggerne.» ¹³¹

Mye av detaljreguleringen av kommunenes virksomhet skjer i forskrifter. Kommunelovutvalget uttalte at dersom lovgiver gir *vide* forskriftshjemler, vil viktige elementer i det lokale selvstyret bli overlatt til statsforvaltningen, og at det «kan innebære at samordningen av styringen blir dårligere og den politiske forankringen svekkes». ¹³² Det er derfor lagt til grunn at forskriftshjemler skal være rimelig presist angitt og knyttes til den enkelte bestemmelse i loven, og ikke til loven som helhet. ¹³³ Tilsvarende vil det å gi mange forskriftshjemler kunne

¹²⁹ NOU 2016:4 s. 53. Se også Prop. 46 L (2017-2018) s. 32.

¹³⁰ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 22)

¹³¹ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 18)

¹³² NOU 2016:4 s. 18

¹³³ Meld. St. 12 (2011-2012) s. 49

føre til en overdreven detaljregulering i forskrifts form. Det hjelper med andre ord ikke å knytte forskriftshjemlene til den enkelte bestemmelse i loven, dersom så godt som alle bestemmelsene i en lov utstyres med en forskriftshjemmel.

Det finnes også noen eksempler på at statsforvaltningen gis fullmakt til å delegerer oppgaver videre til kommunene. Et slikt eksempel er naturmangfoldloven § 62 andre ledd:

«Kongen kan bestemme at kommunen er myndighet etter nærmere angitte bestemmelser i eller i medhold av loven. Kongen kan instruere kommunene om utøvelsen av delegert myndighet etter bestemmelser gitt i eller i medhold av kapittel V.»¹³⁴

I slike tilfeller har det organet som delegerer oppgaver, også instruksjonsmyndighet. Lovregulering som åpner for delegasjon av myndighet fra statsforvaltningen til kommunene er problematisk av hensyn til kommuneloven § 2-1 og bør unngås.¹³⁵

3.4 Utviklingen av statlig styring gjennom lov

Prinsippene for statlig styring omtalt over er langt eldre enn kommuneloven, og har vært gjentatt i ulike styringsdokumenter gjennom flere tiår. Parallelt har økende rettsliggjøring vært debattert, og særlig etter makt- og demokratiutredningen som pågikk i 1998-2003. I sluttrapporten til makt- og demokratiutredningen fra 2003 sto følgende:

«I løpet av 1990-årene har antallet rettighetslover økt sterkt, [...]. Det dreier seg blant annet om rett til opplæring, pasientrettigheter og rett til ulike sosial-, helse-, og omsorgstjenester.»¹³⁶

Spørsmålet er hvordan den statlige styringen gjennom lov har utviklet seg de 20 etterfølgende årene frem til i dag.

Difi undersøkte i 2010 og 2015 statens virkemiddelbruk overfor kommunene.¹³⁷ I den første Difi-rapporten ble utviklingen i årene 1999-2009 for sektorene utdanning, helse og omsorg og miljøvern kartlagt. Difi pekte på en «sterk økning i rettighetslovgivningen både på utdannings- og helseområdet» også i perioden 1999 til 2009.¹³⁸ Videre ble det pekt på økte krav til rapportering og prosedyrer, som er juridiske virkemidler som krever hjemmel i lov.

I stortingsmeldingen Stat og kommune – styring og samspel fra 2012 skrev Kommunal- og regionaldepartementet:

¹³⁴ Bestemmelsen er foreslått endret, se Prop. 107 L (2023-2024) s. 68. Proposisjonen inneholder forslag om å oppheve flere tilsvarende bestemmelser av hensyn til å det kommunale selvstyret.

¹³⁵ Prop. 107 L (2023-2024) s. 7

¹³⁶ NOU 2003:19 s. 28

¹³⁷ Difi ble fra 1. januar 2020 en del av Digitaliseringsdirektoratet.

¹³⁸ (Difi, 2010, s. 10)

«Departementet meiner det er grunnlag for å konstatere at det no er både større omfang og meir detaljering i utforminga av statlege styringsverkemiddel enn det var for 10–15 år sidan. Dette gjeld særleg regelstyring på velferdsområda.»¹³⁹

I Difis rapport fra 2015 ble det konstatert at juridiske virkemidler fremdeles ble brukt i stort omfang.¹⁴⁰ Videre mente Difi at utviklingen i retning av økt rettighetslovgivning ikke var like tydelig i perioden 2010 til 2015, som i årene 1999-2009. Slik vi oppfatter Difi, innebar det imidlertid ikke en reduksjon i rettighetslovgivningen, men snarere at omfanget ikke økte like raskt som tidligere. Økningen i antall lovkrav om rapportering, prosedyrer og kompetansekrav var høy i hele perioden fra 1999-2015.

DFØ har foretatt en lignende gjennomgang av statlig styring av kommunene innenfor helse og omsorg, barnevern, barnehage og grunnskolen i 2024. Direktoratet peker på at det «samlede styringstrykket fra staten overfor kommunene er stort og økende» og at «alle sektorene siden 2015 i større eller mindre grad har fått innslag av styring som legger føringer for hvordan kommunene skal løse oppgavene sine».¹⁴¹ Som eksempel nevner DFØ økt bruk av bemanningsnormer. Videre skriver DFØ at de ikke har funnet noen «stor økning» i individuelle rettigheter etter 2015, med unntak av på opplæringsfeltet.

Bruken av bemanningsnormer omtales som en «relativt ny trend» av Generalistkommuneutvalget i 2023 som peker på flere eksempler som ble vedtatt i perioden 2018 til 2020.¹⁴² Harvold beskriver også en økning av bruken av slike regler i årene forut for 2018.¹⁴³

Undersøkelsene til Difi og DFØ viser at *typen* lovgivning staten har brukt for å styre kommunene de siste 25 årene har variert over tid. 1990-tallet og 2000-tallet var preget av en sterk økning av individuelle rettigheter, mens perioden fra 2010 og frem til i dag i større grad har vært preget av nye krav til hvordan kommunesektoren skal utføre sine oppgaver, herunder krav til rapportering, prosedyrer, bemanning og kompetanse.

Ser man på totaliteten, synes det imidlertid å ha vært en relativt entydig trend i retning av økt bruk av lov som styringsmiddel – særlig innenfor velferdssektorene. Generalistkommuneutvalget uttrykker det slik:

«Den statlige styringen har økt i takt med at kommunene har fått flere oppgaver og mer ansvar. Styringen har også blitt mer detaljert, og fastsetter hvordan kommunene skal løse oppgavene sine. Dette påvirker det lokale handlingsrommet.»¹⁴⁴

¹³⁹ Meld. St. 12 (2011-2012) s. 72

¹⁴⁰ (Difi, 2015, s. 6)

¹⁴¹ (DFØ, 2024 A, s. 7)

¹⁴² NOU 2023:9 s. 45

¹⁴³ (Harvold, 2018, s. 8)

¹⁴⁴ NOU 2023:9 s. 10

Det er i dag ingen som har den fulle oversikten over omfanget av lovkrav rettet mot kommunesektoren. Menon anslår at det trolig er snakk om flere tusen lovkrav.¹⁴⁵

3.5 Terskel for og krav til begrunnelse av lov

Lov som virkemiddel skal i sin alminnelighet ikke tas i bruk med mindre det er nødvendig. I Justisdepartementets veileder om lovteknikk og lovforberedelse står følgende:

«Valget av virkemiddel skal alltid bygge på en bevisst vurdering. En oppgave bør ikke forsøkes løst gjennom rettslig regulering uten at det på forhånd er vurdert om den ønskede effekten kan oppnås bedre eller enklere ved bruk av andre virkemidler.»¹⁴⁶

Prinsippene for statlig styring nedfelt i kommuneloven § 2-2, må også forstås slik at de innebærer at lovgiver bør drøfte forholdet til det kommunale selvstyret når nye lover som griper inn i det kommunale selvstyret forberedes. Kommunelovutvalget skrev følgende:

«Overfor statsforvaltningen er prinsippene ment å ha betydning for innholdet i saksforberedelsen ved utarbeidelse av nye lover og forskrifter. Prinsippene oppstiller en norm for avveining mellom nasjonale interesser og de hensynene som tilsier lokal handlefrihet, som statsforvaltningen bør redegjøre for og drøfte når nye lover og forskrifter forberedes. Prinsippene i lovbestemmelsen har dermed karakter av saksbehandlingsregler.»¹⁴⁷

En tilsvarende forventning ble lagt til grunn i stortingsmeldingen *Stat og kommune – styring og samspel* fra 2012.¹⁴⁸ Et krav til begrunnelse kan også utledes av utredningsinstruksen § 2-1 som krever at de «negative virkningene av tiltakene» for kommunesektoren skal utredes.¹⁴⁹ I veilederen for konsultasjonsordningen står følgende:

«[D]et [skal] gå fram av høyringsdokument og lovproposisjonar frå departementa til Stortinget korleis ein veg omsyn som tilseier nasjonal styring, og omsyn til lokaldemokratiet og kommunal handlefridom, opp mot kvarandre.»¹⁵⁰

Disse hensynene, samt andre hensyn som kan tale for eller mot lov som styringsmiddel, er nærmere omtalt i kapittel 4 nedenfor.

Forholdsmessighetsprinsippet innebærer også at det bør utredes om det finnes mindre inngripende alternativer enn statlig styring gjennom lov, eventuelt mindre inngripende typer lovgiving.¹⁵¹ Kommunelovutvalget understreket at plikten til å vurdere alternative

¹⁴⁵ (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022, s. 114)

¹⁴⁶ (Backer & Ramm, 2000, s. 13)

¹⁴⁷ NOU 2016:4 s. 60

¹⁴⁸ Meld. St. 12 (2011-2012) s. 72

¹⁴⁹ Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen) 19. februar 2016 nr. 184

¹⁵⁰ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 20)

¹⁵¹ NOU 2016:4 s. 61 og Prop. 46 L (2017-2018) s. 26

virkemidler innebærer «et pålegg om å utrede alternativer for statlig styring av kommunene».¹⁵²

Staten bør for eksempel vurdere om tilstrekkelig måloppnåelse kan sikres ved å bruke pedagogiske virkemidler fremfor juridiske. Før det innføres ny lovgiving som gir individuelle rettigheter, bør lovgiver vurdere og omtale om kommunen heller kan pålegges et ansvar for å sørge for en tjeneste.¹⁵³ Ettersom lovfesting av individuelle rettigheter i større grad griper inn i det kommunale selvstyret, krever slik lovgivning en særskilt begrunnelse.¹⁵⁴

Generalistkommuneutvalget understreket at innføring av nye regler om statlig tilsyn «skal begrunnes særskilt.»¹⁵⁵

¹⁵² NOU 2016:4 s. 50

¹⁵³ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 21)

¹⁵⁴ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 22)

¹⁵⁵ NOU 2023:9 s. 42

4 Hensyn som taler for og mot detaljert lovgiving som styringsverktøy

4.1 Innledning

Som det fremgår innledningsvis, er det overordnede spørsmålet etter vårt syn ikke *om* lovgiving skal benyttes som et verktøy for statlig styring, men snarere *når* staten bør bruke lov og i så fall *hvordan*.

I kapittel 3.3 har vi beskrevet hvordan ulike typer lovgiving er mer eller mindre inngripende i det kommunale selvstyret. I mangel av et bedre begrep vil vi omtale de typene regulering som i særlig grad begrenser det kommunale selvstyret som «detaljert lovgiving». Nedenfor drøfter vi argumenter som taler for og mot bruk av detaljert lovgiving. KS har særlig bedt oss løfte frem argumenter mot detaljert lovgiving, ettersom det samlede styringstrykket mot kommunesektoren er stort.¹⁵⁶

Ovenfor i kapittel 1 og 2 har vi omtalt det kommunale selvstyret og prinsipper for statlig styring som er ment ivareta det kommunale selvstyret. Det kommunale selvstyret er et *selvstendig argument* mot detaljert statlig styring gjennom lov. Det gjelder uavhengig om man ser på det kommunale selvstyret som et rettslig prinsipp eller som en samfunnsmessig verdi. For å unngå gjentakelser nøyer vi oss med å vise til gjennomgangen i kapittel 1 og 2.

Argumenter for og mot statlig styring kan være både normative, det vil si basert på verdier som frihet, demokrati og likhet, og instrumentelle, det vil si begrunnet i effektivitet, nytte, økonomi eller kvalitet.¹⁵⁷ Etter vårt syn er begge former for argumentasjon relevant.

Argumentene for og mot statlig styring ved lov vil variere og ha ulik vekt avhengig av hva det er aktuelt å regulere. Det er derfor ikke mulig å gi noen uttømmende oversikt over argumenter eller gi noen generell anvisning på hvilke argumenter som til enhver tid bør veie tyngst. Dette må vurderes konkret i det enkelte tilfellet.

I dette kapitlet vil vi likevel peke på hensyn som normalt eller ofte bør vektlegges i forbindelse med statlig styring av kommunesektoren. Av disse generelle hensynene kan det utledes argumenter. Gjennomgangen av hensyn og argumenter er basert på en tverrfaglig litteraturstudie der vi har tatt utgangspunkt i både samfunnsvitenskapelig, økonomisk og juridisk forskning, samt forarbeider og politiske styringsdokumenter. Vi tar også sett hen til de fire hovedoppgavene eller rollene kommunene tradisjonelt er ansett for å ha.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Se innledningen kapittel 1 for omtale av det samlede styringstrykket.

¹⁵⁷ (Danielsen, Klausen, & Stokstad, Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis - delrapport 1, 2019 A, s. 7)

¹⁵⁸ Disse er blant annet omtalt i NOU 2023:9 s. 67 flg.

Kommunenes fire grunnleggende oppgaver og roller

Kommuner og fylkeskommuner skal

- 1) være en demokratisk aktør og arena,
- 2) yte offentlige tjenester,
- 3) drive samfunnsutvikling og
- 4) utøve myndighet.

Hensynet til det kommunale selvstyret, effektivitetshensyn, hensynet til kommunens økonomistyring, hensynet til innovasjon og utvikling, demokratihensyn og retts tekniske hensyn vil ofte være hensyn som taler mot detaljert regulering. På den annen side kan hensynene til likeverdige tjenester, rettssikkerhet og andre nasjonale hensyn ofte tale for statlig styring gjennom lov. Som det fremgår av redegjørelsen nedenfor, er bildet likevel mer nyansert. Det kan utledes argumenter både for og mot regulering av flere av hensynene.

4.2 Hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet

4.2.1 Innledning

Kommunene skal yte offentlige tjenester og forventes å gjøre det på en samfunnsøkonomisk effektiv måte, slik at det gjøres gode valg gitt at ressursene er knappe. De skal med andre ord levere best mulig tjenester og forvaltning for de ressursene som er tilgjengelig. Ressurser kan for eksempel være penger, tid og arbeidsinnsats, utstyr eller arealer. Best mulig resultat er som oftest oppnådd nytte for samfunnet som helhet.

I en optimal verden, vil kommunene prioritere sine knappe ressurser ut fra hva som gir best nytte for innbyggerne, uten noen form for regulering, som vil lede til det beste samfunnsøkonomiske resultatet.

Behov for regulering, oppstår der kommunene ikke tar de beste valgene, gjerne fordi de ikke har tilstrekkelige ressurser eller mangler informasjon.¹⁵⁹ Summen av hva som anses «best» på et lokalpolitisk nivå er heller ikke nødvendigvis sammenfallende med preferansene i den nasjonale politikken. Det oppstår da et preferansegap som statlige myndigheter ønsker å dekke gjennom regulering.

Enhver regulering vil da få en negativ samfunnsøkonomisk effekt, også kalt velferdstap, på det lokale nivået, som må veies mot den økte effekten av en villet omprioritering på statlig nivå.

Effektivitet er et av de hensynene som gjerne brukes som en begrunnelse for det kommunale selvstyret.¹⁶⁰ I KDDs veileder om statlig styring står det blant annet følgende:

¹⁵⁹ Se for eksempel drøftelse av «forveningsgapet» i KS Debattheft 2025 til illustrasjon, (KS, 2024)

¹⁶⁰ (Baldersheim & Rose, Det kommunale laboratorium, 2014, s. 22)

«Stram statlig styring, i form av utstrakt bruk av detaljert lovregulering eller øremerkede tilskudd, vil samlet sett kunne føre til et velferdstap, enten fordi tjenestene er dårlig tilpasset enkeltkommuners behov, enkelte gruppers behov eller befolkningen som helhet, eller fordi summen av styringen gir for store kostnader.»¹⁶¹

For å forstå de ulike effektene som en regulering er ment å oppnå, kan vi benytte det som i litteraturen og styringsdokumenter betegnes som *prioriteringseffektivitet*, *formålseffektivitet* og *kostnadseffektivitet* for å beskrive ulike former for effektivitetsgevinster. I artikkel i Stat og styring beskriver Rasmussen i DFØ begrepene slik:

«Det er et mål å få mest mulig ut av hver offentlige krone. Da må man både prioritere formål opp mot hverandre (prioriteringseffektivitet), velge det beste tiltaket for å nå et gitt mål (formålseffektivitet) og gjennomføre tiltaket på en god måte (kostnadseffektivitet)»¹⁶²

Argumentasjon som utledes av effektivitetshensyn i forbindelse med lovgivningsarbeid er ofte mindre nyansert i begrepsbruken, men ut fra sammenhengen kan man gjøre seg opp en mening om hva slags effektivitetshensyn det er tale om. Et typisk eksempel på hvordan effektivitetsargumentasjon benyttes finnes i forarbeidene til integreringsloven.

Effektivitet som argument ved forberedelsen av integreringsloven

I forarbeidene til integreringsloven skrev departementet for eksempel:¹⁶³

«Det følger av forslag til §§ 15 og 16 at integreringsplan og integreringskontrakt skal utarbeides samtidig som det treffes vedtak om introduksjonsprogram. Bakgrunnen er å sikre mer effektivitet på dette området, der de viktigste dokumentene kan samles i samme enkeltvedtak og bidra til rask oppstart av kvalifiseringen.»

Flere høringsinstanser hadde innvendinger særlig til regelen om integreringskontrakt. Departementet gjengir innvendingene slik:¹⁶⁴

«Departementet ser at det er mange høringsinstanser som ikke støtter forslaget om å innføre en integreringskontrakt. Det er også blandede tilbakemeldinger fra høringsinstansene om hvorvidt en kontrakt eventuelt vil ha ønsket effekt, og det er flere som viser til at kontrakten vil føre til mer byråkrati.»

Bestemmelsene om integreringsplan og integreringskontrakt ble vedtatt og finnes i dag i integreringsloven §§ 15 og 16.

De samfunnsøkonomiske effektene av lovregulering er mer inngående behandlet rapportens del 2.

¹⁶¹ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 11)

¹⁶² (Rasmussen, 2022, s. 14)

¹⁶³ Prop. 89 L (2019-2020) s. 73

¹⁶⁴ Prop. 89 L (2019-2020) s. 102

4.2.2 Prioriteringseffektivitet

Prioriteringseffektivitet i kommunene handler om å prioritere ulike gode formål mot hverandre og å fordele ressurser for å gi innbyggerne best mulige tjenester. I budsjettprosessen må kommunene for eksempel fordele penger mellom skole, brannvesen, eldreomsorg og andre gode formål. Hensynet til prioriteringseffektivitet vil normalt være et argument mot statlig styring gjennom lov. Kommunelovutvalget uttrykker det slik:

*«Et av hensynene ved det kommunale selvstyret er den prioriteringseffekten det gir. Det er samfunnsøkonomisk effektivt å gi kommunen myndighet til selv å prioritere mellom ulike tiltak.»*¹⁶⁵

Det helt sentrale argumentet, som vi vil komme mer tilbake til, er at kommunen kjenner de lokale behovene bedre enn statsforvaltningen. Kommunene er derfor, alt annet likt, de beste til å prioritere knappe ressurser for å oppnå best mulig resultat, og dermed sikre prioriteringseffektivitet. Dette er lagt til grunn av både Generalistkommuneutvalget og Kommunelovutvalget.¹⁶⁶

Når man diskuterer prioriteringer i offentlig sektor, ledes gjerne tanken til økonomiske virkemidler. Lovregulering brukes imidlertid også i stor grad til statlig styring av prioriteringene i kommunesektoren.¹⁶⁷ Slik styring er mindre synlig enn for eksempel ved øremerking av midler, fordi prioriteringsvirkningene av lovregulering er vanskeligere å tallfeste.

Detaljert lovgivning vil likevel virke inn på kommunenes prioriteringer. Det bekreftes av spørreundersøkelsen vi har gjennomført blant kommunedirektører, se rapportens del II kapittel 3.6.4. Prioriteringseffekten av rettighetsfesting illustreres også i Difi-rapport 2010:4:

*«Vår undersøkelse dokumenterer en sterk økning i rettighetslovgivningen både på utdannings- og helseområdet. Våre informanter i kommunene har vært opptatt av at dette fører med seg prioriteringsvridninger. Noen interesser blir beskyttet ved at de har fått en lovfestet rett til bestemte ytelser, mens andre interesser ikke har fått en slik beskyttelse.»*¹⁶⁸

Det samme ble påpekt regjeringen i Meld. St. 30 (2019-2020) om innovasjon i offentlig sektor:

«Innenfor hjemmesykepleie, praktisk bistand og opplæring, hjemmehjelp og avlastningstiltak er det blitt en sterkere rettighetsfesting. Målet er å styrke innbyggernes rettssikkerhet og å gi sterkere føringer for et godt tilbud på de enkelte områdene.

¹⁶⁵ NOU 2016:4 side 34

¹⁶⁶ NOU 2023:9 s. 25 og NOU 2016:4 s. 52

¹⁶⁷ Se for eksempel Kommunal- og distriktsdepartementets høringsnotat 2. desember 2022 s. 24 og 48 om ny boligsosiallov der behovet for lovgiving blant annet begrunnes i at det boligsosiale arbeidet ofte nedprioriteres for andre lovpålagte oppgaver, og at det er ønskelig å påvirke kommunens prioriteringer.

¹⁶⁸ (Difi, 2010, s. 70)

Samtidig medfører slik detaljert styring betydelig merarbeid og beslaglegger større ressurser i kommunene. Implisitt innebærer de dermed også en nedprioritering av andre områder, uten at dette er uttalt.»¹⁶⁹

Et annet eksempel som også fremheves i stortingsmeldingen er bemannings- og kompetansenormer. Generalistkommuneutvalget peker også på at bemanningsnormer vanskeliggjør prioriteringen mellom ulike tjenesteområder og også den faglige prioriteringen innenfor det enkelte tjenesteområdet.¹⁷⁰ Harvold påpeker virkningen av bemannings- og kompetansenormer har fellestrekk med øremerking av tilskudd og konkluderer med at det er «rimelig å anta» at slik regulering har omprioriteringskonsekvenser.¹⁷¹ Det siste er etter vårt syn en forsiktig antakelse, da et sentralt formål med å bruke bemanningsnormer nettopp vil være å påvirke kommunenes prioriteringer.¹⁷² DFØ påpeker også at bemanningsnormer påvirker lokale prioriteringer.¹⁷³

I henhold KDDs veileder om statlig styring skal kommunene i prinsippet «samlet kompenseres fullt ut for anslåtte merutgifter som følge av nye oppgaver og endringer i regelverk».¹⁷⁴ Departementet utleder dette av kommuneloven § 2-2 og finansieringsprinsippet som er en «bør-regel».¹⁷⁵ Kompensasjonen skal normalt skje gjennom økt rammefinansiering. Dersom en regelreform underfinansieres for kommunesektoren samlet eller for enkeltkommuner, vil kommunene like fullt måtte nedprioritere andre tjenester eller oppgaver for å oppfylle de forpliktelser som følger av det nye regelverket. Askim og Sivertsen peker på barhagereformen som et eksempel på en underfinansiert reform.¹⁷⁶ I vår spørreundersøkelse til kommunedirektører omtalt i del II kapittel 3.6 er det flere som mener lovreformene generelt er underfinansiert.

En viktig forskjell mellom kommunen og staten, er at kommunen er organisert tverrsektorielt. DFØ peker på dette og skriver følgende:

«I mange kommuner er flere velferdstjenester organisert under samme enhet. F.eks. er det ofte én oppvekstsjef, som har ansvar for barnehage, skole og barnevern. Dette gir muligheter for å se disse tjenestene mer i en helhet. Men flere av våre informanter i kommunene opplever at statens sektorvise styring reduserer mulighetene for å se sammenhengen i tjenestene, og at lovkrav som beskriver hvordan kommunen skal utforme tjenestene, gjør at kommunen ikke kan utnytte eventuelle fordeler av å ha organisert tjenestene sammen. Det er en opplevelse av at staten ikke har lagt til rette for koordinering og samhandling i kommunene.»¹⁷⁷

¹⁶⁹ Meld. St. 30 (2019-2020) s. 25. Se også (Vabo, 2022, s. 272)

¹⁷⁰ NOU 2023:9 s. 46. Se også (Vabo, 2022, s. 272)

¹⁷¹ (Harvold, 2018, s. 21 og 28)

¹⁷² Se (Helsedirektoratet, 2017, ss. 13-14) til illustrasjons

¹⁷³ (DFØ, 2024 A, s. 6)

¹⁷⁴ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 11)

¹⁷⁵ Se mer om finansieringsprinsippet over i kapittel 2.5.4.

¹⁷⁶ (Baldersheim & Smith (red.), Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?, 2011, s. 218)

¹⁷⁷ (DFØ, 2024 A, s. 20)

DFØ etterlyser at «statens virkemiddelbruk må vurderes tverrsektorielt» og skriver at kommunene opplever det som «statens styring ikke gir samordnende og entydige styringssignaler». ¹⁷⁸ De kommunale oppgavene som eventuelt nedprioriteres som følge av ressurskrevende regulering vil normalt ikke være omtalt i forbindelse med lovgivningsprosessen, da kommunene i teorien skal kompenseres fullt ut og eventuell underdekning må løses lokalt. Det innebærer at de som eventuelt får et redusert tjenestetilbud som følge av reguleringen ikke får et insentiv til å uttale seg i forbindelse med høringen. Manglende synliggjøring av omprioriteringsvirkninger vil også gjelde i forhold de øvrige fagdepartementene som får saken på foreleggelse og deretter høring. Problemet kan forsterkes gjennom høringsrundene, der en stor andel av høringsinstansene vil være ulike interesseorganisasjoner eller andre forvaltningsorgan som har et sektoransvar eller ivaretar én konkret interesse. Lovgivningsprosesser er dermed innrettet på en måte som i liten grad legger til rette for helhetlige prioriteringer av begrensede kommunale ressurser.

Kommunen fremstår som bedre egnet enn staten til å gjøre de mest effektive samfunnsøkonomiske prioriteringene mellom ulike kommunale oppgaver. Statlige reguleringer som påvirker kommunens prioriteringer, vil derfor normalt kunne sies å gi et samfunnsøkonomisk tap. Slik regulering bør derfor kun gjøres etter en kvalifisert behovsvurdering av å påvirke kommunenes prioriteringer.

4.2.3 Kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet handler om å kunne løse oppgaver på den måten som gir mest igjen for innsatsen. Overordnet er det tale om å sikre best mulig tjenester for minst mulig penger. Kostnadseffektivitet vil normalt, men ikke alltid, være et argument mot statlig styring gjennom lov.

Lovgiving kan være ressurs- og kostnadsdrivende og føre til at oppgaver løses på en måte som ikke er optimal. Som eksempler på dette viser til rapportens del II og caseundersøkelsene av integreringsloven i kapittel 3.2 og opplæringslovens kapittel om skolemiljø i kapittel 3.3.

Kommunene styres blant annet etter det finansielle ansvarsprinsippet, som innebærer «at det faglige og det økonomiske ansvaret legges til samme forvaltningsnivå.» Prinsippet er ment å fremme kostnadseffektive løsninger «ved at den som har beslutningsmyndighet også bærer kostnadene ved beslutningen». ¹⁷⁹ Prinsippet må sees i sammenheng med prinsippet om rammestyring, som innebærer at statlig styring med kommunen primært skal skje i form av rammelover og rammefinansiering.

Generalistkommuneutvalget omtalte kostnadseffektivitet i kommunene slik:

«Kostnadseffektivitet handler om at kommunene i et rammefinansiert system har ansvar for egen ressursbruk og har derfor insentiver til å holde kostnadene nede. Dersom en kommune kan drive effektivt og få mer ut av pengene, beholder også kommunen

¹⁷⁸ (DFØ, 2024 A, s. 8 og 22)

¹⁷⁹ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 12)

gevinsten av dette. Kravet om kostnadseffektivitet er også et legitimt krav for å unngå sløsing med offentlige ressurser og holde nivået på offentlige utgifter nede.»¹⁸⁰

I henhold til anerkjent økonomisk teori oppnås kostnadseffektivitet best dersom det er samsvar mellom ansvar, myndighet og ressurser. Det er kun en realitet dersom kommunene styrer innholdet i tjenestetilbudet og budsjettet, og dermed har en reell mulighet til å tilpasse kostnadsnivået. Så fort staten overstyrer en av disse faktorene, vil ikke kommunen kunne oppnå kostnadseffektivitet. Det vil si at når staten gjennom lovregulering eller øremerking av midler påvirker tjenestetilbudet, påvirker staten negativt den samfunnsøkonomiske effektiviteten, alt annet likt. Et eksempel på dette er at kommunen planlegger sine samlede ressurser per år. Dersom staten innfører en regel som innebærer at bemanningen må økes, så vil det oppstå økte kostnader som på kort sikt må tas fra et annet sted i kommunens budsjetter.

Gjennom lovregulering påvirker staten i stor grad tjenestetilbudet i kommunesektoren. Haukelien beskriver kommunenes situasjon slik:

«Det økende gapet mellom mengden av ansvar og tilgjengelige ressurser avslører en grunnleggende asymmetri mellom det nasjonale og det lokale nivået i norsk politikk og forvaltning.

Det er ingen overdrivelse å hevde at velferdspolitikken representerer de politiske partienes største ressurs. Ingen ting er mer populært blant velgerne enn flere og bedre offentlige tjenester. Det strukturelle problemet med dette er at det er 'staten' (Storting og regjering) som lover flere og bedre tjenester, mens det er kommunene som får ansvaret for å yte dem på premisser de knapt har innflytelse over.»¹⁸¹

Felles løsninger på tvers av kommunesektoren kan gi stordriftsfordeler og dermed være effektivt.¹⁸² Slike stordriftsfordeler kan fra tid til annen være et argument for statlig styring for eksempel gjennom lov. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at stordriftsfordeler også kan oppnås gjennom andre og mindre inngripende virkemidler, for eksempel pedagogiske virkemidler eller avtalebaserte løsninger. I så fall tilsier hensynet til det kommunale selvstyret at lovgiver bør velge de mindre inngripende virkemidlene fremfor lov. I Menons rapport fra 2022 uttrykkes dette slik:

«Statens tilrettelegging for bedre kommunal oppgaveløsning kan i mange sammenhenger innebære at jobben gjøres én gang istedenfor 365 ganger og kan dermed utløse stordriftsfordeler. Selv om mange direktorater tar en slik rolle i dag, kan slike initiativer videreutvikles enda mer for å avlaste kommunenes lovpålagte oppgaveløsning. Slike initiativer krever naturligvis en bevisst holdning til om tilretteleggingen går på bekostning av det lokale selvstyret.»¹⁸³

¹⁸⁰ NOU 2023:9 s. 25

¹⁸¹ (Haukelien & Lunder, 2023, s. 23)

¹⁸² NOU 200:22 s. 81

¹⁸³ NOU 2023:9 s. 25

Slik tilrettelegging kan bestå i felles kunnskapsdatabaser, tilgjengelige undervisningsopplegg som kommunene kan ta i bruk, tilrettelagte metodebeskrivelser mv.

4.2.4 Formålseffektivitet

Formålseffektivitet handler om sammenhengen mellom tiltak og effekt, det vil si om man har valgt virkemidler som er effektive for å oppnå en konkret målsetning. Slike målsetninger kan være knyttet til flere forhold, eksempelvis ønske om økt aktivitetsnivå på et område, positive effekter for brukerne eller på et samfunnsnivå. Formålseffektiviteten kan også ha snevrere formål som for eksempel å sikre kontroll, sikre gjennomføring av politisk prioriterte saker eller gjennomføring av EØS-regelverk. Lover har dermed en rekke ulike formål, og i hvilken grad det er mulig eller effektivt å oppnå målet gjennom regulering vil variere. Man vil derfor både finne eksempler på lovregulering som er svært effektiv for nå formålet og lovgiving som overhodet ikke har hatt den ønskede effekten. Hvorvidt hensynet til formålseffektivitet vil være et argument for eller mot detaljert regulering kan dermed ikke besvares på generelt grunnlag for den enkelte lov. Se del II kapittel 3 hvor vi har gjennomført casestudier av effekten av fire utvalgte regelverk.

Det er uansett viktig at man ikke har et naivt forhold til hva som kan oppnås gjennom lovgiving. Eckhoff uttrykte det slik i 1983:

«Mange mennesker har overdrevne forestillinger om hva som kan oppnås ved hjelp av lovgivning. Når de støter på noe som de finner galt eller skjevt i samfunnet, krever de straks at det må gis en lov som kan rette på forholdet. Både i aviser og i kringkastingen reises det stadig krav om nye lover for å forandre på ditt eller datt. Det virker nesten som om folk tror at loven har magisk kraft, slik at hvis det bare blir bestemt ved lov hvordan noe skal være, så blir det slik.»¹⁸⁴

I Retten i samfunnet kaller Thomas Mathisen dette for «lysbryterteorien».¹⁸⁵ For mange utfordringer vil ikke lovgiving være et formålseffektivt virkemiddel. Ofte vil det finnes virkemidler som er mer treffsikre og dermed mer effektive. En generell mangel på lærere eller helsepersonell, kan for eksempel neppe løses gjennom bemanningsnormer.¹⁸⁶ DFØ skriver at staten bør vurdere alternative tiltak for å avbøte kompetanseutfordringene i kommunene, og peker blant annet på tiltak for å øke rekrutteringen til relevante utdanninger, å oppmuntre til interkommunale samarbeid eller å organisere kompetanse i regionale nettverk.¹⁸⁷ Bratt og Gautun tar for eksempel til orde for at det trolig vil være et mer effektivt å planlegge turnusen annerledes enn å innføre bemanningsnormer på sykehjem.¹⁸⁸

DFØ peker på det samme og «stiller også spørsmål ved om de lovkrav og rettigheter som innføres er de mest egnede (riktige), eller om det er andre tiltak som burde kommet i stedet

¹⁸⁴ (Eckhoff, 1983, s. 35)

¹⁸⁵ (Mathiesen, 2005, s. 73)

¹⁸⁶ Se for eksempel (Vabo, 2022, s. 272)

¹⁸⁷ (DFØ, 2024 A, s. 9)

¹⁸⁸ (Bratt & Gautun, 2015, ss. 104-105)

for.»¹⁸⁹ Både Menon, DFØ og Vabo peker på at kommunene ikke klarer å oppfylle de lovkravene de er pålagt per i dag.¹⁹⁰ Vabo skriver følgende:

«Uten nasjonal lovgiving ville vi ikke kunne ha snakket om likeverdighet i tjenestetilbudet. Men for å løfte de kommuner som mangler kapasitet og kompetanse – så er antakelig ikke stadig mer detaljerte regler, flere retningslinjer og mer tilsyn en effektiv måte å styre på.»

Når lover ikke følges, bidrar de ikke til å realisere formålet med reguleringen. Selv om man på generelt grunnlag ikke kan si om en lovgiving er egnet til å løse et problem, er det med andre ord grunnlag for å hevde at den samlede mengden regulering undergraver effektiviteten av lovgiving generelt og bidrar til å gjøre regulering til et mindre formålstjenlig virkemiddel.

4.3 Hensynet til kommunens økonomistyring

Det fremgår av kommuneloven § 14-1 at kommuner «skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.» Videre skal kommunene «utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi». Ansvar for disse oppgavene ligger til kommunestyret eller fylkestinget, jf. § 14-2. Detaljert lovregulering, for eksempel om innholdet av ulike tjenester, kan bidra til å undergrave kommunenes evne til å ivareta egen økonomi på forsvarlig vis og vil dermed normalt være et argument mot sterk statlig styring gjennom lov.

Det er i denne sammenhengen viktig å være klar over at innholdet av lovregulering og de kravene som dermed stilles til kommunene ikke er statiske. Innholdet av regelverk utvikler seg gjennom praksisen til statlige klage- og tilsynsorgan, ombudspraksis og rettspraksis. Tolkningen av regelverket kan også påvirkes av statlige veiledere og av samfunnsforholdene generelt.

Som et konkret eksempel kan det nevnes at KS har tatt opp med Statsforvalteren i Møre og Romsdal at hele 59 % av klagesakene i pleie- og omsorgssaker i fylket endte med opphevelse eller endring i årene 2015-2022 og at dette er klart høyere enn landsgjennomsnittet på 39 % i samme periode.¹⁹¹ Statens helsetilsyn skal nå vurdere praksisen i Møre og Romsdal.¹⁹² Uavhengig av hvordan Statens helsetilsyn vurderer praksisen, illustrerer eksempelet at praksisen hos statlige klage- og kontrollorganer kan gjøre økonomistyring i kommunene krevende.

Som omtalt tidligere skal statlig styring med kommunesektoren bygge på det finansielle ansvarsprinsipp.¹⁹³ Det innebærer at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere oppgaveløsningen. Når staten i sterk grad bestemmer hvordan kommunale oppgaver skal utføres, enten

¹⁸⁹ (DFØ, 2024 A, s. 7)

¹⁹⁰ (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022, s. 113), (DFØ, 2024 A, s. 8) og (Vabo, 2022, s. 271)

¹⁹¹ Brev fra KS til Statsforvalteren i Møre og Romsdal 14. mars 2024

¹⁹² Brev fra Statsforvalteren i Møre og Romsdal til Statens helsetilsyn 23. oktober 2024

¹⁹³ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 12). Se også kapittel 2.5.4 over

direkte i lov eller forskrift eller som klage- eller tilsynsmyndighet, bryter det med det finansielle ansvarsprinsipp.

Dette illustreres for eksempel av en studie av kommuners tjenestetilbud og insentiver gjennomført av Lunder m.fl. i 2019:

«De fleste casekommunene kunne beskrive tilfeller der statsforvalteren gjennom tilsyn eller klagebehandling grep inn og krevde en større bemanning rundt enkelte brukere, enn kommunen selv hadde vedtatt. Det endelige nivået ble i disse sakene ikke bestemt av kommunenes insentiver, men av statens krav til tjenestene. Det ble også uttrykt at statsforvalteren hadde en restriktiv holdning til velferdsteknologi, og at dette var et tydeligere hinder mot kostnadsbesparende innovasjon enn svake kommunale insentiver. Det er lite som peker i retning av at svake kommunale insentiver til kostnadskontroll er en vesentlig forklaring på kostnadsveksten i ordningen.»¹⁹⁴

Ved sterk statlig styring mister kommunen kontrollen over hva det koster å utføre en tjeneste. Dette vil typisk være en problemstilling dersom en statlig klageinstans stiller høyere krav til tjenestene enn det kommunen har satt av penger til i budsjettet.

Blymke peker i tillegg på at ny regulering ofte fører til større økonomiske og administrative konsekvenser enn forutsatt i forbindelse med lovforberedelsen.¹⁹⁵

4.4 Hensynet til innovasjon og utvikling i offentlig sektor

Innovasjon og utvikling handler om å finne bedre eller mer effektive måter å løse oppgaver på, og kan dermed sees på som en fjerde kategori effektivitetshensyn. Vabo bruker begrepet «dynamisk effektivitet».¹⁹⁶ Hensynet til innovasjon i offentlig sektor vil normalt være et argument mot detaljert statlig styring gjennom lov. Selv om ny regulering, som for eksempel nye miljøkrav, kan utløse nytenkning og innovasjon, synes det å være enighet om at detaljregulering av offentlig sektor generelt er til hinder for innovasjon.¹⁹⁷

Hermansen-utvalgte påpekte at «en vellykket fornyelses- og omstillingsprosess lar seg ikke gjennomføre bare med styring ovenfra» og at «virksomheter som er sterkt styrt fra overordnede myndigheter, vil over tid kunne miste evnen til selv å ta initiativ til nødvendige løpende omstillinger og fornyelser.»¹⁹⁸ Dette underbygges av en undersøkelse Rambøll gjennomførte blant virksomhetsledere i staten i 2021. Der svarte flertallet av lederne at lover og nasjonalt fastsatte krav hemmet innovasjon.¹⁹⁹ Vår spørreundersøkelse til kommunedirektører omtalt i del II kapittel 3.6.4 viser at de opplever det på samme måten.

¹⁹⁴ (Lunder, Øremerket finansiering av kommunale velferdstjenester. Økonomiske insentiver i møte med et begrenset handlingsrom., 2023, s. 163) med videre henvisning til (Lunder, Hjerstrøm, Håkonsen, & Kvernenes, 2019)

¹⁹⁵ (Blymke, 2014, s. 24)

¹⁹⁶ (Vabo, 2022) s, 257.

¹⁹⁷ (de Vries, Bekkers, & Tummers, 2015, s. 19)

¹⁹⁸ NOU 1985:5 s. 78

¹⁹⁹ (Rambøll Management Consulting, 2021)

Å drive samfunnsutvikling er ansett som en av kommunenes fire grunnleggende oppgaver. I Stortingsmelding 30 (2019-2020) *En innovativ offentlig sektor* peker regjeringen på det store behovet for innovasjon i offentlig sektor, og begrunner det i fremtidig reduksjon i inntekter fra olje- og gass, eldrebølgen, demografiendringer og klimaendringer, samt eventuelle uforutsette utfordringer som for eksempel nye pandemier. Regjeringen beskriver også hvordan detaljregulering er til hinder for innovasjon i kommunesektoren:

«Styring gjennom lover og forskrifter kan bidra til å sikre rettssikkerhet, likebehandling og likeverdige tjenester for innbyggerne over hele landet. Samtidig kan for detaljert lovregulering hemme eller begrense innovasjon. For eksempel kan eksplisitte og detaljerte lovkrav svekke muligheten til å gjøre lokale prioriteringer, eller redusere insentivene til å investere i nye og innovative løsninger som kan gi bedre tilbud med lavere bemanning. Lover og forskrifter kan også utgjøre hindre for å ta i bruk nye eller digitale løsninger dersom utformingen av regelverket ikke tar høyde for dette. Tidligere i kapitlet ble det pekt på hvordan sterk lovregulering, som rettighetsfesting eller bemanningsnormer, kan ha negative konsekvenser ved å låse kommuner eller virksomheter til forhåndsbestemte løsninger.»²⁰⁰

Videre peker regjeringen blant annet på hvordan bemanningsnormer «låser» kommuner eller virksomheter til «fastsatte løsninger». Regjeringen skriver at «[k]ostnadene kan bli svært høye og begrense interessen for å investere i nye og innovative løsninger som kan gi et like godt eller bedre tilbud med lavere bemanning.»²⁰¹

DFØ skriver i sin rapport om statlig styring fra 2024:

«Vi mener også at det i større grad bør gjennomføres piloter og forsøk for å teste ut om tiltak virker som forutsatt eller hvilken effekt fjerning av krav vil kunne få. Dette vil også være i tråd med intensjonene i tillitsreformen. Piloter og forsøk bør brukes for reell uttesting, og ikke bare som første ledd i en bred utrulling.»²⁰²

Forsøksloven og flere sektorlover åpner for at kommuner kan søke om fritak fra regulering for å gjennomføre forsøk.²⁰³ Forsøk etter forsøksloven og forsøkshjemler i annen lovgiving er imidlertid svært lite brukt de siste 15 årene.²⁰⁴ Den begrensede forsøksaktiviteten i Norge står i sterk kontrast til Danmark der forsøksaktiviteten er høy.²⁰⁵ Det skyldes trolig flere forhold, men en viktig begrensning er at den norske forsøksloven ikke åpner for forsøk som innskrenker rettigheter, utvider plikter eller innebærer unntak fra forvaltningsloven, jf. forsøkslovens § 4. En vesentlig andel av avslagene på forsøk i perioden 2004 til 2020 var begrunnet i nettopp § 4.²⁰⁶ Kombinasjonen av snever forsøksadgang og utstrakt bruk av

²⁰⁰ Meld. St. 30 (2019-2020) s. 7-8 og 28

²⁰¹ Meld. St. 30 (2019-2020) s. 25

²⁰² (DFØ, 2024 A, s. 8)

²⁰³ Lov om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven) 26. juni 1992 nr. 87

²⁰⁴ (Oxford Research, 2020, s. 21) og (Rogan, Thuve, Ellingsen, & m.fl., 2023, s. 61). Etter omfattende informasjonsarbeid fra KDD ser antallet forsøk ut til å gå opp i 2024. Hvor mange forsøk det faktisk vil resultere i er imidlertid uklart.

²⁰⁵ (Oxford Research, 2020, s. 9 flg.) og (Rogan, Thuve, Ellingsen, & m.fl., 2023, s. 44 flg.)

²⁰⁶ (Rogan, Thuve, Ellingsen, & m.fl., 2023, s. 29 og 36)

rettighetslovgivning, gjør det i praksis vanskelig å få gjennomført forsøkene DFØ etterlyser i norske kommuner.²⁰⁷ På dette punktet skiller Norge seg klart fra Danmark, hvor det er vanlig å gi vidtrekkende fritak fra eksisterende lovgiving i forbindelse med forsøk.²⁰⁸

Et ytterligere argument mot lovgiving som styringsmiddel er at det er lite fleksibelt. Lover tar ofte lang tid å endre, og større lovgivningsprosesser tar mange år. For eksempel ble utvalget som skrev NOU 2019:23 om ny opplæringslov nedsatt i 2017, mens ny opplæringslov først trådte i kraft 1. august 2024. Selv mindre justeringer i lover og forskrifter vil ta en viss tid på grunn av kravene utredning, foreleggelse, høring og lovteknisk gjennomgang i utredningsinstruksen. I tillegg kommer politiske prosesser og tid satt av til å forberede implementering av nytt regelverk.

I intervjuene med departementene ble det i tillegg pekt på at lovgiving som gir individuelle rettigheter er nesten umulig å reversere, fordi det er politisk belastende å ta rettigheter fra innbyggerne selv om det skulle være gode grunner til å gjøre det. Det samme vil trolig til en viss grad gjelde for regulering som stiller krav til tjenesters innhold. Kapittel 2 i pasient- og brukerrettighetsloven, som inneholder en stadig lengre katalog av individuelle rettigheter, kan tjene som eksempel. Det er langt vanskeligere å finne eksempler på lover der bruken av individuelle rettigheter har blitt redusert.

4.5 Hensynet til lokaldemokrati, nærhet og deltakelse

4.5.1 Innledning

En av kommunenes grunnleggende oppgaver er å være en demokratisk aktør og arena. Kommunenes rolle som demokratisk arena kommer til uttrykk i kommunelovens formålsbestemmelse. Det fremgår av § 1-1 at loven skal legge til rette «for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse».

I den forklarende rapporten til Europarådets charter om lokalt selvstyre står det at charteret er «et konkret uttrykk for en overbevisning om at den graden av selvstyre som lokale myndigheter har, kan regnes som en prøvestein på ekte demokrati».²⁰⁹ I Kommuneproposisjon 2025 skrev regjeringen følgende:

«Et sterkt folkestyre på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå er viktig for å gi legitimitet til de politiske beslutningene, og bidrar til at ulike interesser i samfunnet ivaretas og blir hørt. For regjeringen er det viktig å bidra til å bevare og ytterligere styrke demokratiet på alle nivåer.»²¹⁰

Det synes med andre ord å være bred enighet om at demokratiet, lokalt så vel som nasjonalt, er noe vi som samfunn må ta vare på og stadig strekke oss for å forbedre ytterligere.

²⁰⁷ (Rogan, Thuve, Ellingsen, & m.fl., 2023, s. 6 og 71)

²⁰⁸ Se omtale av de danske forsøksordningene nedenfor i kapittel 7.3.3.

²⁰⁹ (Council of Europe, 1985) del b

²¹⁰ Prop. 102 S (2023-2024) s. 13

Norske lokalpolitikere og lokalpolitiske institusjoner nyter relativt høy tillit i befolkningen, og på noen målinger høyere enn nasjonale politikere og institusjoner.²¹¹ Dette er et sunnhetstegn for lokaldemokratiet. Europarådets Kommunalkongress konkluderte også i sin siste rapport om Norge med at det norske lokaldemokratiet fungerer godt, men de pekte også på utfordringer:

«The rapporteurs also note that the degree of supervision by the government over local authorities remains pervasive, to a certain extent due to legislation that is too dense and specific, particularly in the field of welfare, not leaving sufficient discretion to the local authorities.»²¹²

Kommunalkongressen uttrykker at særlig på graden av detaljregulering utfordrer det norske lokaldemokratiet. At lokaldemokratiet undergraves av detaljert regulering underbygges også av vår spørreundersøkelse til kommunedirektører omtalt i del 2 kapittel 3.6.4.

Hensynet til lokaldemokratiet vil dermed normalt være et argument mot detaljert statlig styring gjennom lov.

4.5.2 Redusert frihet og redusert lokalt handlerom

Lokalt selvstyre er blant annet begrunnet i verdien frihet. Tradisjonelt har det lokale selvstyret vært begrunnet i et negativt frihetsideal, altså frihet fra sentrale myndigheter og sterk statlig styring.²¹³ Lokaldemokrati innebærer med andre ord en desentralisering av makt.²¹⁴ Dette frihetsidealet utfordres når staten gir detaljerte regler for hvordan kommunene skal løse oppgaver.

I kommuneloven § 2-1 kommer også et positivt frihetsideal til uttrykk ved at kommunene «kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar». Også dette utfordres ifølge Danielsen m.fl. gjennom sterk statlig styring fordi «økende detaljeringsgrad i særlovskravene og tilhørende forskrifter [...] legger beslag på størstedelen av kommunebudsjettet»²¹⁵ Når lovpålagte oppgaver tar en stadig større del av kommunebudsjettet, blir det ikke rom for egne initiativ fra kommunene.

Danielsen m.fl. skriver at detaljstyringen av kommunesektoren «vurderes som å ha store implikasjoner for lokaldemokratiet». Videre skriver de at «[n]år tilpasningsfrihet og muligheter for lokale initiativer blir stadig mer presset av de økonomiske og juridiske rammene, vurderes det som å svekke tilliten til det lokale styringsnivået.»²¹⁶

²¹¹ (Haugsgjerd & Seggaard, 2020, s. 74) og (Respons Analyse, 2024). Se også lignende funn hos (Baldersheim & Rose, Det kommunale laboratorium, 2014, s. 41)

²¹² (Congress of Local and Regional Authorities, 2024, s. 1)

²¹³ (Baldersheim & Rose, Det kommunale laboratorium, 2014, s. 20)

²¹⁴ (Hagen & Sørensen, 2000, s. 25)

²¹⁵ (Danielsen, Klausen, & Stokstad, Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis - sluttrapport, 2019 B, s. 67)

²¹⁶ (Danielsen, Klausen, & Stokstad, Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis - sluttrapport, 2019 B, s. 67)

4.5.3 Nærhet, deltakelse og aksept for politiske beslutninger

En særlig styrke ved lokaldemokratiet er at den enkelte innbyggers mulighet for deltakelse er større enn på nasjonalt nivå.²¹⁷ Foruten å delta i valg, kan man lettere være folkevalgt selv eller ta direkte kontakt med folkevalgte i kommunen. I tillegg kan man delta gjennom lokalt organisasjonsliv, fremme innbyggerforslag, delta i lokale folkeavstemninger eller delta i debatten lokalt på folkemøter, i høringer eller i lokalpressen. Nærheten mellom lokalpolitikere og innbyggere gjør med andre ord at det er lettere å bli hørt både gjennom valg, men ikke minst mellom valg. Om nærhet som en del av verdigrunnlaget for lokaldemokratiet skriver Rose:

«Det var innenfor kommuneinstitusjonen at man kunne redusere avstanden mellom de styrende og de som ble styrt; det var her man kunne virkeliggjøre demokrati på nært hold.»²¹⁸

Kommunelovutvalget antar at nærheten og muligheten for deltakelse i lokalpolitikken «vil kunne bidra til å skape større forståelse og aksept for de beslutninger som treffes.» Utvalget skriver at det «normalt [vil] være lettere å akseptere en avgjørelse som er til egen ugunst, når avgjørelsen har en lokalpolitisk forankring.»²¹⁹ Lokaldemokratiutvalget i Bergen uttrykte det slik i 2017:

«Når innbyggerne har mulighet til å påvirke utfallet, enten direkte eller gjennom valgte representanter, oppfattes myndighetene og deres beslutninger som mer akseptable fordi politikken ikke har blitt tredd nedover hodene på dem, men er en beslutning tatt av folket. Dette utgjør en grunnleggende bestanddel av forståelsen om hva demokrati er.»²²⁰

Regjeringen pekte på det samme i stortingsmeldingen om forholdet mellom stat og kommune fra 2012:

«Ein viktig føremon ved å ha kommunar som gjennomfører av statleg velferdspolitik, er at lokale politikarar kan gje legitimitet til vanskelege prioriteringar innanfor ressursrammer som aldri vil kunne gje plass til alle ønske og behov. Lokale politikarar har òg ein viktig funksjon i det å avklåre og justere stadig aukande forventningar til kva det offentlege skal ta seg av. Lokale løysingar og lokale prioriteringar kan slik sett vere grunnleggjande for å ha berekraftige velferdsordningar også i framtida. Regjeringa meiner at lokalt ansvar i velferdspolitikken gjev effektivitets- eller velferdsgevinstar samanlikna med om staten skulle gjennomført desse oppgåvene.»²²¹

En forutsetning for at denne aksepten skal kunne oppnås er at kommunene faktisk får anledning til å gjøre lokale prioriteringer og foreta selvstendige valg. Dette har også en

²¹⁷ (Knutsen, Dahlum, & Allern m.fl., 2023, s. 13) og (Hagen & Sørensen, 2000, s. 25)

²¹⁸ (Baldersheim & Rose, Det kommunale laboratorium, 2014, s. 21)

²¹⁹ NOU 2016:4 s. 52

²²⁰ (Fimreite, Tvinnereim, & Hoaas (m.fl.), 2017, s. 7) med videre henvisninger.

²²¹ Meld. St. 12 (2011-2012) s. 24

sammenheng med kommunens fortrinn med hensyn til prioriteringseffektivitet, se kapittel 4.2.2 ovenfor.

4.5.4 Sterk statlig styring reduserer velgerkontrollen i lokalvalg

Kommunene fungerer som demokratisk arena blant annet gjennom valg. Av kommuneloven § 5-3 fremgår det at kommunestyret eller fylkestinget, som får sitt mandat gjennom valgene, er kommunens øverste organ. I prinsippet innebærer det at kommunestyret eller fylkestinget er ansvarlig for all virksomhet i kommunen. Hvis innbyggerne ikke er fornøyde med hvordan kommunen løser sine oppgaver, kan de holde lokalpolitikkerne ansvarlig ved neste valg.

Haukeli argumenterer for at sterk statlig styring, særlig innenfor velferd, i praksis fører til at staten inntar en bestillerrolle og kommunen en utførerrolle, og at dette utfordrer lokaldemokratiet:

«Som prinsipp for offentlig styring er bestiller/utfører-modellen grunnleggende i strid med idealer, praksiser og maktfordelingsprinsipper som skapte folkestyret og velferdsstaten. [...] Kvaliteten på et demokrati er nær knyttet til befolkningens mulighet til å påvirke dets viktigsteinstitusjoner direkte, og til vår mulighet til å hindre at de gjør seg immune mot korreksjon.»²²²

Dersom detaljert regulering fører til at lokalpolitikkerne ikke har reell makt til å bestemme hvordan kommunens oppgaver skal løses lokalt, undergraves også innbyggernes demokratiske innflytelse. Det reduserer velgerkontrollen, og kan gå ut over innbyggernes motivasjon for å stemme.

Lokaldemokratikommisjonen uttalte i NOU 2006:7 at «[e]r lokalpolitikken viktig nok vil borgarane møte fram.»²²³ Gjennomgående er deltakelsen i valg til kommunestyret og fylkestinget klart lavere enn deltakelsen ved stortingsvalg i perioden fra 1967-2023, og forskjellen er økende. Selv om deltakelsen ved lokalvalgene i 2013 og 2019 var relativt god, har det perioden 1967-2023 vært en fallende valgdeltakelse.²²⁴ Redusert deltakelse ved lokalvalg, kan tolkes som at lokalvalget i mindre grad enn nasjonale valg oppleves å ha en reell betydning for folks hverdag.²²⁵ Rose peker på at innbyggerne anser høy valgdeltakelse som et kjennetegn ved et godt lokaldemokrati.²²⁶ Fallende deltakelse ved lokalvalg er dermed et faresignal for lokaldemokratiet. Blir deltakelsen tilstrekkelig lav, kan det undergrave det politiske systemets legitimitet.²²⁷

²²² (Haukelien & Lunder, 2023, s. 25)

²²³ NOU 2006:7 s. 9

²²⁴ Prop. 105 S (2019-2020) s. 55 og SSB tabell 12812

²²⁵ (Hagen & Sørensen, 2000, s. 25)

²²⁶ (Baldersheim & Rose, Det kommunale laboratorium, 2014, s. 43)

²²⁷ (Hagen & Sørensen, 2000, s. 177)

Rose viser til at innbyggerne i Danmark gir uttrykk for at de mer fornøyd med måten lokaldemokratiet fungerer på i deres bostedskommuner enn nordmenn, og peker blant annet på større autonomi i danske kommuner som en mulig forklaring.²²⁸

4.5.5 Sterk statlig styring reduserer lokale folkevalgtes motivasjon

En forutsetning for et velfungerende lokaldemokrati er at et tilstrekkelig antall innbyggere stiller til valg. Å få mange nok til å stille på lister og å få lokalpolitikere til å ta gjenvalg, er en utfordring mange steder. I en undersøkelse gjennomført av Telemarksforskning i 2022 svarte 63 % av lokalpolitikerne som deltok at de var helt eller delvis enig i påstanden: «Statens detaljstyring av kommunene uthuler rollen som folkevalgt». 15 % sa seg helt eller delvis uenig i samme påstand. Inntrykket ble underbygget i intervjuer. Telemarksforskning skriver følgende:

«I flere av kommunene vi har gjort intervjuer, påpeker representanter blant annet at statlige reformer, bemanningsnormer og krav til tjenester er en begrensende faktor, men også det at statlige reformer ikke er fullfinansiert, og at statlig detaljstyring på ett område gjerne fører til at kommunene må kutte på andre.»²²⁹

I samme undersøkelse oppgir 40 % av kommunepolitikere at statlig styring gjør at de er mindre motivert for gjenvalg.²³⁰ I oppsummeringen i rapporten fremheves trang kommunal økonomi og statlig detaljstyring som de to største utfordringene for lokalpolitikere, og at disse i sum bidrar «til å redusere lokal autonomi, dvs. det ekte selvstyret.»²³¹

Lokalpolitikken er en viktig arena for å rekruttere politikere til nasjonale politiske verv.²³² Svekket rekrutteringen til lokalpolitikken, kan det til syvende og sist også skade det nasjonale demokratiet.

4.6 Hensynet til likeverdige tjenester

Hensynet til likhet og likeverd fremheves ofte som en grunnleggende nasjonal målsetning, og dermed som et argument for statlig styring, herunder gjennom lov.²³³ Lovfestingen av ulike grunnleggende velferdstilbud har vært helt nødvendig for utviklingen av velferdsstaten slik vi kjenner den i dag. Et sentralt formål med utbyggingen av velferdsstaten i Norge har vært at alle innbyggere skal sikres likeverdige tjenester uavhengig av hvem man er og hvor i landet man bor. Vabo omtaler dette som «universalisme» til forskjell fra systemer der velferdsytelser i hovedsak blir forbeholdt visse grupper, som for eksempel fulltids arbeidstakere, offentlig ansatte, legeenker eller lignende.²³⁴ Vabo skriver at «[i]deen om likhet står sentralt i norsk politikk også i dag, så vel på høyresiden som på venstresiden.»

²²⁸ (Baldersheim & Rose, Det kommunale laboratorium, 2014, s. 42)

²²⁹ (Bradtzæg, Magnussen, Vike, & m.fl., 2022, ss. 53-54)

²³⁰ (Bradtzæg, Magnussen, Vike, & m.fl., 2022, s. 63)

²³¹ (Bradtzæg, Magnussen, Vike, & m.fl., 2022, s. 66)

²³² NOU 2005:6 s. 20

²³³ Meld. St. 12 (2011-2012) s. 6-7

²³⁴ (Vabo, 2022, s. 258)

I litteraturen er det pekt på at det kan fremstå paradoksalt å legge oppgaven med universelle, grunnleggende velferdstjenester til kommuner som har et lokalt selvstyre.²³⁵ Et viktig poeng er imidlertid at et likeverdig tjenestetilbud ikke er ensbetydende med et likt tjenestetilbud. Tjenestene skal tilpasses til lokale behov og i mange tilfeller det enkelte individet. Dette kommer for eksempel til uttrykk i Stortingsmeldingen Stat og kommune fra 2012:

«Omgrepet likskap har fleire tydingar, og i velferdssamanheng har likskapsidealet i stor grad vorte knytt til likeverd. I omgrepet likeverd ligg det at det ikkje treng å dreie seg om like tenester med same form, innhald og omfang i alle kommunar, men om mulegheiter til å kunne gje helsetenester, undervisningstenester og anna som best muleg kan tilpassast behova til den einskilde. I omgrepet likeverd ligg det òg at alle skal få det innhaldet i tenestene dei som eit minimum har krav på, same kvar dei bur i landet.»²³⁶

Det er følgelig grenser for hvor langt hensynet til likhet eller likeverd kan begrunne en detaljregulering av tjenestetilbudet. Det skal være rom for lokal og individuell tilpasning. Lowerket gir en minimumsstandard, og åpner for at kommunene kan yte mer enn de er pålagt i lov. Hvor store forskjeller som er akseptable, vil til syvende og sist være et politisk og faglig spørsmål.

I praksis er det ofte kommunenes økonomi eller mangel på kompetanse som er de viktigste årsakene til variasjoner i tjenestetilbudet. Vabo skriver følgende:

«Uten nasjonal lovgiving ville vi ikke kunne ha snakket om likeverdighet i tjenestetilbudet. Men for å løfte de kommuner som mangler kapasitet og kompetanse – så er antakelig ikke stadig mer detaljerte regler, flere retningslinjer og mer tilsyn en effektiv måte å styre på.»²³⁷

Ønsker man å bedre kvaliteten på tjenestetilbudet i de kommunene som henger etter, er det følgelig grunn til å vurdere økonomiske, pedagogiske eller samarbeidsbaserte virkemidler før man tyr til ytterligere lovregulering.

Man skal også være oppmerksom på at rettigheter ikke alltid fører til den tilsiktede likhet, fordi innbyggernes reelle mulighet til å håndheve sine rettigheter er forskjellig, slik det blant annet ble pekt på i Makt- og demokratiutredningens sluttrapport:

«Når en person har fått rettslig medhold i retten til et velferdsgode, er kommunens økonomi i prinsippet irrelevant. Likevel setter kommunenes økonomiske ressurser grenser for ytelsene. De som har fått juridisk medhold eller når fram gjennom massemedia eller har sterke støttespillere, oppnår mer enn de passive. Følgen er at deler av rettighetslovgivningen har hatt nye og utilsiktede former for ulikhet som konsekvens.»²³⁸

²³⁵ (Baldersheim & Smith (red.), 2011, s. 10) og (Vabo, 2022, s. 259)

²³⁶ Meld. St. 12 (2011-2012) s. 13

²³⁷ (Vabo, 2022, s. 271)

²³⁸ NOU 2003:19 s. 28

At bekymringen er reell, underbygges for eksempel av Menons undersøkelse som viser det er stor variasjon i graden av lovoppgjørelse i norske kommuner.²³⁹ Jo større den offentlige ressursmangelen er, desto større vil formodentlig forskjellen mellom det å ha rett og få rett være. Hvis innbyggere opplever at de har rettigheter de ikke får realisert, kan det være skadelig for tilliten i samfunnet.

4.7 Hensynet til innbyggernes rettssikkerhet

4.7.1 Innledning

Innbyggernes rettssikkerhet vil ofte være et argument for statlig styring ved lov. Begrepet «rettssikkerhet» er flertydig og kan defineres på ulike måter. Graver uttrykker det slik at rettsstaten «bygger på at rettsreglene skal verne individer mot overgrep og vilkårlig maktbruk.»²⁴⁰ Rettsregler er med andre ord en forutsetning for en rettsstat.

I denne sammenhengen er det rettssikkerhet i innbyggernes møte med kommunen som er relevant, og vi tar derfor utgangspunkt i definisjonen til forvaltningslovutvalget:

«Ordet 'rettssikkerhet' blir gjerne brukt som en samlebetegnelse for beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetene, til å kunne forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine interesser.»²⁴¹

I en rettsstat har staten et særlig ansvar for å ivareta innbyggernes rettssikkerhet. Grunnloven og en rekke internasjonale konvensjoner Norge har tiltrådt stiller krav til hvordan staten skal ivareta individenes rettssikkerhet i ulike sammenhenger, for eksempel gjennom krav til lovhjemmel for inngrep, krav om likebehandling og forbud mot nedverdiggende og umenneskelig behandling.

Det er vanlig å si at rettssikkerhet har både en prosessuell side og en materiell side.²⁴² Den prosessuelle siden stiller krav til saksbehandlingen og kan for eksempel være et argument for å innføre regler om statlig klageinstans, prosedyrer eller statlig tilsyn. Den materielle siden retter seg til innholdet i myndighetsutøvelsen og kan for eksempel være et argument for å gi borgerne individuelle rettigheter.

4.7.2 Kommunale myndighetsinngrep krever hjemmel i lov

Det fremgår av Grunnloven § 113 at «[m]yndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov.» Bestemmelsen kodifiserer legalitetsprinsippet. Eksempler på myndighetsinngrep innenfor kommunal sektor, kan være når barnevernet overtar omsorgen for et barn eller når kommunen skriver ut eiendomsskatt. I tilfeller der kommunens oppgaver består i myndighetsutøvelse som innebærer et inngrep ovenfor innbyggerne, er med andre ord lovregulering en forutsetning for at kommunens virksomhet er lovlig.

²³⁹ (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022, s. 113)

²⁴⁰ (Graver, 2019, s. 32)

²⁴¹ NOU 2019:5 s. 139

²⁴² NOU 2000:22 s. 77 og (Bernt, 1994)

Jo mer inngripende myndighet kommunens gis overfor innbyggerne, desto strengere krav stilles til et tydelig regelverk som setter rammer for myndighetsutøvelsen.²⁴³ Et slikt synspunkt kan begrunnes i folkesuverenitetsprinsippet. Innbyggerne skal selv gjennom valg kunne påvirke i hvilken grad forvaltningen kan gjøre inngrep overfor dem. Inngripende regulering bør derfor være så «tilgjengelig og så presis som forholdene tillater».²⁴⁴

Kommunene har ansvar for tjenestetilbudet til flere sårbare grupper, for eksempel barn i skolen og i barnevernets omsorg, gamle, syke, psykisk utviklingshemmede og rusavhengige. Det kan oppstå situasjoner der brukeren ikke medvirker, er voldelig eller ikke ønsker det foreslåtte tilbudet, behandlingen eller omsorgen. For lærere og helse- og omsorgsmedarbeidere kan det fra tid til annen være vanskelig å vite hvordan slike situasjoner skal håndteres. Behovet for å klarhet, *kan* være et argument for noe mer detaljert lovgiving for å beskrive grensen for hva som er tillatt og hva som vil være et overtramp fra det offentlige i slike situasjoner. Et eksempel på slik regulering finner vi for eksempel i helse- og omsorgstjenesteloven § 12-4 som har relativt utførlig regulering av hvilke rettigheter som tilkommer beboere på institusjoner og hva som regnes som tvangstiltak. Slik regulering kan både bidra til å trygge den kommunalt ansatte i sin jobb og forebygge ulovlig bruk av tvang. Pedagogiske virkemidler kan imidlertid være et alternativ, men vil ikke i seg selv hjemle inngrep overfor den enkelte.

Det er viktig å være klar over at legalitetsprinsippet kun gjelder *myndighetsinngrep*. Frivillige hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-1 vil for eksempel ikke være omfattet av legalitetsprinsippet. Kravet til lovhjemmel kan følgelig ikke begrunne en detaljregulering av hele barnevernsfeltet selv om deler av virksomheten innebærer myndighetsinngrep.

4.7.3 Rettssikkerhet og lovfesting av grunnleggende velferdstjenester

Lovregulering har utvilsomt vært viktig for å utvikle velferdsstaten.²⁴⁵ De siste tiårene har dette gitt seg utslag i at rettssikkerhet ikke bare brukes som et argument for regulering som verner innbyggerne mot overgrep eller inngrep, men også regulering som gir innbyggerne positive rettigheter. Bernt forklarer utviklingen slik:

«Bak dette ligger en forestilling om at for store deler av befolkningen i et moderne samfunn er nærværet av visse sentrale velferdsstatlige goder som helse, utdanning og sosial trygghet langt viktigere enn fraværet av tvang, og at det er et ufullkomment og sosialt skjevt rettssikkerhetsideal som ikke verner også slike grunnleggende behov. Dette synet kan også hente argumenter fra menneskerettighetstenkningen, hvor krav om sosial trygghet etter hvert er alminnelig anerkjent.»²⁴⁶

Flere av de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene Norge har tiltrådt gir grunnleggende velferdstjenester status som menneskerettigheter. Det gjelder blant annet FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) fra 1966, som for

²⁴³ Rt. 1995 s. 530 Fjordlaks

²⁴⁴ (Graver, 2019, s. 85) med videre henvisning til rettspraksis

²⁴⁵ (Vabo, 2022, s. 271)

²⁴⁶ (Bernt, 1994)

eksempel regulerer sosial trygghet og sosialtrygd i artikkel 9.²⁴⁷ Konvensjonen regulerer også retten til «en tilfredsstillende levestandard [...] herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig» i artikkel 11, «legebehandling og pleie under sykdom» i artikkel 12 og utdanning i artikkel 13. ØSK er blant de konvensjonene som gjelder som norsk lov og er gitt forrang fremfor annen formell lov gjennom menneskerettighetsloven §§ 2 og 3.²⁴⁸ Forpliktelsene etter konvensjonene Norge har tiltrådt påhviler i første rekke staten, og staten må derfor sørge for at rettighetene realiseres, jf. Grunnloven § 92. Det kan for eksempel skje gjennom at staten pålegger kommunene å sørge for en tjeneste til sine innbyggere eller gjennom å gi innbyggerne en individuell rettighet til en tjeneste. Det første alternativet er mindre inngripende for det kommunale selvstyret enn det andre.

I 2014 fikk Grunnloven et eget menneskerettighetskapittel med flere nye bestemmelser om grunnleggende velferdsgoder. Barns rett til grunnleggende «økonomisk, sosial og helsemessig trygghet» ble vernet i § 104, enhvers «rett til utdanning» og barns rett på «grunnleggende opplæring» i § 109 og rett til støtte fra det offentlige for de «som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold» i § 110.

I den grad grunnleggende velferdstjenester anses som menneskerettigheter i Grunnloven eller konvensjonene i menneskerettighetsloven, bør rettighetene også sikres gjennom formell lov. Også andre sentrale velferdsgoder som ikke har eksplisitt vern i Grunnloven eller konvensjoner, kan være så viktig for innbyggerne at de bør lovreguleres. Hvilke tjenester det i så fall er tale om er et politisk og faglig spørsmål. At en det er tale om et grunnleggende velferdsgode, er imidlertid ikke et argument for at tjenestetilbudet skal reguleres i detalj. Ut fra et menneskerettighets- og rettssikkerhetsperspektiv bør det normalt være tilstrekkelig å regulere en minstestandard som kommunen, eller et annet offentlig organ, skal tilby.

4.7.4 Prosessuell rettssikkerhet – regulering av klage, tilsyn mv

Utgangspunktet er at saksbehandlingsreglene i kommuneloven og forvaltningsloven skal ivareta innbyggernes prosessuelle rettssikkerhet i møte med kommunen, og at særregulering krever en særskilt begrunnelse.²⁴⁹ Til tross for dette utgangspunktet er det vanlig med særregulering av statlige klageinstanser og hjemmel for tilsyn. I noen lover er det også gitt særskilte krav til prosedyrer som skal følges, som for eksempel i opplæringsloven § 12-4 om krav til skriftlig planer og dokumentasjon i skolemiljø saker.

Statlige klageorganer begrunnes blant annet med manglende juridisk og faglig ekspertise hos kommunene.²⁵⁰ Mangel på juridisk kompetanse hos klageorganet kan være et rettssikkerhetsproblem. En undersøkelse gjennomført av Rambøll i 2020 viste at bare 55 % av 254 kommuner som svarte på undersøkelsen hadde ansatt én eller flere jurister i

²⁴⁷ De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK).

²⁴⁸ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) 21. mai 1999 nr. 30

²⁴⁹ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 21 og 35 og 39)

²⁵⁰ NOU 2019:5 s. 376

kommunen.²⁵¹ Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at materielt riktige vedtak i mange tilfeller ikke bare forutsetter juridisk kompetanse, men også annen fagkompetanse som for eksempel teknisk eller pedagogisk kompetanse. Kommuner kan også knytte til seg nødvendig juridisk kompetanse selv om de ikke har egne jurister ansatt.

Videre er det vanlig å begrunne statlige klageordninger i at en statlig klageinstans har større avstand til underinstansen og lokalmiljøet, og dermed ivaretar hensynet til uavhengighet bedre.²⁵² I en undersøkelse fra 2022 om klagebehandling av kommunale vedtak, skrev Proba at informantene, som blant annet var fra kommunesektoren, pekte på at Statsforvalterens uavhengighet «gir vedtakene sterkere legitimitet og det gjør det av og til lettere å 'sette strek'.»²⁵³ Samme sted fremgikk det at «rettighetsfesting, reguleringer, mv.» ble ansett som et større problem for det kommunale selvstyret enn statlig klagebehandling.

På den annen side har imidlertid kommunal klagebehandling det fortrinn at klageinstansen står noe friere til å overprøve førsteinstansen, fordi begrensningen i prøvingen av skjønnet i forvaltningsloven § 34 andre ledd ikke gjelder for kommunale klageorgan. Hvordan statlig klagebehandling påvirker det kommunale selvstyret er nærmere omtalt i kapittel 3.3.4 over.

Hjemler for tilsyn kan også være et viktig tiltak for å bedre innbyggernes rettssikkerhet, regeletterlevelse og kvaliteten i tjenestene.²⁵⁴ Selv om tilsyn er ressurskrevende for kommunene, er de mer positive til tilsyn enn tidligere. Dette settes i sammenheng med bedre samordning av tilsyn og at fokuset ved tilsynene er mer innrettet mot læring enn tidligere.²⁵⁵

Hensynet til prosessuell rettssikkerhet må avveies mot ulempene statlig klagebehandling og tilsyn medfører for det kommunale selvstyret, effektivitetshensyn, demokratihensyn, innovasjon og kommunens evne til effektiv økonomiforvaltning. Tilsvarende gjelder andre prosessuelle krav som begrunnes i rettssikkerhet.

4.8 Den totale mengden regulering og retts tekniske hensyn

Som pekt på i innledningen i kapittel 1, er den totale mengden regulering i seg selv blitt en utfordring for kommunesektoren. Å orientere seg om hvilke regler som gjelder, tolke regelverket og anvende det krever i seg selv kompetanse og ressurser som kommunene ikke har. Det tar tid og oppmerksomhet fra kommunenes primæroppgaver. Vi viser i denne sammenheng til hensynet til effektivitet omtalt over i punkt 4.2. Opplæringslovutvalget formulerte denne problemstillingen slik:

«På denne måten har regelverket blitt for omfattende og uoversiktlig og samtidig for lite styrende og treffsikkert på de områdene som betyr aller mest. Når regelverket blir for omfangsrikt, blir det vanskelig å finne fram i det, og det kan oppleves som vanskelig å

²⁵¹ (Norges Juristforbund, 2021)

²⁵² NOU 2019:5 s. 376

²⁵³ (Gleinsvik, Busch, Staalesen, & Rogan, 2022, s. 64)

²⁵⁴ (DFØ, 2024 A, s. 6) og (DFØ, 2020, s. 49)

²⁵⁵ (DFØ, 2020, s. 53)

oppfylle alle reglene. En konsekvens av dette er at regelverket ikke får den gjennomslagskraften det bør ha.»²⁵⁶

Som påpekt av blant andre Menon, klarer ikke kommunene å etterleve alt regelverket.²⁵⁷ Noe regulering synes også å bære preg av en manglende realisme med hensyn til hva som kan oppnås gjennom lovgiving.

Rettstekniske hensyn er et begrep som brukes i rettskildelæren for å beskrive hvordan en regel skal forstås «for at den skal være praktikabel og ikke virke unødig prosessdrivende».²⁵⁸ Når vi drøfter hvordan jussen bør være, kan man si at det er hensynet til at regler skal være enkle å forstå og anvende, samt lite prosessdrivende. Med lite prosessdrivende sikter vi til at regelverket skal være konfliktforebyggende og ikke lede til unødig tungvinte prosedyrer, mange klagesaker, rettsaker eller stadig nye lov- eller forskriftsprosesser.

Rettstekniske hensyn kan trolig være et argument både for og mot statlig styring med kommunesektoren, avhengig av hva det er aktuelt å regulere. Som oftest vil imidlertid rettstekniske hensyn være et argument som tilsier at reglene bør være forholdsvis enkle og ikke for omfattende. Det kan også være et argument mot å innføre individuelle rettigheter, som gir individet rett til klage og mulighet for søksmål for å håndheve rettighetene. Nedenfor omtaler vi to rettstekniske hensyn som generelt tilsier at regelverket mot kommunesektoren bør reduseres i omfang og kompleksitet.

Overdreven bruk av styring gjennom regulering, kan også lede til dårlig sammenheng i regelverket. DFØ skriver følgende:

«Sektorprinsippet i norsk forvaltning påvirker også styringen av kommunene. Flere informanter, både i kommunene, blant statsforvalterne, og i departement og direktorater, nevner at staten ikke er god nok til å koordinere seg selv. Det pekes blant annet på at veiledere og retningslinjer ikke alltid er koordinert på tvers av sektorene. Likevel forventes det at kommunene samhandler på tvers og koordinerer sin tjenesteyting, og det legges også inn krav om koordinering på tvers i sektorlovverket.»²⁵⁹

Problemet med den totale mengden regulering kan forsterkes hvis regelverket i tillegg suppleres med et stort antall veiledere, anbefalinger og retningslinjer.

Å utarbeide og innføre nye lover og forskrifter er ressurskrevende både for lovgiver, høringsinstanser og for de som loven retter seg mot. Ny regulering rettet mot kommunesektoren kan utløse behov for å oppdatere forskriftsverk, veiledere og annet pedagogiske materiell, samt å gjøre endringer i arbeidsrutiner og systemer for etterlevelse i kommunene. Lover bør derfor utformes på en måte som gjør at de tåler tiden tann. Lovstrukturutvalget uttrykker at lover og forskrifter «bør utformes slik at de i minst mulig grad foreldes med endrede forhold i samfunnet herunder endringer i forvaltningen.»²⁶⁰

²⁵⁶ NOU 2019:23 s. 19

²⁵⁷ (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022, s. 6)

²⁵⁸ Se for eksempel (Skoghøy, 2013, s. 257)

²⁵⁹ (DFØ, 2024 A, s. 20)

²⁶⁰ NOU 1992:32

Samme sted skriver utvalget at eksisterende lovgiving bør gjennomgås for å sikre fleksibilitet. Jo mer detaljert et regelverk er, desto større vil behovet for endringer, tilpasninger og unntak bli. Hensynet til et robust og fleksibelt regelverk tilsier med andre ord at det ikke bør være for detaljert.

Det gis stadig mer detaljerte regler for hvordan kommunene skal løse ulike oppgaver. Et eksempel på slik regulering finner vi integreringsloven og integreringsforskriften. Forskriften § 3 regulerer krav til innholdet i kurs i foreldreveiledning, som er en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet for blant andre flyktninger.²⁶¹ I årene før forskriften ble vedtatt i 2020 var syrrere den største flyktninggruppen til Norge og i integreringsforskriften § 3 tredje ledd står det at foreldreveiledning blant annet skal dekke temaene «negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, vold i nære relasjoner, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse samt helserisiko ved å få barn med nært beslektede personer.» De siste årene har de fleste som har søkt beskyttelse i Norge vært ukrainske kvinner og barn, og forskriftsreguleringen om hva foreldreveiledningen skal inneholde synes å være dårlig tilpasset denne målgruppen.²⁶² Hadde man erstattet den detaljerte reguleringen med pedagogiske virkemidler, for eksempel en veileder eller et undervisningsopplegg kommunene kunne velge å ta i bruk, ville kommunene enklere kunnet tilpasse innholdet i programmet til individuelle behov eller til de innvandrergroppene som til enhver tid er dominerende i introduksjonsprogrammet.

4.9 Andre nasjonale hensyn eller mål

Ovenfor har vi omtalt hensynene til likeverdige tjenester og rettssikkerhet, som gjør seg gjeldende i mange ulike typer saker. I tillegg finnes det en rekke andre nasjonale hensyn eller mål som i den enkelte sak eller innenfor visse samfunnsområder kan begrunne sterk statlig styring. Slike nasjonale mål eller hensyn er ikke lovregulert. Det finnes heller ikke noen uttømmende liste, men i stortingsmeldingen Stat og kommune – styring og samspill fra 2012 trekkes hensynet til nasjonaløkonomien, hensynet til liv og helse, effektiv og samordnet bruk av ressurser, hensynet til urfolk og nasjonale minoriteter, hensynet til miljøet og en bærekraftig utvikling og samfunnssikkerhet frem.²⁶³ De samme hensynene finner vi i KDDs veileder.²⁶⁴ Generalistkommuneutvalget peker også på «vern og forvaltning av naturressurser og for klima- og forurensningsspørsmål» og statens særlige ansvar for «forpliktelser etter internasjonale konvensjoner mv.»²⁶⁵ Danielsen m.fl. påpeker at listen over nasjonale hensyn som kan begrunne begrensninger i det kommunale selvstyret er utvidet gradvis.²⁶⁶

²⁶¹ Se integreringsloven §§ 8 og 14

²⁶² Ukrainere som har fått kollektiv beskyttelse er omfattet av regelen om foreldreveiledning, jf. integreringsloven § 37c fjerde ledd.

²⁶³ Meld. St. 12 (2011-2012) s. 13 flg.

²⁶⁴ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, ss. 29-30)

²⁶⁵ NOU 2023:9 s. 41

²⁶⁶ (Danielsen, Klausen, & Stokstad, Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis - delrapport 1, 2019 A, s. 6)

Hvor egnet er lovgiving i styringen av kommunesektoren?

I hvilken grad slike argumenter gjør seg gjeldende og med hvilken styrke må vurderes fra sak til sak. Vi finner dermed ikke grunnlag for å omtale dem nærmere her.

5 Hvordan arbeider lovgiver med avveininger for og mot bruk av lovgivning som styringsmiddel?

5.1 Innledning

I kapittel 1 til 3 har vi beskrevet hvordan det kommunale selvstyret og de øvrige prinsippene for statlig styring, som Stortinget og regjeringen selv har fastsatt, tilsier at lov som styringsmiddel *bør* brukes. I kapittel 4 har vi beskrevet hensyn som *bør* avveies mot hverandre før lov tas i bruk overfor kommunesektoren. I dette kapitlet beskriver vi hvordan lovgiver faktisk arbeider med å forberede lovgivning overfor kommunesektoren, og om prosessen legger til rette for at prinsippene beskrevet i kapittel 1 til 3 anvendes og til at hensynene i kapittel 4 avveies mot hverandre på en god måte.

I kapittel 5.2 tar vi utgangspunkt i de reglene og veiledningen lovgiver bruker når de utarbeider lover, og vurderer i hvilken grad disse legger til rette for gode avveininger om statlig styring gjennom lov. I kapittel 5.3 beskriver vi hvordan lovgiver arbeider med lover mot kommunesektoren. I kapittel 5.4 beskriver vi ordningen med lovmedvirkning innenfor rammene av konsultasjonsordningen og hvordan denne ordningen har fungert i praksis. Beskrivelsen er i kapittel 5.3 og 5.4 er basert intervjuer med informanter i departementene og KS, samt på skriftlige kilder.

5.2 Hvilke regler og retningslinjer forholder forvaltningen seg til når de utarbeider lover?

5.2.1 Innledning

I Grunnloven §§ 76 til 82 er det gitt regler for hvordan formelle lover skal vedtas, og i forvaltningsloven kapittel 7 er det gitt regler om hvordan forskrifter skal vedtas. Disse reglene sier relativt lite om hvordan lover og forskrifter skal utredes og forberedes før de vedtas, og ingenting om forholdet mellom staten og kommunene.

Arbeidet med forberedelse av lover og forskrifter er i hovedsak regulert i utredningsinstruksen omtalt nedenfor i kapittel 5.2.2. Instruksen er vedtatt som en kongelig resolusjon på grunnlag av regjerings instruksjonsmyndighet over statsforvaltningen, og er i utgangspunktet bindende for statsforvaltningen når de blant annet forbereder lover og forskrifter.²⁶⁷

I tillegg har Justisdepartementet utarbeidet en veileder for lovteknikk og lovforberedelse fra 2000 og Kommunal- og distriktsdepartementet har utarbeidet en veileder for statlig styring med kommunesektoren fra 2020. Disse dokumentene er rådgivende. Justisdepartementets veileder er omtalt nedenfor i kapittel 5.2.3. KDDs veileder er omtalt og anvendt i kapittel 2 og 3 over og omtales ikke nærmere her for å unngå gjentakelser. Veilederen er imidlertid sentral ved forberedelsen av lover rettet mot kommunesektoren.

²⁶⁷ Se imidlertid instruksens punkt 1-4 som åpner for avvik når «spesielle forhold gjør det nødvendig»

5.2.2 Utredningsinstruksen med veileder

Instruks om utredning av statlige tiltak, kjent som «utredningsinstruksen», ble første gang vedtatt i 2000 og er siden revidert i 2005, 2016 og 2024.²⁶⁸ Formålet med utredningsinstruksen er å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak.²⁶⁹ I punkt 2-2 står det at utredningen «skal være så omfattende og grundig som nødvendig». Plikten til utredning er med andre ord relativ, slik at omfanget avpasses til tiltakets viktighet og antatte virkninger.

I punkt 2-2 tredje ledd oppstilles et krav om en samfunnsøkonomisk analyse for «tiltak som man forventer gir vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten». Noe tilsvarende klart krav om samfunnsøkonomisk analyse av tiltak som får vesentlige budsjettmessige virkninger for kommunene er ikke formulert. Etter vårt syn hadde det vært naturlig å ha samme krav til utredning for tiltak som får vesentlige budsjettmessige virkninger for kommunene som for staten.

Utredningsinstruksen punkt 2-1 oppstiller minimumskrav til utredning. Her fremgår det blant annet at forvaltningen skal utrede hvilke tiltak som er relevante og hvilke prinsipielle spørsmål tiltakene reiser, samt positive og negative virkninger av tiltakene. Videre står det at utredningen skal omfatte virkninger for fylkeskommunal og kommunal forvaltning. Dersom lovgiving mot kommunesektoren er et relevant tiltak, tilsier det at forholdet til det kommunale selvstyret og prinsippene for statlig styring bør drøftes i lovforarbeidene eller høringsnotatet til en forskrift. Det samme gjelder relevante hensyn som taler for og mot å bruke lov som styringsmiddel. Det fremgår hverken eksplisitt av punkt 2-1 eller av veilederen til utredningsinstruksen at drøftelsen også bør ta høyde for virkninger ut over den sektor tiltaket gjelder.²⁷⁰ Det er heller ikke vist til KDDs veileder om statlig styring. Etter vårt syn hadde det vært naturlig med en omtale av det kommunale selvstyret, de viktigste prinsippene for statlig styring og en henvisning til KDDs veileder i veilederen til utredningsinstruksen punkt 2-1.

Utredningsinstruksen punkt 3-1 sier at berørte departementet «skal involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen». Dette tilsier at Kommunal- og distriktsdepartementet bør involveres så snart det er klart at regulering rettet mot kommunesektoren er aktuelt. Videre står det at andre som er berørt av tiltaket, «skal involveres tidlig så langt det er hensiktsmessig». Veilederen til punkt 3-1 omtaler konsultasjonsordningen, som er en fast arena for dialog mellom regjeringen og KS. Konsultasjonsordningen er nærmere omtalt nedenfor og er i hovedsak rettet inn på å kartlegge budsjettmessige konsekvenser av tiltak rettet mot kommunesektoren. Ordningen for lovmedvirkning kunne med fordel vært omtalt særskilt i veilederen. Kommunesektoren kan involveres tidlig også utenfor rammene av konsultasjonsordningen. For eksempel kan kommunesektoren involveres gjennom deltakelse i offentlige utvalg.²⁷¹ Tidlig involvering av kommunesektoren utenfor rammene av

²⁶⁸ Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen) fastsatt ved kgl.res. 19. februar 2016 nr. 184.

²⁶⁹ (Backer & Ramm, 2000, s. 15)

²⁷⁰ (DFØ, 2024 C) kap. 2.1

²⁷¹ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 17)

konsultasjonsordningen kunne vært omtalt i tillegg til henvisningen til konsultasjonsordningen.

Utredningsinstruksen punkt 3-2 regulerer foreleggelse av tiltak for andre departementer *før en lov- eller forskriftssak sendes på høring*. I denne bestemmelsen står det tiltak og forslag «som får vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal forelegges Kommunal- og distriktsdepartementet.» Foreleggelsen gir Kommunal- og distriktsdepartementet mulighet til å gi innspill om hvordan tiltaket påvirker det kommunale selvstyret og om prinsipper for statlig styring med kommunesektoren.

Utredningsinstruksen punkt 3-3 regulerer høringer. Både forslag til lover og forskrifter skal «normalt» legges ut på høring. Høringene gir både KS og den enkelte kommune mulighet til å bli hørt.

I punkt 4-1 om utforming av lovforslag og forskrifter er det vist til Justis- og beredskapsdepartementets (JD) veileder Lovteknikk og lovforberedelse. Selv om utredningsinstruksen ikke kan vise til alle tenkelige sektorveiledere, hadde det etter vårt syn vært naturlig om den i tillegg viste til KDDs veileder om statlig styring, fordi veilederen omtaler hvordan lover og forskrifter mot kommunesektoren *bør* utformes. Svært mange lover fra ulike departementer retter seg nettopp mot kommunesektoren, og KDDs veileder *bør* derfor synliggjøres i større grad enn i dag.

I punkt 4-4 reguleres departementsforeleggelse av utkast til proposisjon med lovvedtak før utkastet legges frem for regjeringen. Det fremgår blant annet av utkast til proposisjoner og lovforslag som har «vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene» skal forelegges Kommunal- og distriktsdepartementet til uttalelse. Foreleggelsen gir Kommunal- og distriktsdepartementet mulighet for å komme med innspill til lovforslaget før regjeringen legger det frem for Stortinget. Slik foreleggelse skjer kun ved vedtakelsen av formelle lover, og ikke ved vedtakelsen av forskrifter.

Selv om utredningsinstruksen har flere mekanismer som kan bidra til å ivareta det kommunale selvstyret og forhindre unødig detaljert lovregulering, omtaler verken utredningsinstruksen eller veilederen til instruksen det kommunale selvstyret, rammestyringsprinsippet eller proporsjonalitetsprinsippet. Instruksen og veilederen viser heller ikke til KDDs veileder for statlig styring av kommunesektoren.²⁷² Dette ville vært naturlig ettersom utredningsinstruksens veileder viser til en rekke andre ulike sektorveiledere.²⁷³

²⁷² Det er en lenke til «andre veiledere» i veilederen som leder til siden [Andre veiledere til utredninger | DFØ](#). Her finnes en utdatert versjon av KDDs veileder fra 2016 sammen med en rekke andre veiledere.

²⁷³ Den viser blant annet til veiledere for digitaliseringsprosjekter, utvaltsarbeid i staten, konsultasjon med Sametinget, konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS, statlig budsjettarbeid og samfunnsøkonomiske analyser.

5.2.3 Justisdepartementets veileder for lovteknikk og lovforberedelse

Justisdepartementets lovavdeling utarbeidet i 2000 en egen veileder for lovteknikk og lovforberedelse. Veilederen brukes fremdeles aktivt i lovforberedelsene både av Justisdepartementet og sektordepartementene. Veilederen er utarbeidet før kommuneloven fra 2018 og omtaler forståelig nok ikke retningslinjene for statlig styring i kommuneloven § 2-2.²⁷⁴ Den omtaler imidlertid heller ikke de ulovfestede prinsippene for statlig styring, som eksisterte også forut for lovfesting i 2018.

Lovavdelingens veileder har et eget punkt 1.3 om andre instruksjoner og veiledere som er relevant for lovgivningsarbeid. Her omtales naturlig nok heller ikke KDDs veileder om statlig styring med kommunesektoren fra 2020. Vi er ikke kjent med om det fantes noen tilsvarende veileder allerede i 2000. Det vises i alle fall ikke til noen veileder om statlig styring med kommunesektoren eller lignende.

Lovavdelingens veileder har i det hele tatt ingen omtale av hensynet til det kommunale selvstyret, ut over at kommuner er selvstendige rettssubjekter og at legalitetsprinsippet også gjelder i forhold til kommunene.²⁷⁵ Det påpekes også at kommunene bør få organisere seg fritt innfor de rammer kommuneloven setter, og at kommunene dermed ikke bør pålegges å opprette særlovsorganer i sektorlovgivningen.²⁷⁶

Lovavdelingens veileder har etter vårt syn i tillegg en relativt ukritisk omtale av lovfesting av individuelle rettigheter, og særlig objektive individuelle rettigheter som utgjør et særlig inngripende styringsvirkemiddel.²⁷⁷ Lovfesting av individuelle rettigheter fremstår i veilederen som det naturlige valget fremfor oppgavetildeling i rammelover:

«Dersom man viker tilbake for å lovfeste individuelle rettigheter for privatpersoner, kan det overveies å lovfeste en plikt for det offentlige til å gi visse ytelser eller tjenester uten noen korresponderende rettighet for privatpersoner.»²⁷⁸

Hensynet til det kommunale selvstyret tilsier at utgangspunktet burde være det motsatte når reguleringen gjelder kommunale tjenester.

I veilederen punkt 4.3 skiller det mellom «generelle regler» der den enkeltes rettsstilling følger direkte av loven, og regulering som innebærer at rettigheter eller plikter først inntre dersom forvaltningen har fattet et individuelt forvaltningsvedtak. Det lovavdelingen omtaler som «generelle regler» kan typisk være en objektiv individuell rettighet, mens de reglene som forutsetter et individuelt forvaltningsvedtak typisk vil være skjønnspregede individuelle rettigheter eller rammelovgivning som innebærer at kommunen skal sørge for et tjenestetilbud. I veilederen pekes det på at objektive individuelle rettigheter er en fordel for

²⁷⁴ Det er riktignok en generell henvisning til at man «ofte» må vurdere forholdet til forvaltningsloven, offentlighetsloven og kommuneloven ved regulering av offentlig virksomhet, (Backer & Ramm, 2000, s. 146)

²⁷⁵ (Backer & Ramm, 2000, s. 19)

²⁷⁶ (Backer & Ramm, 2000, s. 123)

²⁷⁷ Se kapittel 3.3 over om ulike lovgivingsteknikker.

²⁷⁸ (Backer & Ramm, 2000, s. 53)

innbyggeren. Dette er åpenbart er riktig for den enkelte, men ikke nødvendigvis for innbyggerne som gruppe.

I veilederen vises det videre til at generelle regler kan gi administrative besparelser:

«Fra et administrativt synspunkt vil generelle regler som oftest være mindre belastende enn individuelle vedtak. Når rettigheter og plikter bygger på faste normer, kan saksbehandlings- og avgjørelsesrutiner standardiseres og automatiseres. Den administrative besparelsen blir størst hvis de generelle reglene gjør det helt overflødig med forvaltningsvedtak, men også eliminering av individuelt skjønn i forbindelse med enkeltvedtak vil minske den administrative belastningen.»²⁷⁹

Lovavdelingens veileder peker riktignok på at objektive individuelle rettigheter «iblant [kan] lede til et resultat som blir oppfattet som konkret urimelig i den foreliggende saken», og at regulering som forutsetter et enkeltvedtak fra forvaltningen «ofte [er] motivert med et ønske om å komme frem til individuell rettferdighet hvor rettigheter og plikter blir tilpasset den enkeltes situasjon og de stedlige forhold».²⁸⁰ Det advares imidlertid mot faren for «meget ressurskrevende saksbehandling» dersom forvaltningen må utøve et bredt skjønn og at det kan være vanskelig å «nå målet om individuell rettferdighet». Avslutningsvis står det at man kan basere seg på enkeltvedtak før man har fått erfaring med en tjeneste, men at man deretter «kan ta sikte på å lovfeste standardløsninger og på den måten begrenset behov for individuelle vedtak.»

Lovavdelingens veileder fremhever med andre ord objektive individuelle rettigheter som en god og effektiv form for lovgiving fordi saksbehandlingen blir enkel. Dette står i kontrast til både KDDs veileder og andre styringsdokumenter, hvor det legges til grunn at objektive individuelle rettigheter må brukes med forsiktighet og kun dersom det foreligger særlig grunn.²⁸¹ At objektive individuelle rettigheter fratrar forvaltningen muligheten til å prioritere knappe ressurser og kan lede til ineffektiv offentlig ressursbruk, er ikke et tema i lovavdelingens veileder.

Lovavdelingens veileder er snart 25 år gammel. Den er skrevet før debatten om rettsliggjøring på midten av 2000-tallet, som kom i kjølvannet av sluttrapporten fra makt og demokratiutredningen.²⁸² Selv om mye av det som står i lovavdelingens veileder fra 2000 fremdeles står seg godt, fremstår den som utdatert med sin manglende omtale av det kommunale selvstyret, herunder prinsippene for statlig styring med kommunesektoren. Omtalen av individuelle rettigheter fremstår etter vårt syn også som unyansert og utdatert.

²⁷⁹ (Backer & Ramm, 2000, s. 43)

²⁸⁰ (Backer & Ramm, 2000, s. 44)

²⁸¹ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 21) og f.eks. Meld. St. 12 (2011-2012) s. 73.

²⁸² NOU 2003:19

5.3 Intervjuer med departementer om lovgivningsarbeid og lov som styringsmiddel

Vi har gjennomført intervjuer med informanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Justisdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet. Utvalget er basert på hvilke departementer som har hatt ansvar for eller vært involvert i større lovprosjekter rettet mot kommunesektoren etter at kommuneloven av 2018 trådte i kraft.

Informantene fra alle departementene uttrykker at alternative virkemidler til lov vurderes innledningsvis. Flere av informantene uttrykker at de ser bruk av lovgiving som «siste utvei» etter at andre og mindre inngripende virkemidler er vurdert. Samtidig uttrykkes det at politisk nivå i flere tilfeller har bestemt allerede på forhånd at lovgiving skal brukes som virkemiddel. I disse tilfellene uttrykkes det at embetsverket vil påpeke internt at de mener lov ikke er et egnet virkemiddel, men at dette kan ha begrenset effekt når beslutningen i praksis er tatt før utredningsarbeidet begynner.

Informantene fra departementene opplyser at utredningsinstruksen, Justisdepartementets veileder for lovteknikk og lovforberedelse og KDDs veileder om statlig styring med kommunesektoren anvendes aktivt i lovforberedelsene. Videre uttrykker informanter fra alle departementene at kommunalt selvstyre inngår som ett av flere hensyn som vurderes i lovarbeidet. Flere departementer uttrykker at de er spesielt opptatt av å begrunne hvorfor det eventuelt er nødvendig med lovgiving som griper inn i det kommunale selvstyret. Samtidig kommer det klart frem at en rekke andre hensyn og vurderinger også blir vektlagt, og at kommunalt selvstyre ikke står i en særstilling. Dette gjelder for alle departementene unntatt Kommunal- og distriktsdepartementet, som har et særskilt ansvar for å ivareta kommunenes perspektiv generelt og kommunalt selvstyre spesielt. Enkelte informanter i departementene har også gitt uttrykk for mistillit til kommunens evne eller vilje til å bruke regelverket slik det var tenkt, og at dette kan begrunne innføring av mer detaljert regulering.

Vi er informert om at Kommunal- og distriktsdepartementet gjerne mener at lover som berører kommunesektoren ikke bør være for detaljerte. Det er bred enighet om at Kommunal- og distriktsdepartementet ivaretar dette ansvaret på en aktiv måte både gjennom uformell dialog mellom departementene og i forbindelse med foreleggelse etter utredningsinstruksen punkt 3-2 og 4-4, men at sluttresultatet i stor grad avhenger av prosesser og interessehevding på politisk nivå. For eksempel kan beslutningen om å innføre individuelle rettigheter være avgjort politisk før utredningsprosessen begynner.

Vi er videre informert om at Kommunal- og distriktsdepartementet har en egen samordningsseksjon som har ansvar for foreleggelse fra andre departementer i forbindelse med lov- og forskriftsarbeid, jf. utredningsinstruksen punkt 3-2 og 4-4. Seksjonen består av i underkant av ti personer, og vi har fått opplyst at departementet bruker mye ressurser på foreleggelsesarbeidet. Det fremgår videre av intervjuene at det ofte er løpende dialog og et samarbeid mellom det aktuelle departementet og Kommunal- og distriktsdepartementet i lovarbeid som berører kommunesektoren. De fleste informantene fra de øvrige

departementene gir uttrykk for at dialogen med Kommunal- og distriktsdepartementet er god og bidrar til bedre avveininger mellom ulike hensyn.

5.4 Konsultasjonsordningen og lovmedvirkning

5.4.1 Konsultasjonsordningen – utgangspunkt og hovedformål

Konsultasjonsordningen som ble etablert i 2001, er et avtalebasert samarbeid mellom regjeringen og KS som representant for kommunesektoren. Fra statens side administreres ordningen av Kommunal- og distriktsdepartementet. Hovedformålet med ordningen har vært å etablere en «fast arena for dialog og samarbeid [...] om det økonomiske opplegget for kommunar og fylkeskommunar». Siktemålet har med andre ord vært å bidra til en felles forståelse av hvilke oppgaver kommunene kan realisere innenfor en gitt inntektsramme.²⁸³ I Stortingsmeldingen *Stat og kommune - styring og samspel* omtales ordningen som den viktigste og mest formaliserte dialogarenaen mellom regjeringen og kommunesektoren.²⁸⁴

I veilederen for konsultasjonsordningen skriver departementet følgende:

«Gjennom denne arenaen er det lagt til rette for god og tett kontakt, både på politisk og administrativt nivå. Det er eit felles mål for partane at arenaen skal bidra til kontinuerleg og regelmessig kontakt.»²⁸⁵

En viktig målsetning med konsultasjonsordningen er «å redusere bruken av sterke statlige styringsvirkemidler gjennom å bli enige om prioriteringer knyttet til ressursene i kommunesektoren.»²⁸⁶ Samarbeidet er utvidet til å omfatte andre saker som også er viktige for kommunesektoren. Det er blant annet etablert et system for å inngå bilaterale politiske avtaler mellom KS og ett eller flere departementer.

5.4.2 Lovmedvirkning innenfor rammene av konsultasjonsordningen

I 2007 ble det etablert egne rutiner for lovmedvirkning innenfor rammene av konsultasjonsordningen. Ordningen omfatter lov- og forskriftsendringer som pålegger kommunesektoren nye eller endrede oppgaver eller plikter. Formålet med lovmedvirkningen er å gi regjeringen og departementet et best mulig grunnlag for sine beslutninger.²⁸⁷

Det følger av veilederen for konsultasjonsordningen at det er frivillig for departementene om KS skal involveres i en konkret lovsak.²⁸⁸ Det er også opp til departementene å avgjøre hvor omfattende samarbeidet skal være. I veilederen fremheves det likevel at det er viktig at departementene stiller seg positive til samhandling med KS og at involveringen av KS som hovedregel skal skje før saken sendes på høring. Er saken komplisert eller krevende skal

²⁸³ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 3)

²⁸⁴ St.meld. nr. 12 (2011-2012) s. 8

²⁸⁵ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 3)

²⁸⁶ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 53)

²⁸⁷ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 20)

²⁸⁸ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 21)

involveringen likevel skje etter foreleggelse for de øvrige departementene. Samarbeidet med KS må kunne gjennomføres på en måte som ikke i vesentlig grad forsinker prosessen.

I veilederen presiseres det også at samarbeidet må skje innenfor rammene av offentlighetslova. I praksis vil retten til innsyn kunne legge begrensninger på hvilke dokumenter departementene kan sende KS.

I veilederen er det gitt egne rutiner for oppmelding av saker, involvering og rapportering. Rutinene har begrenset betydning for utredningen, og omtales ikke nærmere her.

5.4.3 Intervjuer om lovmedvirkning – i og utenfor konsultasjonsordningen

Vi har gjennomført intervjuer med representanter fra KS og departementene om lovmedvirkning innenfor rammene av konsultasjonsordningen.²⁸⁹ Intervjuene både med KS og departementene indikerer at KS involveres i relativt få lovprosesser gjennom den formelle lovmedvirkningsordningen. Av referatene og materialet som publiseres fra møtene, fremstår det som om ingen nye saker er oppmeldt i 2023 eller 2024.²⁹⁰ Den eneste omtalte pågående lovmedvirkningssaken gjelder kulturlova, som ble oppmeldt i 2019. Den siste omtalte og avsluttede lovmedvirkningssakene var ny opplæringslov i 2021-2022 og ny valglov i 2020-2022.²⁹¹ KS opplyser imidlertid at de har hatt lovmedvirkningsmøter med både Justisdepartementet om forvaltningsloven og Kunnskapsdepartementet om endringer i barnehageloven de to siste årene.

Foruten Kommunal- og distriktsdepartementet, som administrerer ordningen, var det kun informanter fra Kunnskapsdepartementet og Justisdepartementet som hadde konkret erfaring med lovsamarbeid innenfor rammene av konsultasjonsordningen. Informantene fra Kunnskapsdepartementet opplyste at samarbeidet om ny opplæringslov var svært nyttig for departementet. KS bidro med både nye argumenter, beregninger og relevant bakgrunnsinformasjon. Informantene fra Justisdepartementet opplyste også at de hadde opplevd lovmedvirkning som nyttig fordi de fikk tilbakemeldinger på konkrete problemstillinger.

Informantene i KS ga uttrykk for at ordningen ikke har levd opp til forventningene ved innføringen. Informantene uttrykte at det burde vært lovmedvirkning i flere saker, men at det ofte ikke skjer, selv om det ville vært naturlig. Informantene i KS pekte for eksempler på saker knyttet til plan- og bygningsloven, hvor det ikke har vært formell medvirkning. Både informantene fra KS og flere informanter fra departementene pekte på at ordningen ikke er godt nok kjent. Informantene i KS peker på at dette krever sterkere eierskap fra Kommunal- og distriktsdepartementet og bedre forankring av ordningen i utredningsinstruksen, slik at KS involveres på en mer systematisk måte. Fra informantene i departementene ble det pekt på at ordningen ikke har noe system for å varsle KS om nye lovsaker.

²⁸⁹ Se over i kapittel 5.3@ om hvilke departementer som har deltatt i undersøkelsen.

²⁹⁰ I 2023 og 2024 er det ikke oppmeldt noen nye lovsaker. Se materialet fra møte henholdsvis 26. april 2024 og 25. april 2023.

²⁹¹ Materialet til konsultasjonsmøte mellom regjeringen og KS 22. april 2022.

Hovedinntrykket er likevel at representantene fra KS anser lovmedvirkning som en nyttig arena for direkte dialog med departementene, der KS kan utdype og forklare sine synspunkter. Informantene i KS viste blant annet til svært gode erfaringer fra samarbeidene. Ordningene gir KS en formell stemme i lovarbeidet, og en mulighet for direkte dialog med departementene. Ordningen oppleves imidlertid ikke som en snarvei til innflytelse, og gir ingen garanti for påvirkning eller gjennomslag. Andre påvirkningsmetoder oppfattes av KS å være vel så viktige.

Både informantene fra KS og departementene påpekte at dialog utenfor den formelle lovmedvirkningsordningen er vanligere og dermed viktigere i praksis. Både informantene fra KS og departementene uttrykte at dialogen om lovsaker bidrar til at departementene blir informert om kommunesektorens synspunkter. Både KS og de fleste informantene fra departementene oppfattet dialogen som god og nyttig.

Informantene fra KS ga uttrykk for at de mer uformelle kanalene som hovedregel gir større gjennomslag enn de formaliserte ordningene. Eksempelvis trekkes arbeidet med fraværsreglene og den alternative reguleringen av private barnehager frem som illustrasjon på at KS har større innflytelse når de jobber proaktivt med å forstå statens mål, og foreslår realistiske løsninger som både kommunene og staten kan enes om.

Samtidig uttrykker informantene fra KS at deres innspill på vegne av kommunene ofte ikke resulterer i vesentlige endringer eller gjennomslag for KS' primærsyn. Selv om innspillene blir lyttet til og formelt anerkjent, fører de ofte ikke til endringer i den endelige lovteksten. Informantene fra KS uttrykker at departementene ofte har egne mål og prioriteringer som veier tyngre enn hensynet til kommunalt selvstyre isolert sett, og at innspillene fra KS blir veid opp mot andre hensyn, herunder særlig politiske prioriteringer.

5.5 Oppsummering og vurdering

I kapittel 5 har vi sett på hvordan lovgiver arbeider med å forberede nye lover, og etter vårt syn er det flere forhold kan bidra til at lovgivning brukes i større utstrekning enn det bør.

For det første viser vår gjennomgang i kapittel 5.2 av sentrale regler og retningslinjer forvaltningen anvender ved utarbeidelse av nye lover, at de i liten grad tydelig støtter opp under hensynet til det kommunale selvstyret. DFØ, som er ansvarlig for utredningsinstruksen, skriver i sin rapport fra 2024 om Statlig styring av kommunene:

«Departementene og direktoratene bør bli flinkere til å følge utredningsinstruksen og retningslinjene for statens styring av kommunene. Dette gjelder både når det gjelder å utrede alternative (mindre inngripende) tiltak, utrede tverrsektorielle konsekvenser, belyse konsekvensene av tiltakene for flere typer kommuner ...»²⁹²

Det er lett å være enig med DFØ, men hverken utredningsinstruksen eller veilederen til utredningsinstruksen omtaler det kommunale selvstyret, prinsippene for statlig styring i

²⁹² (DFØ, 2024 A, s. 8) Se også side 23.

kommuneloven § 2-2 eller KDDs veileder om statlig styring direkte. Manglende etterlevelse kan følgelig også skyldes utredningsinstruksen og veilederen ikke er klar nok.

Slik omtale mangler også i Justisdepartementets veileder for lovteknikk og lovforberedelse. Justisdepartementets veileder fremstår i tillegg som relativt ukritisk i sin omtale av objektive rettigheter som lovgivingsteknikk.

KDDs veileder om statlig styring gjør på en god måte rede for det kommunale selvstyret og prinsippene for statlig styring. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved om veilederen er synlig nok og om den følges i praksis. Danielsen mfl. skriver at deres analyse viser at «retningslinjene for rammestyring avvikes fra jevnlig».²⁹³

I intervjuene med informantene fra departementene i kapittel 5.3 opplyser flere at de ikke oppfatter at det kommunale selvstyret står i noen særstilling, og at det vektet opp mot en rekke andre hensyn. Selv om andre nasjonale hensyn kan veie tungt og tilsi begrensninger i det kommunale selvstyret, kan det stilles spørsmål ved om grunnlovfestingen i 2016 og lovfestingen av prinsippene for statlig styring med kommunesektoren i 2018 kommuneloven § 2-2 har hatt den ønskede effekten på hvordan statsforvaltningen opptrer i rollen som lovgiver.

Informantene fra departementene opplyser også at beslutningen om å bruke lov eller å gi rettigheter i lov, kan være tatt på politisk nivå før tiltaket er utredet. At det kan være politisk gunstig for politikere i regjeringen eller på Stortinget å gi lovnader om rettigheter og lovfestede velferdsgoder er lett å forstå. Danielsen m.fl. påpeker både de politiske partiene og ulike regjeringer ofte uttaler seg positivt om lokaldemokratiet, men samtidig «vedtar de politikk som peker i retning av (økt) detaljstyring.»²⁹⁴ Det er med andre ord et betydelig avvik mellom den prinsipielle tilnærmingen til det kommunale selvstyret og praktisk politikk.

Vurderingen i kapittel 5.4 av ordningen med lovmedvirkning, som skal bidra til at kommunesektoren blir hørt på et tidlig stadium i utredningsprosessen, viser at ordningen er lite kjent og lite brukt. De informantene som har erfaring med ordningen, viser imidlertid til at erfaringene er gode. Det kan følgelig også være grunn til å synliggjøre lovmedvirkning bedre enn i dag. I tillegg kan det være grunn til å etablere rutiner som sikrer at lovmedvirkning blir vurdert og at KS blir informert om relevante lovsaker på et tidlig stadium, slik at KS selv å ta initiativ til lovmedvirkning.

²⁹³ (Danielsen, Klausen, & Stokstad, Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis - delrapport 1, 2019 A, s. 22)

²⁹⁴ (Danielsen, Klausen, & Stokstad, Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis - delrapport 1, 2019 A, s. 22)

6 Eksempler fra nyere lovgivningsprosesser

6.1 Innledning

I dette kapitlet ser vi på hvordan lovgiver vurderer og begrunner bruk av lov som styringsmiddel. Vi har valgt ut tre lover rettet mot kommunal sektor som i hovedsak er forberedt og vedtatt etter at ny kommunelov ble vedtatt i 2018. Disse er integreringsloven fra 2020, boligsosialloven fra 2022 og opplæringsloven fra 2023.

Vi holder begrunnelsene i forarbeidene opp mot de prinsipper og føringer for statlig styring gjennom lov som er beskrevet i kapittel 1 til 3, herunder hvilke krav som stilles til begrunnelsen når lov brukes som styringsmiddel i kapittel 3.5. I tillegg beskriver og vurderer vi hvordan lovgiver anvender hensynene som taler for eller mot bruk av lov omtalt i kapittel 4.

Vi har vurdert hvilke overordnede drøftelser som er gjort om bruk av lov som styringsmiddel og forholdet til det kommunales selvstyret, samt hensyn som taler for og mot bruk av lov som styringsmiddel. Vi har også sett etter hvorvidt lovgiveren vurderer eventuelle negative virkninger av å bruke lov som styringsmiddel, herunder hvordan detaljert lovgiving påvirker kommunen tverrsektorielt. I tillegg har vi valgt ut enkeltbestemmelser i lovene og sett etter i hvilken grad lovgiver vurderer alternativer til lov som styringsmiddel, eventuelt mindre inngripende former for lovgiving.

6.2 Integreringsloven 2020

6.2.1 Om integreringsloven

Integreringsloven ble vedtatt i 2020 og trådte i kraft i 2021. Loven regulerer rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for blant andre flyktninger og asylsøkere. Formålet med loven er blant annet å bidra til at «innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet», jf. § 1.

Opplæringen organiseres i hovedsak gjennom introduksjonsprogrammet som er nærmere regulert i kapittel 4 i loven. Innvandrere som deltar i programmet får introduksjonsstønning, jf. kapittel 5. Ansvar for opplæringen, herunder introduksjonsprogrammet, er i hovedsak lagt til kommunene, jf. § 3. Ytterligere regulering finnes i integreringsforskriften.

I integreringsloven ble det blant annet innført «standardiserte elementer» i introduksjonsprogrammet, samt «lovfesting av differensiert programtid». Kravet til norskopplæring ble også endret fra et krav om gjennomførte timer til et krav om å nå et minimumsnivå i norsk.²⁹⁵

Integreringsloven er basert på objektive, individuelle rettigheter og plikter for innvandreren, jf. § 8. Videre inneholder loven med forskrift detaljert regulering av innholdet i introduksjonsprogrammet, og hvordan dette skal tilpasses innvandrere med ulikt

²⁹⁵ Kunnskapsdepartementets høringsbrev 16. august 2019

utdanningsnivå, jf. § 13. Loven inneholder også prosessuelle krav til hvordan kommunen skal arbeide med integrering, gjennom for eksempel krav til integreringsplan og integreringskontrakt, jf. §§ 15 og 16. Loven gir med andre ord relativt lite lokalt handlingsrom og tar i bruk sterke juridiske styringsmidler.

Avdelingen som arbeider med integreringsloven var opprinnelig i Justisdepartementet da arbeidet med loven begynte, deretter i Kunnskapsdepartementet og nå i Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

6.2.2 Høringsnotatet 16. august 2019

I høringsnotatet til ny integreringslov skrev Kunnskapsdepartementet at loven skulle bidra til å få flere innvandrere i arbeid og pekte på at utredninger og forskning viste «at det er et stort potensiale for forbedringer». ²⁹⁶ Videre pekte departementet på at det var påvist store forskjeller mellom kommunene med hensyn til «innhold, kvalitet og resultater». Slik vi forstår høringsnotatet har departementet lagt vekt på hensynet til likeverdige tjenester og på hensynet til økt sysselsetting. Hensynet til økt sysselsetting er et element i det vi kort har omtalt som «andre nasjonale hensyn eller mål» over i kapittel 4.9. ²⁹⁷ Departementet peker med andre ord på hensyn som i utgangspunktet *kan* begrunne begrensinger i det kommunale selvstyret gjennom lov.

Uten å foreta noen samfunnsøkonomisk analyse, la departementet til grunn «at forslagene i høringsnotatet [ventelig] vil være samfunnsøkonomiske lønnsomme» fordi de ville føre til økt sysselsetting. Departementet la videre til grunn at forslaget kunne gjennomføres i kommunene innenfor eksisterende økonomiske rammer og at de administrative kostnadene var små. ²⁹⁸

Høringsnotatet mangler en drøftelse av hensynene som taler mot å begrense det kommunale selvstyret, ²⁹⁹ herunder av eventuelle negative virkninger for kommunens øvrige virksomhet. Begrepet «rammestyring» er ikke omtalt i høringsnotatet og departementet foretar ikke noen avveining av hvorvidt de foreslåtte begrensningene i det kommunale selvstyret var egnet eller nødvendige for å ivareta de nasjonale målsetningene. Forholdsmessighetsvurderingen det legges opp til i kommuneloven § 2-2 mangler med andre ord. ³⁰⁰

Vi finner heller ikke noe drøftelse av hvorvidt andre styringsmidler, som for eksempel pedagogiske virkemidler, kunne vært anvendt for å oppnå de nasjonale målene. Brochmann-utvalget hadde kun få år i forveien foreslått å heve kvaliteten på integreringsarbeidet gjennom å utarbeide et sett med nasjonale, standardiserte moduler

²⁹⁶ Kunnskapsdepartementets høringsnotat 16. august 2019 s. 31

²⁹⁷ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 31)

²⁹⁸ Kunnskapsdepartementets høringsnotat 16. august 2019 s. 156

²⁹⁹ Begrepet «selvstyre» er kun brukt på s. 138 i en beskrivelse av gjeldende klageregler.

³⁰⁰ Kommuneloven fra 2018 var vedtatt, men ikke trådt i kraft, da lovforslaget ble sendt på høring. Forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2 første ledd fulgte imidlertid allerede av ulovfestet rett.

kommunene kunne ta i bruk for å tilpasse undervisningen til grupper og individer.³⁰¹ Utvalget anbefalte at kommunene skulle ha frihet til å velge å benytte modulene eller et annet opplegg, og foreslo med andre ord å bruke pedagogiske virkemiddel for å heve kvaliteten på integreringsarbeidet.³⁰²

I KS høringsuttalelse 17. september 2019 påpekte KS blant annet at de foreslåtte reglene var svært detaljerte, innebar en begrensning i kommunens handlingsrom og ville være til hinder for å gjennomføre et lokalt og individuelt tilpasset integreringsarbeid. KS var også uenig i forutsetningen om at lovendringen ikke ville medføre betydelige merkostnader for kommunene. Til slutt pekte KS på at departementet heller burde vurdere å ta i bruk pedagogiske virkemidler.

6.2.3 Proposisjonen og Stortingets behandling

Forslaget til ny integreringslov ble fremsatt for Stortinget i Prop. 89 L (2019-2020). Forslaget bygget på høringsnotatet og formålene med lovendringen var beskrevet på samme måte. Departementet fastholdt sitt syn på de økonomiske og administrative virkningene av forslaget.

Heller ikke proposisjonen inneholder noen drøftelse av forholdet til kommuneloven, det kommunale selvstyret eller prinsippet om rammestyring.³⁰³ Kommuneloven § 2-2 og prinsippene for statlig styring er kun gjengitt i et sitat fra KS' høringsuttalelse, men ikke drøftet eller anvendt av departementet. Videre kan vi ikke se at departementet drøfter om andre mindre inngripende styringsmidler, som for eksempel pedagogiske, kunne tas i bruk for å oppnå de nasjonale målene.

Kommunal- og forvaltningsrettskomiteen behandlet lovforslaget i Innst. L (2019-2020). Stortingets innstilling bygger på proposisjonen, og har dermed de samme svakhetene ved drøftelsene. Komiteens flertall peker imidlertid på kommuneloven § 2-2 og finansieringsprinsippet og uttalte:

«Flertallet mener kommunene må få dekket de ekstra utgiftene forslaget medfører, inkludert midler til oppgaver som overføres fra IMDi til fylkeskommunene. Flertallet mener at disse oppgavene skal fullfinansieres.»³⁰⁴

6.2.4 Vurderinger knyttet til enkeltbestemmelser

Heller ikke i tilknytning til enkeltbestemmelser synes Kunnskapsdepartementet å ha foretatt vurderinger av forholdsmessighet eller nødvendighet av lovreguleringen, herunder om alternativet virkemidler eller mindre inngripende former for regulering kunne vært aktuelt. Vi har undersøkt omtalen av § 14 om innholdet i introduksjonsprogrammet og den

³⁰¹ NOU 2017:2 s. 22 og 198-199

³⁰² NOU 2017:2 s. 200

³⁰³ Begrepet «selvstyret» er kun brukt én gang i proposisjonen på s. 155 i forbindelse med beskrivelse av forvaltningslovens regler om klagebehandling

³⁰⁴ Innst. 389 L (2019-2020) s. 25

nærmere reguleringen i forskrift om kurs i livsmestring og foreldreveiledning i forskriften §§ 3 og 4.

Vi har kun funnet ett eksempel i forarbeidene til integreringsloven på at departementet, etter en konkret vurdering, fant at lovregulering ikke var nødvendig. I høringsnotatet foreslo departementet «å regulere at kommunen skal sørge for nødvendig informasjonsflyt internt i kommunen og mellom kommunen og andre aktører som har oppgaver etter loven». ³⁰⁵ KS pekte i sin høringsuttalelse på at dette innebar en unødig og uvanlig detaljstyring i strid med prinsippene i kommuneloven § 2-2. ³⁰⁶ I proposisjonen kom departementet til at de ikke ville opprettholde forslaget da det fantes «andre tiltak» som kunne være bedre egnet til å oppnå god informasjonsflyt. ³⁰⁷

6.2.5 Oppsummering

Integreringsloven innbar bruk av sterke styringsmidler i form av ny detaljert lovregulering rettet mot kommunesektoren. Etter vårt syn oppfyller ikke høringsnotatet eller lovproposisjonene de kravene til begrunnelse av statlig styring gjennom lov som er beskrevet i kapittel 3.5 over.

Når begrunnelsen for å bruke lov som styringsmiddel er mangelfull, er det vanskelig å vite hvilke vurderinger som er foretatt. Man kan for eksempel ikke vite om departementet reelt har vurdert pedagogiske virkemidler som et alternativ, hvorvidt bruk av lov var nødvendig, eller hvorvidt departementet har vurdert om sterk statlig styring kan få negative konsekvenser for eksempel for innovasjon, lokaldemokratiet eller prioriteringseffektivitet i kommunene.

Stortingets begrunnelse bygger på proposisjonen og er dermed tilsvarende mangelfull. Stortinget er imidlertid ikke rigget for å utrede lovforslag selv og kan dermed ikke forventes å kompensere for at lovproposisjonen fra departementet er mangelfullt utredet eller begrunnet. Det fritar imidlertid ikke stortingspolitikere for ansvar. Er lovforslaget for dårlig utredet eller begrunnet, kan Stortinget sende det i retur til forvaltningen.

6.3 Boligsosialloven 2022

6.3.1 Om boligsosialloven

Boligsosialloven er en ny lov fra 2022. Loven regulerer kommunenes oppgaver på det boligsosiale feltet. Tidligere fantes det noe regulering i sosialtjenesteloven § 15 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 som påla kommuner å bistå eller medvirke til at vanskeligstilte på boligmarkedet kunne skaffe seg bolig.

Hovedgrepene i boligsosialloven er å samle reguleringen av kommunenes ansvar på området i én lov. Den nye loven både presiserer og skjerper kommunenes ansvar. Blant annet følger det av boligsosialloven § 6 at kommunene «skal gi individuelt tilpasset bistand

³⁰⁵ Prop. 89 L (2019-2020) s. 37

³⁰⁶ Prop. 89 L (2019-2020) s. 38

³⁰⁷ Prop. 89 L (2019-2020) s. 41

til vanskeligstilte på boligmarkedet». Dette innebærer en individuell rettighet til *bistand*, men ikke noen rett på å få tildelt en bolig.³⁰⁸ Den individuelle rettigheten er utpreget skjønnsmessig i den forstand at det er opp til kommunen å vurdere hvilke bistand som skal gis.³⁰⁹ Når kommunen tar stilling til om en innbygger har krav på individuell bistand, vil det fattes et enkeltvedtak som kan påklages til statsforvalteren, jf. § 7. Innføring av et statlig klageorgan, innebærer en begrensning i det kommunale selvstyret.³¹⁰

Boligsosialloven bærer ellers preg av å være en rammelov som definerer kommunens oppgaver uten å detaljregulere hvordan kommunene skal løse oppgavene.³¹¹ Denne typen regulering er relativt lite inngripende i det kommunale selvstyret.³¹²

6.3.2 Høringsnotatet 2. desember 2020

I høringsnotatet skriver departementet at formålet med loven er å sikre «at flere vanskeligstilte får nødvendig hjelp» og «mer likeverdig tjenesteyting». Videre peker departementet på at bolig er «et grunnleggende velferdsgode» og at målsetningen om trygge og gode boforhold er forankret i flere internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til.³¹³ Konkret peker departementet blant annet på FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), som er gitt forrang for formell lov gjennom menneskerettighetsloven.³¹⁴ Departementet viser også til FNs bærekraftsmål.³¹⁵

Det er med andre ord naturlig å forstå departementet slik at de har lagt vekt på hensynene til likeverdige tjenester, rettssikkerhet og andre nasjonale mål, som ivaretagelse av liv og helse, bærekraft og overholdelse av internasjonale forpliktelser.³¹⁶ Dette er relevante hensyn som kan begrunne begrensninger i det kommunale selvstyret, herunder bruk av lov som styringsmiddel.

På den annen side peker departementet på at reguleringen vil føre til økt ressursbruk hos kommunene. Det vil kreve mer av mange kommuner å oppfylle lovens krav til planlegging, veiledning og saksbehandling. Departementet peker også på at loven vil føre til prioriteringsvridninger, men at disse er ønsket og nødvendige.³¹⁷ Det kommunale selvstyret er kommentert og drøftet flere steder i høringsnotatet. Departementet drøfter med andre ord både hensyn for og mot å bruke lov som styringsmiddel, og trekker også inn forholdet til andre sektorer i en viss grad. Det samlede styringstrykket er imidlertid ikke problematisert.

³⁰⁸ Prop 132 L (2021-2022) s. 55-56

³⁰⁹ Prop 132 L (2021-2022) s. 6

³¹⁰ Se kapittel 3.3.4 over.

³¹¹ Kommunal- og distriktsdepartementets høringsnotat 2. desember 2022 s. 28

³¹² Se kapittel 3.3.1 over.

³¹³ Kommunal- og distriktsdepartementets høringsnotat 2. desember 2022 s. 5. Se 8. følgende for en gjennomgang av øvrige relevante konvensjoner som omhandler retten til bolig.

³¹⁴ Se menneskerettighetsloven § 2 og ØSK artikkel 11.

³¹⁵ Kommunal- og distriktsdepartementets høringsnotat 2. desember 2022 s. 5

³¹⁶ Se kapittel 4 over om ulike hensyn.

³¹⁷ Kommunal- og distriktsdepartementets høringsnotat 2. desember 2020 s. 48

Departementet konkluderer med at bruk av lov er nødvendig for å oppnå de nasjonale målene omtalt over og skriver:

«Departementet har tillit til kommunenes selvstyre. På et så viktig felt som det boligsosiale, er likevel departementets vurdering nå at hensynet til bedre og mer likeverdige tjenester gjør det nødvendig med en nærmere lovregulering av kommunenes ansvar.»³¹⁸

I punkt 8.2 vurderer departementet økonomiske og pedagogiske virkemidler som et alternativ til lovgivning, men konkluderer med at disse ikke vil være tilstrekkelige.

6.3.3 Proposisjonen og Stortingets behandling

Lovproposisjonen til Stortinget bygger på og gjentar i stor grad vurderingene omtalt ovenfor fra høringsnotatet.³¹⁹ Det innebærer at både hensyn som taler for og mot lov som styringsmiddel, samt det kommunale selvstyret er drøftet. Det er videre foretatt en forholdsmessighetsvurdering av om lov som styringsmiddel er nødvendig, herunder om man kunne anvendt alternative styringsmidler.

Et eksempel på hvordan departementet vurderte alternative styringsmidler finner vi i vurderingen av om det skal være en egen hjemmel for tilsyn i boligsosialloven:

«Til tross for at flertallet er positive til tilsyn, ser departementet at det også er argumenter mot tilsyn. Andre og mindre inngripende virkemidler kan, etter departementets vurdering, også være godt egnet til å heve kvaliteten på kommunens boligsosiale bistand, eksempelvis rundskriv og veiledere. Slike pedagogiske virkemidler er mer i tråd med prinsippene om statlig styring. [...] Klagebehandling og den kommunale egenkontrollen er viktige rettssikkerhetsgarantier som skal sikre at kommunene oppfyller sin plikt til å gi bistand. Departementet mener at særlig klageadgangen med statlig klageinstans, vil være godt egnet til å sikre at den enkelte vanskeligstilte får individuelt tilpasset bistand etter loven.»³²⁰

Departementet konkluderte med at det ikke var behov for en tilsynshjemmel i loven.

Departementets lovforslag ble behandlet av kommunal- og forvaltningskomiteen i Innst. 85 L (2022-2023). I komiteen foreslo et mindretall bestående av Sosialistisk Venstreparti og Rødt å innføre en individuell rettighet til bolig for vanskeligstilte, hvilket ville medført et sterkere inngrep i det kommunale selvstyret enn departementet hadde foreslått. Høyre og Fremskrittspartiet pekte derimot på at kommunene var best egnet til å ta stilling til konkrete tiltak og skrev i sine særmerknader:

«at alle kommuner ikke nødvendigvis skal ha de samme tiltakene, men at alle innbyggere skal få et godt boligsosialt tilbud uavhengig av hvilken kommune man bor

³¹⁸ Kommunal- og distriktsdepartementets høringsnotat 2. desember 2020 s. 7

³¹⁹ Prop. 132 L (2021-2022)

³²⁰ Prop. 132 L (2021-2022) s. 73

i. Disse medlemmer mener at kommunene selv kjenner de lokale forhold og tilpasser konkrete tiltak til dette.»³²¹

Et flertall bestående av Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet anmodet Stortinget om å gjøre vedtak i tråd med departementets proposisjon.

6.3.4 Vurderinger knyttet til enkeltbestemmelser

Innføring av klage til statsforvalteren i boligsosialloven § 7 var nytt og innebærer en begrensning i det kommunale selvstyret. Valget av statlig klageinstans er i liten grad begrunnet i høringsnotatet. I forbindelsen med drøftelsen av statlig tilsyn skriver departementet:

«Klageadgang med statlig overprøvingsorgan er i utgangspunktet en god rettssikkerhetsgaranti. Departementet anser at en slik individuell klageadgang reduserer behovet for en tilsynsordning.»³²²

I omtalen av klagebestemmelsen i høringsnotatet skrev departementet kun at «[g]evinsten er økt rettssikkerhet for brukerne og at noen brukere får prøvd saken på nytt.»³²³ Kommunal klagebehandling drøftes ikke som et alternativ. Det ble stilt spørsmål den statlige klageinstansen fra KS og flere kommuner.³²⁴

I proposisjonen begrunnet departementet valget nærmere:

«Avvik fra hovedregelen må begrunnes særskilt. [...] Innenfor velferdstjenestene er de fleste klageordninger lagt til statsforvalteren begrunnet i hensynet til rettssikkerhet og hensynet til sammenheng mellom tilgrensende velferdstjenester.

Departementet mener at en statlig klageinstans lettere vil kunne skape en ensartet praksis enn en kommunal klageinstans for den enkelte kommune. Statsforvalteren er klageinstans for tilgrensende velferdsområder, som for eksempel sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Forslaget om statsforvalteren som klageinstans har fått stor støtte. Departementet er følgelig ikke enig med høringsinstansene som mener at kommunene selv bør være klageinstans.»³²⁵

Departementet påpeker dessuten at klagehjemmelen i § 7 fjerde ledd, kun gjelder vedtak om å gi eller snarere ikke gi individuell bistand. Klager over vedtak om tildeling av kommunal bolig, vil fremdeles følge hovedregelen om kommunal klagebehandling.

6.3.5 Oppsummering

Boligsosialloven er en rammelov og innebærer dermed kun begrensede inngrep i det kommunale selvstyret. I forarbeidene drøftes likevel både hensyn som taler for og mot bruk

³²¹ Innst. 85 L (2022-2023) s. 3

³²² Kommunal- og distriktsdepartementets høringsnotat 2. desember 2020 s. 34

³²³ Kommunal- og distriktsdepartementets høringsnotat 2. desember 2020 s. 49

³²⁴ Kommunal- og distriktsdepartementets høringsnotat 2. desember 2020 s. 67-68

³²⁵ Prop. 132 L (2021-2022) s. 69

av lov som styringsmiddel. Herunder drøfter departementet forholdet til det kommunale selvstyret og prinsippene for statlig styring.

Forarbeidene inneholder en avveining av om bruk av lov er nødvendig, i tråd med proporsjonalitetsprinsippet i kommuneloven § 2-2. I denne avveiningen er det også vurdert om alternative styringsmidler kunne vært anvendt. I sum er det derfor vår vurdering at forarbeidene til boligsosialloven oppfyller de kravene til begrunnelse det er redegjort for i kapittel 3.5 over.

Selv om høringsnotatet isolert sett ikke gir en tilstrekkelig begrunnelse for å innføre klage til statsforvalteren, er tiltaket begrunnet i proposisjonen. Den statlige klageordningen er i tillegg begrenset til klager over hvem som skal få bistand. Det kan føre til at kommunene må sette av større ressurser til bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet enn forutsatt. Det er likevel langt mindre inngripende enn om staten for eksempel skulle kunne overprøve tildeling av kommunale boliger, som er et svært begrenset knapphetsgode i de fleste kommuner og hvor virkningen av å tildele én innbygger bolig er at noen andre ikke får.

6.4 Opplæringsloven 2023

6.4.1 Om opplæringsloven

Opplæringsloven ble vedtatt i 2023 og tråde i kraft 1. august 2024. 2023-loven erstatter opplæringsloven fra 1998. I § 1-1 i den nye loven står det at formålet med loven er å legge til rette for opplæring av barn, unge og voksne i et godt miljø. Ansvaret for grunnskoleopplæringen er i utgangspunktet lagt til kommunene, mens fylkeskommunene har ansvaret for videregående opplæring, jf. §§ 28-1 og 28-2.

Departementets begrunnelse for forslaget om å vedta en ny lov var å få en lov «som er meir tilgjengeleg, tydeleg og forståeleg, og som er betre tilpassa det noverande og framtidige samfunnet og kvardagen i opplæringssektoren i Noreg.»³²⁶ Den nye opplæringsloven inneholder en rekke bestemmelser, herunder nye plikter for kommunene og individuelle rettigheter for elevene.³²⁷ For eksempel får kommunene en lovfestet plikt til å følge opp elever med høyt fravær.

Opplæringsloven med tilhørende forskrifter er et sammensatt regelverk. Det inneholder regulering i samtlige av kategoriene omtalt i kapittel 3.3 over. Vi finner med andre ord både enkeltbestemmelser som bærer preg av rammestyring og sterke styringsverktøy som individuelle rettigheter, bemanningsnormer, statlig klageinstans og annen detaljert regulering av hvordan kommunen skal løse sine oppgaver.

I følge DFØ rapport 2024:10 har opplæringsfeltet vært preget av en økende bruk av rettighetslovgivning og kompetanse- og bemanningsnormer.³²⁸ Opplæringsfeltet særpreges også av omfanget av regelverk kommunene må forholde seg til.³²⁹ Rapporten til DFØ er i

³²⁶ Prop. 57 L (2022-2023)

³²⁷ Prop. 57 L (2022-2023) s 26-28

³²⁸ (DFØ, 2024 A, s. 33)

³²⁹ (DFØ, 2024 A, s. 66)

hovedsak utarbeidet før den nye loven trådte i kraft, men det er liten tvil om at skolesektoren også etter ikrafttredelsen av den nye loven bærer preg av sterk statlig styring.

6.4.2 Overordnede vurderinger i forarbeidene til ny opplæringslov

I mandatet til Opplæringslovutvalget sto det blant annet at utvalget skulle «foreta en helhetlig gjennomgang av styringen på grunnopplæringsens område for å avdekke om gjeldende bruk av regelverket som styringsmiddel er nødvendig og hensiktsmessig.»³³⁰ Allerede i mandatet ble det dermed lagt til rette for en proporsjonalitetsvurdering i tråd med kommuneloven § 2-2.

Om hensyn som taler for og mot regulering i lov, skrev Opplæringslovutvalget følgende:

«Regelverket for grunnopplæringen må gi tilstrekkelig fleksibilitet slik at elever, lærlinger, lærere, kommuner og fylkeskommuner får anledning til å finne den veien som vil være best. Samtidig skal regelverket ivareta behovene til barn, unge og voksne i grunnopplæringen og sikre størst mulig grad av likhet og likeverdig behandling. Å finne riktig balanse mellom disse hensynene har vært i kjernen av Opplæringslovutvalgets arbeid.»³³¹

Opplæringslovutvalget drøfter også andre relevante hensyn som taler for og mot bruk av lov om styringsverktøy. Opplæringslovutvalget skriver også at de har «foretatt en opprydding der flere regler foreslås fjernet» og begrunner dette i at reglene ikke er nødvendige, for eksempel fordi andre virkemidler kan tas i bruk.³³² Samtidig skriver utvalget at de foreslår strengere regler der de har ansett det nødvendig av hensyn til barn og unge.³³³ Utvalget foreslo også flere presiseringer av regelverket. Opplæringslovutvalgets forslag innebar med andre ord dels mindre og dels større inngrep i det kommunale selvstyret enn før.

Virkemiddelbruk er på overordnet nivå drøftet i kapittel 6.3. I kapittel 9 drøfter utvalget utfordringer med 1998-loven og regelstyringen basert på denne.

I forbindelse med forberedelse av proposisjonen hadde Kunnskapsdepartementet dialog med KS innenfor rammene av lovmedvirningsordning. Departementet gjengir KS' generelle innvendinger til Opplæringslovutvalgets forslag slik i proposisjonen:

«KS meiner at nye og utvida pliktreglar, i kombinasjon med vidareføring av reglar om internkontroll og tilsyn, ikkje bygger tillit til lokaldemokratiet og tilsette i skolen. Ytterlegare rettsleggjering fratar også eit lokalt politisk og fagleg ansvar og medfører auka tidstjuvar og dokumentasjonskrav i skolen. KS kan ikkje sjå at prinsippa i kommunelova § 2-2 tilseier ei slik ny lovregulering.»³³⁴

³³⁰ NOU 2013:23 s. 48

³³¹ NOU 2013:23 s. 20

³³² NOU 2019:23 s. 21

³³³ NOU 2019:23 s. 22

³³⁴ Prop. 57 L (2022-2023) s. 31

Proposisjonen inneholder i likhet med NOU-en generelle drøftelser av relevante hensyn, kommunalt selvstyre og prinsippene for statlig styring.³³⁵

6.4.3 Krav til aktivitetsplan i skolemiljø saker

Kapittel 12 i den nye opplæringsloven viderefører langt på vei reglene om skolemiljø som fantes i opplæringsloven av 1998 kapittel i 9 A. Dette gjelder blant annet reglene om aktivitets- og dokumentasjonsplikt, som gir detaljerte regler for hvordan skolen skal håndtere skolemiljø saker. I bestemmelsens fjerde ledd oppstilles krav til *hvordan* skolen skal utforme en skriftlig plan for tiltak ved mistanke eller kjennskap til dårlig skolemiljø. Bestemmelsen er inntatt under.

Opplæringslova § 12-4 tredje ledd om skolemiljø saker

«Skolen skal lage ein skriftleg plan for tiltaka i ei sak. I planen skal det stå

- a. kva problem tiltaka skal løyse*
- b. kva tiltak skolen har planlagt*
- c. når tiltaka skal gjennomførast*
- d. kven som skal gjennomføre tiltaka*
- e. når tiltaka skal evaluerast.»*

Aktivitetsplaner trenger ikke nødvendigvis knytte seg til en bestemt elev, men bestemmelsen har likevel klare likhetstrekk med krav individuelle planer i annet regelverk. I følge KDDs veileder for statlig styring må regelverk om individuelle planer utføres mest mulig fleksibelt og rammepreget.³³⁶

Opplæringslovutvalget drøftet reglene om skolemiljø i kapittel 36 og særskilt reglene om aktivitetsplan i punkt 36.4.6.6. Selv om det har vært diskutert hvorvidt terskelen for å bruke slike planer er for lav og de administrative kostnadene dermed for høye, foreslo utvalget å videreføre kravet til bruk av aktivitetsplan for eksempel dersom «eleven selv sier fra at han eller hun ikke har det trygt og godt». Utvalget skriver at «hensynet til elevene må veie tyngre enn den byrden skolen pålegges ved plikten til å lage aktivitetsplan».³³⁷ I konkrete drøftelsen av om aktivitetsplaner bør opprettholdes, trekker ikke opplæringslovutvalget inn hensynet til det kommunale selvstyret, prinsippene for statlig styring eller skolens faglige skjønn. Alternative virkemidler drøftes heller ikke. Utvalget drøfter heller ikke hvorvidt ressursene som brukes på enkeltelever kan være urimelig høye og gå på bekostning av elevene som gruppe.

³³⁵ Se for eksempel Prop. 57 L (2022-2023) kap. 4.4.1 og 4.5.4.

³³⁶ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 22)

³³⁷ NOU 2019:23 s. 455

Departementet drøfter aktivitetsplan i Prop. 57 L (2022-2023) punkt 33.6.4.2.1. Heller ikke departementet foretar noen konkret drøftelse av forholdsmessighetsprinsippet, faglig skjønn eller det kommunale selvstyret i relasjon til kravet om aktivitetsplan.

6.4.4 Bemanningsnorm

Den nye opplæringsloven åpner for at departementet i forskrift kan gi bestemmelser om forholdet mellom antall lærere og elever per skole eller kommune, jf. § 14-3. Bestemmelsen er en videreføring av § 8-3 i opplæringsloven av 1998. En bemanningsnorm utgjør et sterkt inngrep i det kommunale selvstyret.

Opplæringslovutvalget mente at lærernormen ikke burde videreføres i ny opplæringslov, men isteden erstattes med andre lovkrav. Utvalget viste blant annet til at effekten av lærernormen var usikker, at tiltaket var et sterkt inngrep i det kommunale selvstyret og at det fantes andre mer hensiktsmessige tiltak.³³⁸

I Prop. 57 L (2022-2023) foreslo departementet likevel å videreføre lærernormen.³³⁹ Departementet viste til bemanningsnormen avgrenser det kommunale handlingsrommet og refererte synspunkter fra kommunesektoren i forbindelse med høringen:

«Kommunane meiner i hovudsak at norma for lærartettleik reduserer handlingsrommet deira til å fordele ressursar etter kva utfordringar dei ulike skolane har. Kommunane opplever at norma bind opp midlar til lærarstillingar. Norma har bidrege til å få tilført meir ressursar til skolen, og ho gjer det vanskelegare for kommunane å kutte i ressursbruken i skolen.»³⁴⁰

Departementet peker videre på at det var gjennomført en evaluering som ikke «viser [...] klare teikn til samanheng mellom gruppestorleiken og trivselen og læringa til elevane.» Departementet skriver videre at det vil «følge opp evalueringa på eigna måte og vurdere om ho gir grunnlag for å endre noko på lærarnorma.» For øvrig finner vi ingen klar vurdering av om bemanningsnorm er et forholdsmessig og nødvendig tiltak i proposisjonen. I skrivende stund er lovbestemmelsen og forskriftsreguleringen om lærernorm uendret. Det foreligger så vidt vi kan forstå heller ikke noen konkrete planer for å følge opp evalueringen av ordningen.³⁴¹

6.4.5 Oppsummering

Både i NOU-en og i proposisjonen drøftes på generelt grunnlag relevante hensyn for og mot bruk av lov som styringsmiddel, herunder forholdet til det lokale selvstyret og prinsippet om rammestyring på en grundig og god måte. Det er også, særlig i NOU-en, drøftelser av alternative virkemidler og forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2.

³³⁸ NOU 2019:23 s. 279 flg.

³³⁹ Prop. 57 L (2022-2023) s. 106 og 108

³⁴⁰ Prop. 57 L (2022-2023) s. 109

³⁴¹ I Kunnskapsdepartementets brev 5. november 2024 til Lund & Co opplyser departementet at «Slik oppfølging og vurdering gjøres løpende av departementet, bl.a. i arbeid med statsbudsjett, stortingsmeldinger o.a.»

Spørsmålet er imidlertid om de overordnede drøftelsene har resultert i en lov som reelt gjør mindre inngrep i det lokale selvstyret hva gjelder enkeltbestemmelsene i loven. Som påpekt over innebærer den nye loven både at tidligere regulering er fjernet, men også at nye lovkrav er innført. Det er etter vårt syn derfor tvilsomt om man gjennom ny opplæringslov har lyktes med å redusere det samlede styringstrykket på opplæringsfeltet på en måte som monner for kommunene.

Det er mange eksempler på gode drøftelser av forholdsmessighetsprinsippet knyttet til enkeltbestemmelser i opplæringsloven, men som vist til over, finnes det også bestemmelser der det hadde vært naturlig med en mer inngående drøftelse av forholdet til det kommunale selvstyret, forholdsmessighet og nødvendigheten av konkrete inngripende tiltak.

6.5 Oppsummering

Gjennomgangen av forarbeidene til de tre lovene over, viser at det er stor variasjon i hvordan lovgiver forholder seg til det kommunale selvstyret og prinsippene for statlig styring. Inngrep i det kommunale selvstyret begrunnes i varierende grad.

I forarbeidene til integreringsloven er forholdet til det kommunale selvstyret i svært liten grad berørt eller drøftet, mens det er omfattende og gode drøftelser i forarbeidene til både boligsosialloven og opplæringsloven. Basert på vår generelle erfaring med lovforarbeider, fremstår vurderingene i boligsosialloven og opplæringsloven grundigere enn det som er vanlig. For opplæringslovens del, er vi imidlertid usikre på om drøftelsene på det generelle plan har ført til at styringstrykket mot kommunesektoren er blitt mindre i sum.

Problemet er imidlertid at kommunenes samlede ressurser er begrenset. DFØ påpeker at «statens sektorvise styring reduserer mulighetene for å se sammenhengen i tjenestene».³⁴² Videre skriver DFØ at «departementene bør vurdere helheten i styringstrykket og den interne sammenhengen mellom lovkrav/rettigheter» og, at virkemiddelbruken derfor må «vurderes tverrsektorielt.»³⁴³ Vi har ikke funnet noen klare eksempler i lovforarbeidene over på at det er foretatt en vurdering av virkningene av den statlige styringen som helhet eller på tvers av sektorer. Det er kanskje også vanskelig å se for seg at det enkelte sektordepartement alene skal foreta slike vurderinger og prioriteringer. Spørsmålet er derfor om man kan finne frem til arbeidsmetoder som sikrer at det gjøres vurderinger og prioriteringer for kommunesektoren samlet før nye lovprosjekter iverksettes. Ellers vil statlig styring gjennom lov kunne bære preg av «allmenningens tragedie», der hvert departement ivaretar sine sektorinteresser på bekostning av hva kommunene samlet sett kan tåle.

³⁴² (DFØ, 2024 A, s. 6)

³⁴³ (DFØ, 2024 A, s. 8)

7 Sammenligning med Sverige, Danmark og EU

7.1 Innledning

I dette kapitlet beskriver vi det kommunale selvstyret i Sverige og Danmark. Vi ser nærmere på prinsippets innhold og hvilke mekanismer som finnes for å ivareta det kommunale selvstyret. På samme måte som Norge, er både Sverige og Danmark enhetsstater, med selvstyre for kommunene. Mange av grunntrekkene i relasjonen stat-kommune er derfor de samme. Det er likevel sentrale forskjeller, både med hensyn til rettslig forankring og mekanismer for etterlevelse. Rettstilstanden i Sverige og Danmark presenteres i kapittel 7.2 og 7.3 nedenfor. I kapittel 7.4 redegjør vi nærmere for subsidiaritetsprinsippet i EU.

7.2 Sverige

7.2.1 Regulering av lokalt selvstyre i grunnloven

Det lokale selvstyret har vært en del av Sveriges grunnlov helt siden vedtakelsen av Regjeringsformen i 1974, jf. lag 1974:152. Regjeringsformen er ett av fire dokumenter som sammen utgjør Sveriges grunnlov. Ved vedtagelsen i 1974 ble det lokale selvstyret fremhevet allerede i «portalparagrafen» i kapittel 1 § 1. Andre ledd i denne bestemmelsen lyder slik:

«Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.»

I 2010 ble det vedtatt en større revisjon av Regjeringsformen, jf. endringsloven 2010:1408. En viktig del av revisjonen var å fremheve kommunenes stilling. Det ble innført en rekke nye bestemmelser som gir det kommunale selvstyret et sterkere grunnlovsværn. Regjeringsformen har nå et eget kapittel 14 som samler de sentrale bestemmelsene som gjelder kommuner.³⁴⁴

Regjeringsformen har i dag flere bestemmelser som forankrer og verner det lokale selvstyret på grunnlovsnivå. For de første slås det fast i kapittel 14 § 2 at kommunene skal styre lokale anliggender på grunnlag av det kommunale selvstyret («på den kommunala självstyrelsens grund»). For det andre grunnlovfestes en forholdsmessighetsskranke ved inngrep i kommunens selvstyre, jf. kapittel 14 § 3:

«En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.»

³⁴⁴ Endringene i 2010 springer ut av et lengre grunnlovsarbeid. Blant de sentrale forarbeidene er SOU 1996:129 «Den kommunale självstyrelse och grundlagen», SOU 2008:125 «En reformerad grundlag» og Prop. 2009/10:80. SOU 2008:15 inneholder en generell utredning av ulike reformer ved grunnloven, mens SOU 1996:129 er direkte rettet inn mot kommunenes stilling.

Denne formuleringen ligger svært tett opp til det vi finner i kommuneloven § 2-2. Forskjellen er imidlertid at den norske forholdsmessighetsvurderingen ikke er grunnlovsfestet.

I tillegg til denne forholdsmessighetsvurderingen, kreves det også lovgrunnlag for å pålegge kommunene plikter, jf. Regjeringsformen kapittel 8 § 2 nr. 3. Det gjelder altså et legalitetsprinsipp i relasjonen mellom stat og kommune på samme måte som i den norske kommuneloven § 2-1 tredje ledd.

Med reformen i 2010 ble det også gjort endringer i den delen av Regjeringsformen som regulerer Lagrådet. Lagrådet er et organ som driver med forhåndskontroll av lovforslag. Lagrådets oppgave er å komme med vurderinger av nye lovforslag. Disse vurderingen tar Lagrådet blant annet for seg potensiell grunnlovsstrid, intern konsistens, hvordan lovforslaget forholder seg til kravet om rettssikkerhet, om loven er egnet til å oppnå sitt formål med videre, jf. særlig Regjeringsformen kapittel 8 § 22. Lagrådet er nærmere omtalt i kapittel 7.2.3 nedenfor.

Som fremstillingen viser, nyter det lokale selvstyret et relativt sterkt grunnlovsvern etter revisjonen av Regjeringsformen i 2010. Både kravet om lovgrunnlag når kommunen pålegges plikter, og kravet om en forholdsmessighetsvurdering ved inngrep i det lokale selvstyret er grunnlovsfestet i Sverige. Med revisjonen av Regjeringsformen ønsket man også å bidra til effektiv etterlevelse av disse normene ved å gjøre det obligatorisk med en uttalelse fra Lagrådet for en rekke saker som har påvirkning på kommunene.

7.2.2 Regulering av lokalt selvstyre i kommunallagen

Sveriges kommunallag ble vedtatt i 2017, jf. lag 2017:725. Loven avløste den tidligere kommunallagen av 1991. Selv om det kommunale selvstyret ble fremhevet på grunnlovsnivå allerede i 1974, var det først ved 1991-loven at det kommunale selvstyret fikk eksplisitt uttrykk i kommunallovgivningen.³⁴⁵ I forarbeidene beskrives bakgrunnen for å fremheve det kommunale selvstyret innledningsvis i loven slik:

«En sådan bestämmelse markerar att det i grunden handlar om en princip för relationen mellan stat och den kommunale nivån och att denna princip gäller för all kommunal verksamhet. Detta är ett viktigt konstaterande inför den framtida utvecklingen av självstyrelsen.

Den kommunale självstyrelsen kan dock aldrig vara total. Sålunda ger regeringsformen stöd för att riksdagen genom lag bestämmer för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskatningen. Vidare är det riksdagen som genom lag bestämmer deras befogenheter och åligganden [kompetasner og plikter, min anm.]. Graden av självstyrelse avgörs alltså ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunale sektorn.»³⁴⁶

³⁴⁵ SOU 1996:129 s. 13-14. Ideen om det kommunale selvstyret har dype røtter i Sverige, og kan spores helt tilbake til forarbeidene til kommunallovgivningen fra 1862.

³⁴⁶ Prop. 1990/91: 117

Kommunalt selvstyre omtales som et generelt prinsipp som gjelder i relasjonen mellom stat og kommune for all kommunal virksomhet. Det fremheves at selvstyret gjelder innenfor rammene som settes nasjonalt av Riksdagen, og at det derfor er snakk om større eller mindre grad av selvstyre avhengig av hvilken form for styring som finnes i relasjonen stat-kommune.

Det blir fremhevet i forarbeidene til grunnlovsreformen av 2010 at kommunallagen av 1991 innebar en gunstig utvikling sett fra det lokale selvstyrets perspektiv. Særlig fremheves det at denne loven ga kommunene en større grad av frihet til å bestemme over egen organisasjon.³⁴⁷ Dette ble også fremhevet som en av målsetningen med den nye loven.³⁴⁸

Kommunallagen av 2017 har, på samme måte som loven av 1991 en prinsippbestemmelse om det kommunale selvstyret innledningsvis, jf. § 2.

7.2.3 Mekanismer for å ivareta det lokale selvstyret

Det finnes flere mekanismer i svensk rett som er ment å ivareta og sikre det kommunale selvstyret. Lagrådet er sentralt i denne sammenheng, ved at rådet foretar en forhåndskontroll av lovforslag. Uttalelsene adresserer lovtekniske elementer, men også hvordan lovforslaget forholder seg til grunnlov, menneskerettigheter, rettssikkerhet og det kommunale selvstyret. Lagrådets virksomhet er regulert dels i grunnloven og dels i en egen lov.³⁴⁹

Med grunnlovsrevisjonen i 2010 ble det gjort obligatorisk med en uttalelse fra Lagrådet når lovforslag gjelder kommunal beskatning eller som pålegger kommunen plikter.³⁵⁰ Det fremgår av forarbeidene til grunnlovsreformen at hensikten blant annet er å sørge for at forholdsmessighetsvurderingen som skal gjennomføres ved inngrep i det lokale selvstyret blir grundig belyst og vurdert i lovgivningsprosessen.³⁵¹

Lagrådets medlemmer er fortrinnsvis aktive eller pensjonerte høyesterettsdommere, men det kan også oppnevnes andre medlemmer.³⁵² For tiden består Lagrådet av to avdelinger med tre medlemmer i hver avdeling. Lagrådet kommer med en rekke uttalelser årlig. I 2023 avga Lovrådet over 80 uttalelser.

Bakgrunnen for Lagrådets vurderinger er en «Lagrådsremiss». Dette er en henvisning til Lagrådet der regjeringen oversender sitt lovforslag sammen med det materialet og de forarbeidene som foreligger på det aktuelle tidspunktet i lovgivningsprosessen. I en vanlig lovgivningsprosess skjer dette på stadiet mellom utferdigelsen av en SOU og regjeringens lovproposisjon. Når regjeringen oversender sitt lovforslag, sender den likevel med en fullstendig begrunnelse for forslaget. Lagrådet vil gjennomgående vurdere lovforslaget i lys av denne. Regjeringen vil deretter bearbeide sin begrunnelse etter at Lagrådet har kommet

³⁴⁷ SOU 1996:129 s. 14

³⁴⁸ Prop 1990/91:117 s. 15

³⁴⁹ RF. Kap. 8 §§ 20-22 og ag om Lagrådet 2003:333

³⁵⁰ RF kap. 8 § 21 (2) nr. 5

³⁵¹ SOU 2008: 125 s. 539

³⁵² Lag 2003:333 § 2

med sin uttalelse, og det er resultatet av denne bearbeidelsen som utgjør regjeringens proposisjon til Riksdagen.

Ser man nærmere på Lagrådets praksis finner man flere eksempler der Lagrådet kommer med merknader knyttet til det kommunale selvstyret. I noen saker bemerker Lagrådet at konsekvensene lovforslaget vil ha for det kommunale selvstyret ikke er godt nok utredet.

Forholdsmessighetsprinsippet i Regjeringsformen kapittel 14 § 3 innebærer ifølge Lagrådet, et krav om at konsekvensene for det kommunale selvstyret blir tilstrekkelig utredet.³⁵³ Lagrådet anbefalte for eksempel i uttalelsen 13. oktober 2021 at regjeringen burde analysere nærmere hvilken virkning lovforslaget ville få for kommunenes selvstyre. Regjeringen fulgte dette opp med å inkludere en mer inngående vurdering i sin proposisjon.³⁵⁴ Det finnes også eksempler på at regjeringen endrer lovforslag som følge av innspill fra Lagrådet når det gjelder det kommunale selvstyret.³⁵⁵ Dette tilsier at Lagrådets uttalelser bidrar til å løfte fram en nærmere vurdering og analyse av hvorvidt inngrep overfor kommunene er hensiktsmessige og proporsjonale.

Den svenske regjeringen har gitt Statskontoret i oppdrag å kartlegge hvordan staten styrer kommuner og regioner. En del av oppdraget går ut på å kartlegge hvordan den statlige styringen utvikler seg fra år til år. Det foreligger årlige rapporter som detaljert gjennomgår utviklingen i statlig styring i perioden 2018-2023, herunder hvilke nye lover som påvirker kommunens plikter.³⁵⁶ I tillegg til de årlige rapportene som er rettet inn mot utviklingen fra et år til et annet, så har Statskontoret laget enkeltstående analyser av styringsrelasjonen stat-kommune som bygger på erfaringer fra de årlige rapportene.³⁵⁷ Rapportene fra Statskontoret gir nyttig kunnskap om hvordan statlig styring av kommunene virker i Sverige. Det fremheves for eksempel i flere av rapportene at statlig styring har økt i omfang og blitt stadig mer detaljert.³⁵⁸ Et sted viser Statskontoret til at det som før var rammelovgivning med stort handlingsrom for kommunen har utviklet seg i retning av en større grad av detaljregulering.³⁵⁹

Det er videre verdt å fremheve at oppdraget til Statskontoret også kan anses som en mekanisme for å ivareta det lokale selvstyret. Systematisering av kunnskap om hvordan statlig styring utvikler seg fra år til år kan være med på å synliggjøre om utviklingen er i tråd med uttalte politiske målsetninger om mindre detaljregulering og mer rammestyring. Som et ledd i dette ble det også utarbeidet en egen SOU om statlig styring i 2024, SOU 2024:43 *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning*.³⁶⁰ I utredningen gis det grundig fremstilling av statens forhold til det kommunale selvstyret, se særlig kapittel 4.

³⁵³ Se eksempelvis Lagrådets uttalelse av 13. oktober 2021 (Lagrådet, 2021, s. 3)

³⁵⁴ Prop. 2021/22:45 s. 50-52

³⁵⁵ Til illustrasjon, se uttalelsen av 26. januar 2023: (Lagrådet, 2023)

³⁵⁶ (Statskontoret, 2023 B)

³⁵⁷ (Statskontoret, 2023 A)

³⁵⁸ (Statskontoret, 2023 B, s. 11)

³⁵⁹ Her trekkes sosialtjenstelagen (2001:435) frem som eksempel. Etter den opprinnelige sosialtjenesteloven (fra 1982) hadde kommunene stor grad av frihet, mens gjeldende lovverk er mye mer omfattende og presist. Se (Statskontoret, 2019, s. 26 til 27)

³⁶⁰ I utredningen gis det grundig fremstilling av statens forhold til det kommunale selvstyret, se særlig kapittel 4

7.3 Danmark

7.3.1 Lokalt selvstyre i grunnloven

I Danmark har det lokale selvstyret vært forankret i grunnloven siden vedtagelsen av Grundloven fra 1849. I dagens grunnlov, som er fra 1953, kommer dette til uttrykk i § 82, som lyder slik: «Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov.»³⁶¹

Bestemmelsen tolkes slik at regulering av kommunene må skje gjennom lov, slik som i Norge.³⁶² Selv om det lokale selvstyret er forankret på grunnlovsnivå, er reguleringen mindre detaljert enn i Sverige. Den danske grunnloven inneholder ikke noe krav til forholdsmessighet ved innskrenkninger av det kommunale selvstyret. Den knappe reguleringen av kommunenes stilling på grunnlovsnivå ligner dermed mer på ordningen i Norge.

7.3.2 Den danske kommunereformen av 2007

De danske kommunenes organisering og kompetanse er regulert i Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse, LBK nr 69 af 23/01/2024. Etter lovens kap. 1 § 2 styres kommunenes anliggender av kommunestyrelsen. I motsetning til den norske kommuneloven inneholder ikke den danske loven noen nærmere bestemmelser som knesetter prinsippet om kommunalt selvstyre, eller om forholdsmessighet ved statlige inngrep overfor kommunene. Prinsippet om rammestyring har likevel en klar politisk forankring i Danmark. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom prosessen med den svært omfattende kommunereformen av 2007.

Reformen springer ut av en politisk avtale fra 2004 mellom den daværende VK-regjeringen (bestående av Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Danks folkeparti.³⁶³ Reformen ble vedtatt i 2005 og trådte i kraft i 2007. Reformen reduserte antall kommuner fra 270 til 98, for å skape større enheter. Samtidig ble antallet regioner redusert fra 13 til 5.³⁶⁴ Et av de sentrale forarbeidene som lå til grunn for kommunalreformen er «Strukturkommissionens betænkning» 2004 nr. 1434. I del 15 av utredningen drøftes styring av kommunene og effektivitet. Her fremgår det at et av argumentene for å skape større kommunale enheter var å legge til rette for styring i større grad «kan basere sig på mål og rammer frem for detaljert procesregulering.»³⁶⁵

I Aftale om strukturreform gjentas poenget til strukturkommisionen, og prinsippet om rammestyring fremheves på samme måte:

«Med overdragelse af nye opgaver til kommunerne vil der blive skabt grundlag for en styrkelse af det lokale demokrati. Samtidig giver større og mere bæredygtige kommuner mulighed for, at centrale styringsinitiativer kan hvile på fastsættelse af mål, rammer og

³⁶¹ Lov nr. 169 av 5. juni 1953

³⁶² NOU 2016:4 s. 51

³⁶³ jf. Aftale om strukturreform av juni 2004. Se <https://sum.dk/Media/7/A/Strukturaftale.pdf>

³⁶⁴ Navnet ble i denne forbindelse endret fra «amt» til «regioner».

³⁶⁵ Kommisionsbetænkning 2004 nr. 1434 s 527.

resultatkrav frem for en detaljert styring af kommunerne. Det giver større frihed til, at opgavernes udførelse tilrettelægges lokalt.»³⁶⁶

Rammestyring som mål i relasjonen mellom stat og kommune kommer også klart til uttrykk i Sundheds- og innendrigsministeriets «Prinsipper for kommunal-statsligts samarbejde».³⁶⁷ Her fremgår det at rammestyring av kommunene blant annet realiseres gjennom «politisk avtalestyring». Økonomiaftaler utgjør en sentral styringsmekanisme for kommuneøkonomien.

7.3.3 Mekanismer for å ivareta det kommunale selvstyret i Danmark

I Danmark finnes det ikke noe organ som tilsvarer Lagrådet i Sverige. Det finnes like fullt andre mekanismer som er ment å ivareta det lokale selvstyret i Danmark.

Danske kommuner nyter relativt stor grad av selvstyre når det gjelder økonomiske forhold. Rammebetingelsene for kommunene fastsettes årlig gjennom såkalte «økonomiaftaler» som inngås mellom regjeringen på den ene siden og Kommunernes Landsforening (KL) på den andre siden. KL er kommunenes interesseorganisasjon og tilsvarer norske KS. Denne måten å løse koordineringsproblematikken mellom stat og kommune har røtter tilbake til 1970-tallet.

Finansministeriet skriver på sine nettsider at økonomiaftalene har to kjennetegn:

«For det første er de generelle og gælder dermed for henholdsvis kommunerne og regionerne under ét. Dette giver enkeltkommuner mulighed for at prioritere udgifter og skatter i forhold til lokale behov under hensyntagen til den samlede aftalte ramme. For det andet er aftalerne ikke juridisk bindende, og dermed er kommuner og regioner ikke lovmæssigt forpligtet af dem.»³⁶⁸

Som mekanisme for styring av kommunene tar denne modellen sikte på å skape en forhandlingsrelasjon mellom stat og kommune. Styring gjennom avtaler fremheves som en målsetning og som en motsats til detaljregulering i de statlige prinsippene for styring av kommuner.

I Danmark er det også en lang tradisjon for omfattende forsøksvirksomhet, hvor kommunene i stor grad fristilles fra nasjonal regulering på ulike velferdsområder. Det gjør at de står friere til å prioritere og velge hvordan oppgaver skal løses. Dette omtales gjerne som

³⁶⁶ (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004, s. 13)

³⁶⁷ Pkt. 2 i prinsippene gjelder «Styring på mål og resultater»

³⁶⁸ (Finansministeriet, u.å.)

«frikommuneforsøg» eller «velfærdsaftaler». ³⁶⁹ Hjemmelsgrunnlaget finnes i sektorlovgivingen på de ulike områdene. ³⁷⁰

Formålet med disse eksperimentene er sammensatt, men ett av de sentrale målene er at det økte lokale handlerommet som oppnås med fristillingen skal skape innovasjon slik at man kan finne bedre og mindre byråkratiske måter å løse offentlige oppgaver på. Slik beskrives det for eksempel i «Aftale om velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet»:

«Partierne er enige om at indgå velfærdsaftaler med en række kommuner, hvor medarbejdere, ledere og borgere sættes mest muligt fri af statslig og kommunal regulering med henblik på at udvikle velfærden og skabe større lokalt handlerum.»

«Frikommuneforsøkene» kan ses som mekanismer for å utnytte potensialet i det lokale selvstyret. Hjelmar karakteriserer de danske forsøkene som «largely successful» og peker på at de har gitt kommuneansatte større autonomi og handlefrihet. ³⁷¹ Forsøkene har for eksempel ført til kortere saksbehandlingstid, mindre tid brukt på rapportering, mer tid på primæroppgavene, økt motivasjon hos ansatte og mer fornøyde brukere. Forsøkene har også ledet til nye innovative løsninger, avbyråkratisering og varige lovendringer.

7.4 Subsidiaritetsprinsippet i EU

Subsidiaritetsprinsippet er anvendelig når makt er fordelt mellom ulike myndighetsnivåer. Kjernen i subsidiaritetsprinsippet er at avgjørelser skal fattes nærest mulig dem som berøres av avgjørelsene, men samtidig på et høyt nok nivå til at formålet med avgjørelsen kan oppnås. ³⁷² Subsidiaritetsprinsippet tilsvarer med andre ord nærhetsprinsippet i kommuneloven omtalt over i kapittel 2.5.3. I en EU-kontekst innebærer dette at EU-lovgiver bare kan utnytte sin lovgivningskompetanse hvis medlemsstatene ikke er i stand til å nå formålet med tiltaket på en tilfredsstillende måte, og gjennomføring av tiltaket på EU-plan gir en merverdi.

Det fremgår av traktaten om Den europeiske union (TEU) artikkel 1 at traktaten innebærer et nytt skritt i retning av å etablere en «ever closer union» hvor «decisions are taken as openly as possible and as closely as possible to the citizen». Også i TEU artikkel 10(3), fremgår det at «[d]ecisions shall be taken as closely as possible to the citizen.» ³⁷³

³⁶⁹ Det er bred politisk oppslutning om å gjennomføre slike eksperiment. Dette kommer til uttrykk i politiske aftaler fra 2020 mellom de fleste politiske partiene om at det skal opprettes velfærdsaftaler innen henholdsvis barnehage-, grunnskole- og eldreomsorg.

³⁷⁰ Det finnes derfor en egen lov om muligheten for å inngå velfærdsavtaler på området for eldreomsorg, jf. Lov om velfærdsavtaler på ældreområdet, nr 879 af 12/05/2021. Det er også en egen lov om velfærdsavtaler på barnehage- og grunnskolenivået, jf. Bekendtgørelse af lov om velfærdsavtaler på dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet, nr 1171 af 12/08/2022

³⁷¹ (Guribye & Hjelmar, 2024, s. 4)

³⁷² (Settem, 2016)

³⁷³ Av traktatens fortale er nærheten til borgerne knyttet til prinsippet om subsidiaritet. Det angis at «decisions are taken as closely as possible to the citizen in accordance with the principle of subsidiarity». Også fortalen til EUs menneskerettighets charter inneholder en referanse til subsidiaritetsprinsippet.

Skrankene og rammene for EUs kompetanse er regulert i TEU artikkel 5(1):

«The limits of Union competences are governed by the principle of conferral. The use of Union competences is governed by the principles of subsidiarity and proportionality.»

Bestemmelsen slår for det første fast at EU bare har slik kompetanse som fremgår av traktatverket. Videre slår bestemmelsen fast at utøvelsen av kompetansen gitt i traktaten må skje i tråd med prinsippene om subsidiaritet og proporsjonalitet.

Subsidiaritetsprinsippet i EU er relevant når EU ikke har enekompetanse, men delt kompetanse med medlemsstatene. Prinsippet omhandler dermed ikke allokering av kompetanse, men snarere hvordan kompetansen skal *utøves*, jf. TEU artikkel 5(3):

«Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level.»

Mekanismene for å sikre overholdelse av subsidiaritetsprinsippet er angitt samme sted:

«The institutions of the Union shall apply the principle of subsidiarity as laid down in the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. National Parliaments ensure compliance with the principle of subsidiarity in accordance with the procedure set out in that Protocol.»

Protokoll 2 konkretiserer det nærmere innholdet i prinsippene om subsidiaritet og proporsjonalitet. Det fremgår av artikkel 2 at Kommisjonen normalt skal konsultere bredt før den fremmer lovforslag. Slike konsultasjoner skal, når dette er hensiktsmessig, ta i betraktning den regionale eller lokale dimensjonen ved tiltaket. Protokoll 2 artikkel 5 krever at lovforslag skal ledsages av en detaljert redegjørelse som underbygger at prinsippene om subsidiaritet og proporsjonalitet er overholdt.

Subsidiaritetsprinsippet er særlig relevant ved forberedelsen og vurdering av ny EU-lovgivning. EU-domstolen har i tillegg kompetanse til å prøve om prinsippet er overholdt ved utøvelsen av EUs lovgivningskompetanse. Kontrollen av om subsidiaritetsprinsippet overholdes foregår dermed både i forkant (*ex ante*) og etterkant (*ex post*) av vedtakelsen av EU-lovgivning.³⁷⁴

Dersom parlamentet i en medlemsstat mener at et lovutkast bryter med subsidiaritetsprinsippet, kan de gi en begrunnet uttalelse om dette, jf. protokoll 2 artikkel 6. I særlige tilfeller oppstiller protokollen en plikt for EU-lovgiver til å gjennomgå lovforslagene, jf. artikkel 7. Forslaget kan opprettholdes, modifiseres eller trekkes.

³⁷⁴ (Huysmans, Brink, & Gruisen, 2024)

Dersom en medlemsstat mener at en vedtatt rettsakt strider mot subsidiaritetsprinsippet, kan spørsmålet bringes inn for EU-domstolen. Selv om subsidiaritetsprinsippet med dette utgjør en rettslig skranke for EU-lovgiver, som kan håndheves for EU-domstolen, er det per i dag ingen eksempler på at EU-domstolen har annullert lovgivning som følge av brudd på prinsippet om subsidiaritet. EU-domstolen er normalt tilbakeholden i sin prøving, og undersøker primært om EU-lovgiver selv har foretatt en tilfredsstillende vurdering av subsidiaritetsprinsippet.³⁷⁵

³⁷⁵ Det finnes likevel eksempler på at EU-domstolen har foretatt en mer intensiv prøving, se særlig sak C-58/08, *Vodafone*.

8 Oppsummering

Flere forskningsmiljøer, fagetater, statsforvalterne, regjeringen og Europarådets kommunalkongress, har pekt på at omfanget av statlig styring ved lov er for stort og at kommunen ikke lenger har kapasitet til å følge opp alle lovkrav. Som det vil fremgå av del 2, uttrykker kommunene klart og tydelig det samme når de blir spurt. Overdreven statlig styring gjennom lov svekker kommunenes evne til prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet. Det utfordrer også lokaldemokratiet og det kommunale selvstyret.

I kapittel 1-3 har vi vist at det er klare føringer i kommuneloven, KDDs veileder og andre styringsdokumenter om at lov som styringsmiddel ikke bør brukes i større utstrekning enn det som er nødvendig. Alternative styringsmidler, som for eksempel pedagogiske, økonomiske eller dialog- og avtalebaserte virkemidler, bør vurderes før man bruker lov som styringsmiddel. Bruk av lov som styringsmiddel krever en særskilt begrunnelse. Likevel øker bruken av lov som styringsmiddel, herunder inngripende former for regulering som for eksempel bemanningsnormer. Det kan derfor synes som at statens evne eller vilje til å ta tak i problemstillingen er begrenset.

I kapittel 4 beskriver vi hensyn som taler for eller mot bruk av lov som styringsverktøy. Hensynet til det kommunale selvstyret, samfunnsøkonomisk effektivitet, kommunens økonomistyring, innovasjon i offentlig sektor, lokaldemokratiet og retts tekniske hensyn vil ofte være argumenter som taler mot bruk av lov som styringsmiddel. På den annen side vil typisk hensynet til likeverdig tjenestetilbud, innbyggernes rettsikkerhet og andre nasjonale målsetninger kunne være argumenter for bruk av lov som styringsmiddel.

I kapittel 5 og 6 har vi derfor sett på hvordan lovgiver arbeider. Vi påpeker at de interne instruksene og veiledere som er viktigst i arbeidet med nye loververken omtaler det kommunale selvstyret eller retningslinjene for statlig styring med kommunesektoren. Det viser verken til kommunelovens § 2-2 eller KDDs veileder. Til dels fremhever de også lovgivingsteknikker som innebærer sterk styring som gode løsninger. Instruksene og veilederne legger derfor ikke til rette for en god avveining av hensynene som taler for eller mot statlig styring gjennom lov eller en reell vurdering av hva som er *nødvendig* inngrep i det kommunale selvstyret, slik kommuneloven § 2-2 legger opp til.

I intervjuer med informanter i departementene opplyses det at departementene alltid vil vurdere om lov er det beste virkemidlet og se hen til hensynet til det kommunale selvstyret. Samtidig peker informantene på at det tas en rekke andre hensyn og at kommunalt selvstyre ikke står i en særstilling. Avveiningen av ulike hensyn avgjøres gjerne politisk. Informantene opplyser også at politiske beslutninger om bruk av lov som virkemiddel reelt kan være tatt før saken er utredet.

Det er etablert en egen ordning for lovmedvirkning innenfor rammene av konsultasjonsordningen. Denne skal bidra til at kommunesektoren ved KS blir hørt på et tidlig stadium og forhindre unødig bruk av lov som styringsmiddel. Intervjuene vi har gjennomført viser imidlertid at ordningen er relativt dårlig kjent og lite brukt, til tross for at erfaringene blant de som har brukt ordningen synes å være gode.

I kapittel 6 har vi gjennomgått forarbeidene til utvalgte nye lover og sett hvordan prinsippene for statlig styring og hensyn som taler for og mot bruk av lov faktisk anvendes når lover forberedes. Vår gjennomgang viser at det er stor forskjell mellom de ulike lovene eller departementene. Noen av lovforarbeidene har mangelfulle begrunnelser for bruk av lov som styringsmiddel, hvilket etterlater tvil om hvorvidt relevante hensyn er vurdert og om prinsippene om statlig styring i kommuneloven § 2-2 er overholdt. Andre har gode drøftelser og begrunnelser for bruk av lov som styringsmiddel. Gjennomgangen viser uansett at det er et forbedringspotensial hos lovgiver.

I kapittel 7 har vi sett på ordninger i Sverige, Danmark og EU som beskytter det lokale eller nasjonale selvstyret. Her finner vi flere ordninger som er ment å styrke og beskytte det kommunale selvstyret. Ordningene kan tenkes overført til Norge og dermed være egnet som tiltak for å motvirke unødig bruk av lov som statlig styringsmiddel, se nærmere våre forslag til tiltak i del 3 av rapporten.

Del II Effekten av lovgiving som statlig styringsmiddel

1 Innledning

I del 2 undersøker vi effekter av lovgivning som statlig styringsmiddel overfor kommunal sektor, med utgangspunkt i økonomisk og samfunnsvitenskapelig forskning. Vi har særlig oppmerksomhet på hvilke effekter utvalgte regelverk har gitt, og i hvilken grad de har bidratt til å realisere lovgivers intensjon. Utvalget av regelverk består av integreringsloven, opplæringsloven regler om skolemiljø, helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 6 om krav til samarbeidsavtaler mellom regionale helseforetak og kommunene og boligsosialloven. Vi gjør også mer generelle vurderinger av i hvilken grad lovgivning er et hensiktsmessig statlig styringsmiddel overfor kommunesektoren, og hvilke hensyn og tilpasninger som må vurderes for at lovgivning skal være virkningsfullt som styringsmiddel.

2 Litteraturgjennomgang

Selv om både økonomi og samfunnsvitenskap er svært omfattende fagområder, er det utført overraskende lite forskning som spesifikt omhandler statlig styring av kommuner (eller tilsvarende forvaltningsnivåer) gjennom lovgivning. Dette har blitt påpekt i tidligere rapporter om statlig styring av kommunesektoren (Agenda Kaupang, 2017). I en litteraturgjennomgang med sikte på å undersøke hvordan «detaljert statlig styring på ett område påvirker andre deler av kommunal forvaltning, i hvilken grad bruk av ulike styringsvirkemidler innenfor ett område påvirker kommunen som helhet og hvilke styringsvirkemidler som sikrer kostnadseffektivitet» finner Agenda Kaupang (2017, s. 39) at:

«På tross av en ganske omfattende søkeprosess har vi funnet ganske få bidrag som på en systematisk måte søker å analysere hvordan detaljert statlig styring på ett område påvirker andre deler av kommunal forvaltning. Det finnes mange evalueringer av statlig styring i en eller annen form, men disse fokuserer som oftest på effekter av det konkrete statlige tiltaket på den sektor/tjeneste den er innrettet mot.»

Funnene fra vår litteraturgjennomgang gjenspeiler Agenda Kaupangs erfaringer. Vi erfarer at det er lite forskning som ser på helheten i statlig styring av kommunesektoren, spesielt statlig styring med lovgivning som virkemiddel. Vi mener likevel det er nyttig å ta i betraktning grunnleggende innsikt om styring fra økonomifaget. I en gjennomgang av samfunnsvitenskapelig litteratur finner vi også perspektiver blant annet fra evaluering av lover som kan gi overførbar innsikt.

2.1 Perspektiver fra økonomisk forskning

Det grunnleggende spørsmålet innenfor økonomifaget er hvordan ressurser bør fordeles og anvendes for å skape størst mulig nytte. All økonomisk teori bunner ut fra denne problemstillingen, og særlig hvordan problemstillingen kan løses når ulike aktører – om det er offentlige institusjoner, selskaper, enkeltindivider eller annet – har ulike preferanser. Innen økonomifaget har spørsmålet om ressursallokering særlig blitt utforsket i tilknytning til markeder og profittsøkende virksomheter. Det er imidlertid ikke all verdiskapende aktivitet som kan eller bør organiseres gjennom rene markeds mekanismer.

Når ulike aktører har ulike preferanser oppstår det et styringsbehov. Eksempelvis vil staten ha et behov for å styre underliggende institusjoner for å sikre at innbyggernes interesser ivaretas best mulig. Fagområdet «fiscal federalism» omhandler nettopp styringssystemer mellom staten, sektormyndigheter, og lokale og regionale myndigheter. Styring i offentlig sektor treffes også av fagfelt som blant annet rettsøkonomi og «public choice». Disse omhandler hvordan lovverk, og politisk atferd og offentlig beslutninger, kan forstås gjennom økonomiske modeller. Forskningen innen disse fagområdene har imidlertid i liten grad undersøkt hvor formåls effektivt samlet nivå og utforming av statlig lovregulering av kommunesektoren er. Dette er en problemstilling som i liten grad er direkte belyst innen økonomifeltet.

I mangel på økonomisk forskning som direkte omhandler lov som statlig styringsvirkemiddel overfor kommunene, er det likevel nyttige perspektiver å hente fra økonomisk teori. Det grunnleggende spørsmålet om fordeling av ressurser mellom aktører med ulike preferanser kan anses som en sentral utfordring i relasjonen mellom stat og kommune. For å forstå om lovgivning er et formålstjenlig virkemiddel, og eventuelt hvordan lovgivning kan være formålstjenlig, mener vi en må starte med å forstå de sentrale økonomiske prinsippene for hvordan en aktør kan eller bør styre en annen aktør, for å oppnå ønsket utfall på mest mulig effektiv måte. Det innebærer å ta utgangspunkt i prinsippal-agent-teori, som er grunnmuren for å forstå økonomisk styring. Fra denne grunnmuren vil vi også peke på innsikter fra transaksjonsteori, og relevante særtrekk ved stat-kommune-relasjonen for å bedre forstå hvordan økonomiske innsikter er overførbare.

2.1.1 Prinsipal-agent-teori

Innenfor økonomifaget er det tradisjon for å forstå styring av verdiskapende aktivitet gjennom relasjon mellom en *prinsipal* og en *agent*. Prinsipalen er parten som initierer eller «eier» aktiviteten og har et mål med utførelsen av denne. Agenten er parten som utfører aktiviteten på vegne av prinsipalen. Dersom prinsipalen og agenten har sammenfallende mål er denne fordelingen mellom eier og utførende part i teorien uproblematisk. I tilfeller hvor det ikke er fullt sammenfall mellom prinsipalen og agentens mål, oppstår det imidlertid en risiko for prinsipalen. Prinsipalen har dermed et behov for å styre agenten slik at aktiviteten leder til riktig måloppnåelse.

Weitzman (1974) er sentral i prinsipal-agent-tradisjonen, særlig om denne skal anvendes mot offentlig sektor. Weitzman er mest anvendt i forbindelse med klima- og forurensingsøkonomi, men innsiktene er relevante også for en bredere forståelse av relasjonen mellom stat og kommune, hvor staten forstås som prinsipal og kommunen som agent.

Weitzman (1974) skiller mellom direkte styring eller regulering på den ene siden, og insentivmekanismer på den andre siden. Direkte regulering innebærer at prinsipalen gir detaljerte instruksjoner til agenten og gjerne også har kontrollmekanismer for å sørge for at agenten handler i tråd med disse instruksene. Dette tilsvarer lovgivning som regulerer prosesser eller utfall. Det klassiske eksempelet på dette er maksimalgrenser for forurensende utlipp. Et typisk eksempel fra norsk kommunal sektor er bemanningsnormer, slik som regulering av antall barn per ansatt i barnehager. Insentivmekanismer innebærer imidlertid å knytte inntekter og kostnader til henholdsvis ønsket og uønsket atferd eller utfall. Her er det klassiske eksempelet miljøavgifter, hvor forurensing utløser en kostnad. Overføringer av inntekter fra stat til kommune kan også utformes som insentiver, eksempelvis ved å knytte størrelsen på en overføring til aktivitetsnivå eller antall brukere, som for eksempel integreringstilskudd for flyktninger. Insentivmekanismer kan også være bestemt gjennom lovgivning, eksempelvis gjennom innretning av skattesystemet.

Det er flere faktorer som påvirker om direkte regulering eller insentiver er mest hensiktsmessig. Weitzman (1974) bruker forurensingstiltak for å illustrere dette. Han antar

at en virksomhet som forurensar har en kostnad for å rense utslippene hvor grensekostnadene øker med mengden rensing. Etter standard økonomisk teori er da samfunnsøkonomisk optimal rensing det nivået hvor grensekostnadene er lik grensenytten. Hvis grensekostnad og grensenytte er kjent, er det likegyldig om en bruker direkte regulering eller insentiver. Da kan en oppnå optimal rensing enten ved å beordre virksomheten til å rense på dette nivået, eller ved å sette en miljøavgift som gjør det optimale nivået mest lønnsomt for virksomheten.

Dersom regulerende myndighet ikke har full kjennskap til grensekostnad eller grensenytte er det imidlertid ikke likegyldig hvilket alternativ som benyttes. Innen økonomisk teori har det tradisjonelt vært en preferanse for insentivmekanismer hvor priser eller avgifter benyttes for at den enkelte agent selv velger optimal atferd i henhold til prinsipalens mål. Bakgrunnen for dette er en generell antakelse om at agenten har bedre kunnskap om egne forhold, slik som egen kostnadsfunksjon, enn prinsipalen. Dette kan sees i sammenheng med prinsippet om rammestyring fremfor statlig detaljstyring. Dette prinsippet kommer av antakelsen om at den enkelte kommune bedre kjenner lokale forhold, herunder grensekostnad og -nytte. Weitzman (1974) peker imidlertid på at både direkte regulering og indirekte styringsvirkemidler som insentiver kan være fordelaktig, og at usikkerhet og informasjonstilgang er viktige faktorer i hvilket alternativ som foretrekkes.

Weitzman (1974) peker særlig på to tilfeller hvor direkte regulering er å foretrekke, knyttet til formen på grensenyttedefunksjonen. For det første er direkte regulering å foretrekke når grensekostnadene vokser veldig sakte. For det andre er direkte regulering å foretrekke når terskelverdier eller små avvik i den regulerte aktiviteten er særlig viktig. Et eksempel på dette er drikkevann, hvor mindre avvik kan gi alvorlige konsekvenser for folkehelsen. Vannforsyning og drikkevann er derfor direkte regulert i forskrift, som også spesifiserer kommuners plikter.³⁷⁶

Det er imidlertid også tilfeller hvor insentivmekanismer er å foretrekke. Insentivmekanismer er generelt fordelaktig når det er flere agenter som har ulike grensekostnader, og prinsipalens mål er knyttet til samlet aktivitet. Hvis den regulerende myndigheten for eksempel vil redusere forurensning til samfunnsøkonomisk optimalt nivå, kan den sette en miljøavgift som samlet sett gir dette nivået. Myndigheten trenger da ikke å regulere renseaktiviteten i detalj, men kan overlate til den enkelte virksomhet å gjøre de rensetiltakene som har størst mulig effekt per innsatsfaktor, og som dermed gir en effektiv reduksjon i forurensing. Denne typen tilnærming til optimalisering ligger også tett mot litteratur om transaksjonskostnader, som vi vil redegjøre for i neste punkt.

2.1.2 Transaksjonskostnader og effektivitet

Litteraturen om transaksjonskostnader er i likhet med prinsipal-agent-teorien omfattende. Williamson (1975) er sentral i utviklingen av denne retningen, og vektlegger i likhet med Weitzman (1974) styring gjennom direkte regulering eller gjennom insentiver. Fokuset i transaksjonskostnadsanalyse er imidlertid ikke hvordan prinsipalen håndterer risikoen ved

³⁷⁶ Forskrift om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften) 22. desember 2016 nr.1868

å delegere aktiviteter til agenten, men hvilke kostnader styring av relasjonen mellom to parter innebærer.

Grunnantakelsen innen transaksjonskostnader er at det medfører kostnader å utarbeide og etterleve regulering. Disse kostnadene kan blant annet knytte seg til innsamling av nødvendig informasjon, rapportering av resultater og verifisering av informasjon på en observerbar og objektiv måte. Implikasjonen er dermed at det bør velges reguleringsformer som er enkle og som minimerer transaksjonskostnader. Eksempelet fra 2.1.1 om miljøavgift kan dermed også sees som et transaksjonskostnadsargument. Regulerende myndighet velger i eksempelet en styringsform som minimerer nødvendig informasjon for å påvirke virksomhetene til en atferd som samlet sett gir et samfunnsøkonomisk optimalt utfall.

Det kan imidlertid bemerkes at insentivmekanismer også kan innebære betydelige transaksjonskostnader, avhengig av hvordan mekanismene er innordnet og kompleksiteten i hva som skal insentiveres. Eksempler på dette er betydelige rapporteringskrav og statlig tilsyn rettet mot kommunesektoren. De medfølgende byråkratiske kostnadene kan da undergrave eventuelle positive effekter ved å knytte kommunens inntekter til aktiviteter. Dette er vanlige argumenter mot øremerking av overføringer til kommuner (Andreassen, Glemmestad, Fjeld, & Vabo, 2017).

Williamson (1975) peker på at effektiv styring fra et transaksjonskostnadsperspektiv kan innebære bruk av både insentiver og direktekontroll i styringshierarkier. Dette inkluderer kombinasjoner av insentivmekanismer og regulering. Et eksempel på dette er klimakvoter, som er et forsøk på å kombinere insentivmekanismene fra det tidligere miljøavgift-eksempelet samtidig som man direkte regulerer samlet utslipp gjennom å begrense antall kvoter.

Logikken fra transaksjonskostnadsanalyse er altså relevant for offentlig styring. Hovedvekten av litteraturen innenfor temaet omhandler imidlertid, i likhet med prinsipal-agent-teori, profittmaksimerende bedrifter som operer i et marked. I standard økonomisk teori kan effektivitet for slike bedrifter måles i form av profitt, og en velger styringsformer som best optimerer forholdet mellom inntekter og kostnader. Effektivitet er imidlertid noe mer komplekst for relasjonen mellom stat og kommune.

Agenda Kaupang (2017) påpeker flere typer effektivitetstap ved statlig styring, herunder effektivitetstap i form av manglende mulighet til prioritering, samt i form av «lekkasjer». En kommunes prioriteringseffektivitet handler om i hvilken grad kommunen er i stand til å prioritere sine ressurser på en måte som optimaliserer samfunnsøkonomisk nytte. Et slikt effektivitetstap kan ses på som en transaksjonskostnad for kommunene. Agenda Kaupang påpeker følgende:

«[Tidligere gjennomførte studier] gir i første rekke grunnlag for å omtale effekter av økonomiske og juridiske styringsvirkemidler. Begge kan i prinsippet sies å påvirke kommunens prioriteringseffektivitet negativt, i den forstand at kommunens prioriteringer endres som følge av statlige styringssignaler.»

For staten er effektivitetstap som følge av lekkasjer mer problematisk. Med lekkasjer menes her at kommuner omprioriterer midler bort fra områder hvor de mottar øremerkede midler, slik at effekten av de øremerkede overføringene fra staten blir mindre enn tilsiktet. Agenda Kaupang (2017) omtaler tidligere funn slik:

«Effekten av øremerkede midler reduseres som følge av lekkasjer. Fra et statlig perspektiv vil dette utgjøre et effektivitetstap, mens for en kommune kan oppfattes som et utslag av prioriteringseffektivitet. Juridiske virkemidler har å prinsippet ikke økonomiske lekkasjeeffekter. Derimot viser bidragene at det også finnes en slags lekkasjeeffekt når det gjelder juridiske virkemidler. Dette gjennom at kommuner ser ut til å velge å tolke den statlige juridiske styringen på måter som tilpasser den til lokale prioriteringsønsker.»

Effektivitet kan altså oppfattes ulikt mellom stat og kommune, som begge er ulike fra virksomhetene standard økonomisk teori i stor grad bygger på. For å forstå prinsippal-agentforholdet mellom stat og kommune, og hvordan transaksjonskostnadene mellom disse er, er det derfor nødvendig å forstå enkelte særtrekk ved stat og kommune.

2.1.3 Særtrekk ved stat og kommune som prinsippal og agent

Det mest åpenbare skillet mellom stat og kommune og virksomhetene som typisk omtales i standard økonomisk teori, er at stat og kommune ikke er profittmaksimerende. Videre tar verken stat og kommune direkte betalt for de fleste tjenestene disse tilbyr, men får inntekter gjennom skatter og avgifter. Den enkelte kommune er dermed i utgangspunktet mindre utsatt for prismekanismer som insentiverer en optimal produksjon hvor nytteverdi er lik grensekostnader.³⁷⁷ Staten kan imidlertid etablere slike prismekanismer ved å overføre inntekter til kommunene basert på aktivitet. Kommunesektoren finansieres i hovedsak gjennom skatteinntekter og tilskudd fra staten som utgjør frie inntekter. Staten kan imidlertid påvirke aktiviteten i kommunene ved å gi øremerkede tilskudd, eller ved å kompensere visse aktiviteter.

Insentivmekanismer gjennom statlige overføringer brukes i enkelte sektorer, slik som oppvekstsektoren. Staten gir eksempelvis kommuner rentekompensasjon for investeringer i læringsarenaer og utstyr. Dette innebærer at slike investeringer i praksis blir billigere og dermed mer attraktive for kommunene. En forutsetning for slike insentivmekanismer er at den kommunale tjenesten kan kvantifiseres. Kommuner har imidlertid også ansvaret for tjenester og underliggende aktiviteter som er krevende å kvantifisere. Mens utstyret som kjøpes inn til en skole kan telles, er det mer krevende å måle kvaliteten på opplæringen og oppfølgingen det enkelte barn får. Hvis staten ønsker å påvirke forhold i kommunale tjenester som ikke er enkelt kvantifiserbare, kan dermed insentivmekanismer være

³⁷⁷ I et marked med perfekt konkurranse mellom tjenestetilbydere vil prisen for tjenesten bli lik grensekostnaden. Dette gir flest mulig enheter av tjenesten til lavest pris, gitt kostnadskurven for å produsere tjenesten. Denne modellen for økonomisk tilpasning har imidlertid begrenset overførbarhet til offentlige tjenester, både fordi disse ikke er utsatt for priser i et marked med konkurranse, men også fordi det ofte er et mål at offentlige tjenester skal være tilgjengelig uavhengig av betalingsevne hos brukerne.

utilstrekkelige, i hvert fall uten at det innføres betydelige transaksjonskostnader som for eksempel rapportering og måling av aktivitet og kvalitet.

I henhold til Weitzman, vil behovet for styring avhenge av hvor sammenfallende målene til prinsipalen og agenten er. En teoretisk idealstat og idealkommune vil begge ta samfunnsøkonomisk optimale valg, i henhold til innbyggernes preferanser. Staten kan da i utgangspunktet styre tillitsbasert og minimere transaksjonskostnader gjennom å tildele kommunen en ramme som den har full frihet til å gjøre lokale tilpasninger innenfor.

Det er imidlertid ikke gitt at stat og kommune er idealistiske, eller at de har sammenfallende prioriteringer. Mens det er rimelig å anta at både stat og kommune ønsker best mulig tjenester til innbyggerne, som skole og eldreomsorg, gitt de tilgjengelige innsatsfaktorene, kan det være ulike syn nasjonalt og lokalt på hvordan dette bør eller kan oppnås. Individuer som inngår i både stat og kommune kan også handle ut fra egeninteresse og dermed prioritere aktiviteter som ikke nødvendigvis er samfunnsøkonomisk optimale. Statlige myndigheter kan også ha snevrere, sektorbaserte mål som ikke sammenfaller med lokale forhold eller preferanser i den enkelte kommune. Et eksempel er der nasjonale politikere har innført normkrav til en tjeneste, for eksempel bemanningsnormer, som treffer alle kommuner.

På den andre side kan den enkelte kommune ha en egeninteresse av å utføre aktiviteter som samlet vil være samfunnsøkonomisk unyttig om alle kommuner utfører dem. Dette omtales i økonomisk teori som «allmenningens tragedie», og er typisk beskrevet som en spillteoretisk situasjon hvor en fellesressurs ødelegges på lang sikt fordi alle brukerne av ressursen handler til sitt eget beste på kort sikt. Et eksempel på dette kan være arealplanlegging. Arealinngrepene, med påfølgende konsekvenser som naturtap, kan samlet bli for store om hver enkelt kommune tillater storstilt utbygging. Selv om en antar at staten og kommunen opptrer som idealiserte aktører på vegne av sine innbyggere, kan det dermed oppstå situasjoner uten fullt sammenfall mellom statlige og kommunale mål.

Når det ikke er sammenfall mellom statlige og kommunale mål eller prioriteringer, oppstår det en avveining mellom disse målene. Staten vil da ha et styringsbehov, for å sikre at kommunen følger statens mål, i tråd med deres relasjon som prinsipal og agent. I tilfeller som illustrert over med allmenningens tragedie, kan en også anta at statlig styring er mer effektivt for å maksimere samfunnsøkonomisk nytte på lang sikt. Sørensen og Hagen (2000) argumenterer imidlertid for at detaljert statlig styring kan føre til ineffektiv ressursbruk i kommunene. De argumenterer for at det er en gjensidig avhengighet mellom handlingsrom for lokale tilpasninger og politisk engasjement. Dette politiske engasjementet er videre avgjørende for at innbyggerne skal kunne ansvarliggjøre beslutningstakere for å handle i tråd med innbyggernes preferanser.³⁷⁸ I henhold til Sørensen og Hagen er det dermed nødvendig med en viss lokal tilpasning for å oppnå samfunnsøkonomisk effektive utfall.

³⁷⁸ Se nærmere om dette under omtalen av hensynet til lokaldemokratiet, nærhet og deltakelse i del 1 kapittel 4.5.

2.2 Perspektiver fra samfunnsvitenskapelig forskning

2.2.1 Innledning

Det er lite samfunnsvitenskapelig forskning som ser direkte på hvor formålstjenlig det samlede nivået av lovverk er for å styre kommuner. Forskning på lovers effekter på kommuner og lokalt selvstyre generelt er også noe begrenset. Det er imidlertid gjort omfattende evalueringer av spesifikke lover. Justisdepartementet har vedtatt en veileder for evaluering av lover.³⁷⁹ Evalueringer utføres relativt rutinemessig for enkeltstående lover, og svært mange av disse lovene berører kommuner. Evalueringene av lovene som berører kommunal sektor har primært et blikk på resultater og måloppnåelse for loven, men noen av dem inneholder også betraktninger om statlige styringsvirkemidler. Ved å fremheve enkelte slike evalueringer, i kombinasjon med funn fra enkelte generelle studier, kan vi dermed gi et bilde av de samfunnsvitenskapelige perspektivene på hvordan statlig styring av kommunene har utviklet seg, spesielt i form av lovverk, samt hvilke faktorer som påvirker forventninger til og etterlevelse av disse styringsverktøyene.

2.2.2 Forventninger til og etterlevelse av lovverk

I kommuneloven § 2-2 første ledd står det at «selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.» Dette omtales som forholdsmessighetsprinsippet og er et utslag av rammestyringsprinsippet. Prinsippene er omtalt i del 1 kapittel 2.4 og 2.5.2. Rammestyling er utgangspunktet for statlig styring, mens «detaljert styring skal være særskilt begrunnet i nasjonale mål» slik det uttrykkes i KDDs veileder.³⁸⁰ Detaljert regulering er likevel i ustrakt bruk i statens styring av kommuner. Lovgivning kan være en måte for nasjonale politikere å fremstå som handlekraftige i møte med utfordringer. I dette ligger det da en forventning om at lover som vedtas nasjonalt vil medfølge endringer lokalt.

Det er imidlertid ikke gitt at innføring av nye lover medfører endring. Eckhoff (1983) observerer at «[d]et virker som folk tror at hvis noe bare blir forbudt ved lov, så blir det slik, som om loven har magisk kraft».³⁸¹ Deloitte (2023) påpeker også slike overdrevne forventninger i sin evaluering av barnehageloven kapittel VIII, som omhandler psykososialt barnehagemiljø. En slik manglende realisme rapporteres også av (DFØ, 2024 B):

«Flere informanter fra kommunene undret seg over realismen i den statlige styringen av kommunene, fordi deres opplevelse er at styringen ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for at kommunene er forskjellige i størrelse og forutsetninger.»

Det pekes dermed på overdrevne forventninger om hva lov som virkemiddel kan oppnå, og overdreven tro på den enkelte kommunes mulighet til å håndtere stadig nye krav med utgangspunkt i sine lokale forutsetninger.

Sverdrup (2002) slår fast at lov som virkemiddel er mest effektivt i kombinasjon med andre og gjerne mykere virkemidler. Sverdrup peker spesielt på betydningen av informasjon til

³⁷⁹ (Justis- og politidepartementet, 2009)

³⁸⁰ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020)

³⁸¹ Se omtale av hensynet til formåls effektivitet i del 1 kapittel 4.2.4.

målgruppen. Organisatoriske og økonomiske rammer vil også være viktig for at lovverk kan etterleves. Misund (2022) peker på det organisatoriske i sammenheng med barnevernsreformen. I denne reformen var det, understøttet av lovgivning hvor «ulovfestede» oppgaver ble lovfestet, blant annet et ønske om å tydeliggjøre ansvarsfordeling. Misund peker på at slik lovfesting er et bidrag, men ikke tilstrekkelig alene for å sikre samhandling mellom stat og kommune:

«Selv om lovfesting kan klargjøre ansvaret, ligger oppgavefordelingen fortsatt an til å skape utfordringer. Siden beslutninger i kommunen får konsekvenser for oppgaver og utgifter til det statlige barnevernet, kan det oppstå uklarheter og uenighet knyttet til problemforståelse og valg av tiltak. Ettersom barneverntjenesten og Bufetat er gjensidig avhengig av hverandre, kan den ene etaten alltid skape uforutsigbarhet for den andre. Samordning av oppgaver krever gjensidig tilpasning, og da kan det oppstå uenighet om ansvarsfordeling. Det spørs derfor om det er mulig å løse "wicked problems".»

I tillegg til at lov som virkemiddel må sees i sammenheng med organisering, og behov for å tydeliggjøre ansvar, myndighet og roller, peker Misund også på at lover bør utformes med hensyn til det aktuelle problemfeltet. Misund betegner også barnevernsfeltet som et «wicked» eller gjenstridig problem. Gjenstridige problemer betegnes av at de er for store i omfang eller kompleksitet til at enkeltaktører kan løse dem alene, og de derfor krever samarbeid mellom ulike aktører (Gray & Purdy, 2018). Slik gjenstridighet er typisk for en rekke offentlige oppgaver, som i tillegg til ansvars- og rollefordeling, også krever samarbeid på tvers av sektorer, forvaltningsnivåer, eller i noen tilfeller også samarbeid med ikke-offentlige aktører. Misund (2022) peker imidlertid på at en ikke kan lovfeste godt samarbeid, og at lovverk derfor fortrinnsvis bør kombineres med andre styringsmekanismer som tilrettelegger for bedre samarbeid.

Lowverk kan imidlertid bidra positivt til samarbeid gjennom å avklare ansvars- og rollefordeling. Som gjengitt ovenfor peker Misund (2022) på dette som en mulig oppside, men med forbehold om at det likevel kan oppstå samarbeidsutfordringer grunnet uklarheter og uenighet knyttet til problemforståelse og tiltak. Hansen og Nokken (1976) peker imidlertid på at ansvars- og rollefordeling gjennom lovverk kan være en oppside selv når lovverket ellers er lite formålstjenlig. I sine studier av plan- og bygningsloven mener de at planleggingens viktigste funksjon er «å utgjøre et felles grunnlag for kommunikasjon mellom ulike grupper av beslutningstakere» (Hansen og Nokken 1976:221).

Det er imidlertid også andre faktorer som påvirker etterlevelse av lovverket, utover samarbeid mellom stat og kommune. Baklien og Skjælåen (2012) identifiserer flere faktorer som påvirker etterlevelse av lovverk i sin artikkel om alkoholloven, ved å trekke på retts sosiologiske perspektiver med referanse til blant annet Aubert et al (1952) og Øyen (1974). De peker på at loven og kommunens håndhevelse begrenses av særlig tre faktorer. For det første, at lovgiver har begrenset forståelse av institusjonen, kommunen og det lokale selvstyret, som skal håndheve loven. For det andre, at kommunen som politisk institusjon ivaretar ulike og til dels motstridende hensyn. For det tredje, at kommunenes kunnskap om loven varierer, noe som også påvirker dens effektivitet som virkemiddel.

Vi tror at det også kapasitet og kompetanse kunne vært lagt til som en begrensende faktor. Kommunen har ikke uendelige ressurser å bruke, og er derfor tvunget til å gjøre prioriteringer. Prioriteringer gjøres av politikere i den enkelte kommune, og hver kommune har sin politiske ledelse og sine behov og utfordringer.

At det er variasjon mellom kommuner når det gjelder lovoppfyllelse underbygges også av rapporten fra Menon Economics (2022). I denne rapporten konkluderes det med at flere faktorer er viktig for lovoppfyllelse. Det pekes på at jo mer perifere og små kommunene er, desto lavere er graden av lovoppfyllelse. Det understrekes videre at god økonomi i noen grad, men ikke fullt ut, kompenserer for sentralitet og størrelse.

Det er altså både begrensninger i hva lovverk kan oppnå, men også variasjon i hvorvidt kommuner oppfyller sine plikter i møte med lovverket. Et fokus på juridiske virkemidler kan også ha utilsiktede konsekvenser, i de tilfeller hvor juridiske hensyn overstyrer hensyn til kvalitet på tjenestene og økonomisk handlingsrom. I DFØ 2024:11 poengteres det at kommunene er ulike:

«[D]en juridiske styringen på noen områder [tar] i liten grad tar hensyn til at kommunene er veldig forskjellige. Når det eksempelvis stilles eksplisitte krav til bestemte funksjoner eller bemanning, og kravene gjøres generelle, kan styringen tendere mot å være uforholdsmessig i den forstand at styringen i for liten grad er nyansert og tilpasset behovet i den enkelte kommune.»

En forskyvning fra lokale nyttehensyn til juridiske hensyn påpekes også av Skutlaberg (2023), i sin doktorgrad om rektorrollen i langvarige saker knyttet til elevers psykososiale skolemiljø skriver han følgende:

«Jussen blir det dominerende i det som ut fra rektorenes refleksjoner er et pedagogisk og etisk ansvar. Usikkerhet på hva som utgjør fylkesmannens [statsforvalterens] vurderingsgrunnlag, og om saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes, er krevende å leve med. Med trussel om tvangsmulkt, bot og fengsel hengende over seg, opplever rektorene press på å implementere tiltak også når de ikke finner dem egnet eller hensiktsmessig i den aktuelle saken.»

Usikkerhet om statsforvalterens vurderinger er altså kompliserende for kommuners regelverksetterlevelse. Dersom den enkelte kommune og statsforvalter har ulike tolkninger av lovverket, og spesielt dersom lovverket åpner for lokale tilpasninger, kan det flytte fokus fra hva som er de mest samfunnsøkonomisk nyttige aktivitetene, til en rettsliggjøring av kommunens aktiviteter. Dette kan innebære en byråkratisering hvor kommunens ressurser prioriteres til etterlevelse og rapportering, heller enn å skape positive bruker- og samfunnseffekter.

3 Empiri

3.1 Innledning

I dette kapittelet redegjør vi først kort for det konseptuelle rammeverket som ligger til grunn for vår vurdering av lovers effekter. Deretter redegjør vi for casestudier av fire ulike lover. Først beskriver vi lovenes formål og eventuelle tidligere evalueringer, før vi gjengir funn fra intervjuer med en rekke kommuner om de aktuelle lovene. Deretter kommer våre vurderinger av disse funnene. Avslutningsvis gjengis funn fra spørreundersøkelsen til kommunedirektører.

3.2 Konseptuelt rammeverk

Vår tilnærming bygger på en effektkjedemodell, basert blant annet på arbeid fra DFØ, som er et standard rammeverk for evalueringer og samfunnsøkonomiske analyser. Effektkjedemodellen som et konseptuelt rammeverk ligger til grunn for vår gjennomgang av effektene av ulike lover.



Figur 1: Overordnet effektkjedemodell³⁸²

Innsatsfaktoren kan i denne sammenheng defineres som de ressursene kommunene har behov for som følge av Stortingets lovvedtak.

Aktivitetene er de umiddelbare handlingene kommunene må gjøre for å etterleve loven. Dette kan eksempelvis være å innføre nye rutiner, arbeidsoppgaver og -prosesser, ansette flere eller omorganisere.

Disse aktivitetene skaper et sett med **resultater**, som er kortsiktige og observerbare konsekvenser, kostnader eller gevinster av de gjennomførte aktivitetene. Dette kan eksempelvis være mer eller mindre tid til en arbeidsoppgave, endring i prioritering av ulike arbeidsoppgaver eller måten en arbeidsoppgave gjøres på.

Deretter oppstår det positive eller negative **brukereffekter** hos de loven er ment å påvirke. Dette kan eksempelvis være et bedre tjenestetilbud, økt læring, høyere livskvalitet eller dårligere helse.

Til slutt resulterer de foregående stegene i et sett med **samfunnseffekter**, som er de langsiktige positive eller negative konsekvensene av loven, ikke på individ- eller

³⁸² Kilde: DFØ: <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/fra-okonomiske-data-til-styringsinformasjon/bruk-av-okonomisk-styringsinformasjon-i-etatsstyringen/veileder-om-bruk-av-okonomisk-styringsinformasjon-i-etatsstyringen/dialog-om-effektiv-ressursbruk> - Bearbeidet av BDO.

brukergruppenivå, men på overordnet samfunnsnivå. Dette kan eksempelvis være mer effektiv ressursbruk, økt rettssikkerhet eller svekket lokalt selvstyre.

3.3 Case 1: Integreringsloven

3.3.1 Lovens formål

Integreringsloven § 1, som regulerer lovens formål, lyder slik:

«Formålet med loven er at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet.

Loven skal videre legge til rette for at asylsøkere tidlig får kjennskap til norsk språk og samfunnsliv.»

Integreringsloven ble vedtatt i 2020, og utfyllende regler er gitt i integreringsforskriften. Loven og hvilke vurderinger lovgiver har gjort i forbindelse med vedtakelse av loven er nærmere omtalt i del 1 kapittel 6.2.

Av særlig relevans for vår undersøkelse er lovens kapittel 4 og 6, som regulerer og stiller krav til innholdet i introduksjonsprogrammet og omfang av timer til opplæring. Formålet med introduksjonsprogrammet er å gi deltakerne grunnleggende norskkunnskaper, en innføring i norsk samfunnsliv og forberede til jobb eller videre utdanning.

3.3.2 Kort beskrivelse av tidligere evalueringer

Vi er ikke kjent med at det er gjort en evaluering av integreringsloven. Det er gjort evalueringer av ulike «integreringspakker» og av det midlertidige regelverket for ukrainere, men disse vurderes ikke å være direkte relevante i denne sammenheng.

3.3.3 Hva kommunene opplever som utfordrende ved loven

Et stort flertall av de intervjuede mener at flere aspekter ved integreringsloven med forskrift bidrar til å redusere dens formålseffektivitet og treffsikkerhet. Kort oppsummert mener de følgende:

- Loven er detaljstyrende og gir for lite rom til tilpasninger etter individuelle behov og lokale forhold
- Loven er ressursdrivende og byråkratisk
- Loven stiller høye målkrav som det er urealistisk å nå

For det første uttrykkes det at loven og forskriften stiller en rekke detaljerte krav, som begrenser det kommunale handlingsrommet til å finne egne løsninger basert på lokalt skjønn. Dette gjelder eksempelvis konkrete tidsrammer for opplæring, nøyaktig hvor mange timer undervisning som skal gis og spesielle innholds krav. Et annet eksempel er at utdanningsbakgrunn brukes for å kategorisere deltakere, mens flere påpeker at språkbakgrunn er det som har størst betydning for hvor raskt en lærer seg norsk. I sum

uttrykkes det at lovkravene trumfer kommunenes mulighet til å gjøre faglige vurderinger fra sak til sak. Det uttrykkes at selv om loven slår fast at «introduksjonsprogrammet [skal tilpasses] den enkeltes behov», så gjør detaljerte innholds krav og måter å kategorisere deltakerne på at det reelle handlingsrommet for tilpasninger er begrenset.

For det andre uttrykkes det at loven skaper merarbeid og store mengder saksbehandling. Det påpekes at loven stiller en rekke vedtaks krav som skaper mye arbeid, herunder enkeltvedtak og saksbehandling, rapportering og dokumentering i fagsystemer. Flere uttrykker også at dokumenter som integreringsplaner og -kontrakter har liten praktisk verdi, men må utarbeides fordi loven stiller krav om det. Dette trekkes av flere frem som et eksempel på at loven stiller krav som i liten grad bidrar til å skape ønsket måloppnåelse.

For det tredje uttrykkes det at loven stiller læringskrav som er urealistiske å nå. Det er bred enighet blant de vi har intervjuet om at høye språkkrav som skal nås innenfor en begrenset tidsperiode skaper utfordringer både for kommunene og den enkelte deltaker. Det pekes eksempelvis på bestemmelsen om at deltakere med videregående utdanning fra tidligere får 18 måneder på seg til å nå et visst nivå i norsk. Et intervjuobjekt uttrykker at «det blir som å si til en skoleklasse at 'her skal alle få karakteren 5 eller bedre'». Flere av intervjuobjektene uttrykker at de foreløpig ikke har eksempler på noen deltakere som har klart norskkravene innenfor den lovbestemte tiden. Det er bred enighet blant intervjuobjektene om at ambisjonsnivået for læring i loven er svært høyt og i praksis knapt mulig å nå. I tillegg påpekes det at kommunene ikke får tilført tilstrekkelig med midler for å kunne levere på ambisjonsnivået.

3.3.4 Hva kommunene opplever som positivt ved loven

I våre intervjuer med kommuner er det påpekt vesentlig flere nedsider enn oppsider ved integreringslovens effektivitet. Enkelte positive effekter ved loven har likevel blitt trukket frem i intervjuene:

- Loven kan bidra til likt tilbud på tvers av kommuner
- Loven gir kommunen et tydelig rammeverk å forholde seg til

Det påpekes i intervjuene at en detaljert lov med konkrete krav kan bidra til å skape et likt tilbud mellom kommuner. Flere uttrykker at det er uheldig hvis det er store forskjeller mellom tilbudene med hensyn til kvalitet og innhold på tvers av kommuner. Det påpekes at integreringsloven gir detaljerte innholds krav, og slik sett bidrar til økt standardisering og mindre forskjeller.

Videre påpeker enkelte at loven gir kommunen et tydelig rammeverk å forholde seg til, og slik sett kan fungere som en «oppskrift» for kommuner som ikke eller i liten grad har jobbet med integrering tidligere. Det påpekes at særlig mindre kommuner, som kan ha liten erfaring med integreringsarbeid og dermed begrenset kompetanse på området, kan ha stor nytte av et detaljert lovverk med tydelige krav. På den måten har de en tydelig rettesnor når de skal bygge opp et helt nytt tjenesteområde.

3.3.5 Oppsummering og vår vurdering

I våre intervjuer pekes det på flere forhold som reduserer integreringslovens formålseffektivitet. Loven begrenser det kommunale handlingsrommet til å finne egne løsninger og skaper ineffektiv ressursbruk. Dette begrunnes særlig med at loven stiller en rekke detaljerte krav som er til hinder for lokalt skjønn, samt at loven skaper merarbeid i form av saksbehandling og byråkrati. I tillegg oppfatter kommunene at lovgiver har lagt seg på et urealistisk ambisjonsnivå med hensyn til hva programdeltakerne kan lære innenfor en begrenset tidsperiode.

Vår vurdering er at loven stiller til dels detaljerte innholds krav, samtidig som programdeltakere blir satt i ulike kategorier basert på forhåndsdefinerte kriterier. I sum bidrar dette til å redusere det kommunale handlingsrommet og muligheten for å bruke skjønn lokalt. Basert på våre intervjuer er det grunn til å tro at loverket har en ressursdrivende effekt, og kan skape ineffektivitet gjennom å stille krav som ikke nødvendigvis samsvarer med behovet i den enkelte kommune. Samtidig er det et poeng at introduksjonsprogrammet skal være likeverdig uavhengig av hvor man er bosatt. Det er et forhold som taler for en viss form for regulering.

I lys av effektkjedemodellen vurderer vi at loven har ført til økt ressursbruk i kommunene gjennom aktivitetene den pålegger kommunene. I intervjuene er det bred enighet om at disse aktivitetene i liten grad støtter oppunder de ønskede bruker- og samfunnseffekter. Resultatet av aktivitetene er dermed en ressurslekkasje som skaper en samfunnsøkonomisk ineffektivitet, fordi ressursene ikke brukes optimalt. I sum indikerer våre intervjuer at det er flere forhold ved integreringsloven som begrenser dens formålseffektivitet.

3.4 Case 2: Opplæringsloven kapittel om skolemiljø

3.4.1 Lovens formål

Opplæringsloven regulerer grunnskoleopplæring og videregående opplæring, samt aktiviteter knyttet til skolen som for eksempel skoleskyss, skolefritidsordning og oppfølgingstjenesten. I opplæringsloven fra 1998 ble det med virkning fra 2002 innført et eget kapittel 9 A om elevenes skolemiljø.³⁸³ Disse reglene ble videreutviklet gjennom nok en endringslov i 2017.³⁸⁴ Endringen i 2017 er gjerne omtalt som «mobbeloven».

Vår evaluering er gjort på grunnlag av reguleringen i opplæringsloven fra 1998. Reglene er langt på vei videreført i kapittel 12 i ny opplæringslov om trådte i kraft 1. august 2024, og har dermed trolig overføringsverdi også til ny lov så langt den er videreført.

Paragraf 9 A-2 i 1998-loven slår fast at «[a]lle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø fremjar helse, trivsel og læring.» Videre sier § 9 A-3 at skolen skal ha «nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering.» Paragraf 9 A-4 pålegger

³⁸³ Lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa 20. desember 2002 s. 112.

³⁸⁴ Lov om endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø) 9. juni 2017 nr. 38

skolen en «aktivitetsplikt for å sikre at elever har eit trygt og godt psykososialt skolemiljø». Vår undersøkelse er rettet særlig mot denne aktivitetsplikten, som krever at skolen gjør undersøkelser og tiltak, herunder utarbeider en skriftlig tiltaksplan, dersom en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt.

3.4.2 Kort beskrivelse av tidligere evaluering

Deloitte gjorde i 2019, på oppdrag for Utdanningsdirektoratet, en evaluering av kapittel 9 A etter endringsloven fra 2017. Endringslovens hovedformål var å styrke rettighetene til elever som blir mobbet, samt å sikre et trygt og godt skolemiljø. Evalueringen hadde følgende problemstillinger:

1. En vurdering av måloppnåelse, ved å undersøke hvordan nye lovkrav er implementert
 - a. Hvordan oppfyller skolene aktivitetsplikten?
 - b. Hvordan ivaretar skoleeierne ansvaret for at lovens krav blir oppfylt?
 - c. Hvordan ivaretar Fylkesmannen sin rolle som håndhevingsmyndighet?
 - d. Hvordan ivaretar Utdanningsdirektoratet sin rolle som klageinstans?
2. Konsekvenser av endringene i loven, belyst gjennom en kartlegging av ulike aktørers erfaringer med loven så langt
 - a. Hvilke konsekvenser har de ulike aktørene, hhv elevene, foreldrene, skolene, skoleeier og statsforvaltningen erfart at endringene i loven har hatt?
 - b. Har endringene ført til at elever i større grad opplever det trygt og godt på skolen?
 - c. Har endringene ført til at ordningen har blitt enklere, raskere, tryggere og mer brukervennlig?
3. Informasjon og kommunikasjon i forbindelse med lovendringen
 - a. Hvordan har informasjon om lovendringen til aktuelle nivåer/berørte aktører blitt forstått og brukt/videreformidlet?
 - b. Har informasjon om lovendringen bidratt til å sikre en felles forståelse for målene med og intensjonen bak lovendringen?

Evalueringen fokuserer altså på i hvilken grad og hvordan lovkravene er implementert, og *ikke* om det faktisk har blitt mindre mobbing. Evalueringen bygger på intervjuer og spørreundersøkelser med aktører som skoleeiere, skoleledere, lærere, elever, foresatte og fylkesmenn.

Evalueringen viste at implementeringen av kapittel 9 A var et pågående arbeid, og at det var betydelig variasjon i hvordan regelverket ble forstått og praktisert. Dette resulterte i ulik anvendelse av lovbestemmelsene, noe som kan påvirke måloppnåelsen negativt. Også fylkesmennene, som i kraft av kapittel 9 A fikk en ny rolle, opplevde utfordringer med å etablere en enhetlig praksis på tvers av embetene.

Evalueringen av kapittel 9 A avdekket flere utfordringer og uforutsette konsekvenser som har påvirket skolens arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø for alle elever. Dokumentasjonskravene, som var ment å sikre at aktivitetsplikten følges, oppleves som

arbeidskrevende for skolene. Videre uttrykker skolene at det er stor variasjon i praksis både mellom skoler og skoleeiere. Evalueringen trekker også frem utfordringer med lang saksbehandlingstid hos fylkesmennene.

Videre peker evalueringen på utfordringer ved vektlegging av elevenes subjektive opplevelse. Selv om det er positivt og ønskelig at elevenes stemme høres, har dette også ført til utfordringer. Skoler rapporterer at de bruker mye tid på å følge opp saker som de selv ikke ville definert som skolemiljøsaker, eksempelvis vanlige irettesettelser eller uenigheter. Evalueringen peker på at dette kan dreie ressursbruken mot saksbehandling og vekk fra praktisk innsats. Det er også tilfeller der kravet om å vektlegge elevenes subjektive opplevelser har ført til at enkelte saker blir såkalt «evighetssaker», hvor aktivitetsplaner opprettholdes mot skolens ønske, fordi eleven eller foreldrene ikke anser situasjonen som løst. Lovendringen har også ført til debatt og bekymring rundt rettsikkerheten for ansatte i skolen. Når elevens subjektive opplevelser skal vektlegges i saker der ansatte beskyldes for å krenke en elev, oppleves det som utfordrende å balansere hensynene i opplæringsloven og arbeidsmiljøloven.

Evalueringen identifiserte også flere positive endringer. Skolene utarbeider nå flere aktivitetsplaner enn tidligere enkeltvedtak, noe som kan tyde på en mer systematisk oppfølging. Skolene tar raskere tak i saker enn tidligere. Håndhevingsordningen har også vist seg effektiv, da den gir flere elever mulighet til å få saken sin vurdert på et høyere forvaltningsnivå. Dette bidrar videre til læring og forbedret implementering av lovverket i skolene.

Evalueringen konkluderer med at kapittel 9 A i stor grad fungerer etter intensjonen, men at det fortsatt er rom for forbedring. Skolene handler nå raskere og mer systematisk i situasjoner hvor elever ikke har det trygt og godt på skolen, og elevenes subjektive opplevelser blir vektlagt i større grad enn tidligere. Håndhevingsordningen blir i evalueringen pekt på som både enklere og mer brukervennlig enn tidligere, men oppfyller ennå ikke intensjonen om en raskere oppfølging.

3.4.3 Hva kommunene opplever som utfordrende ved loven

I våre intervjuer blir det påpekt flere utfordringer ved opplæringsloven kapittel 9 A som reduserer dens formåls effektivitet:

- Loven oppfattes som detaljstyrende
- Dokumentasjonskravene oppleves som ressurskrevende å oppfylle
- Begrepsformuleringer i loven kan skape tolkningsproblemer
- Loven har skapt debatt og bekymring ved lærernes posisjon og rettssikkerhet
- Varierende tolkning av loven mellom statsforvaltere og kommuner

I tillegg uttrykker et flertall av de intervjuede at innføringen av loven i liten grad har bidratt til å redusere omfanget av mobbing.³⁸⁵ Flere uttrykker at dette illustrerer at loven har hatt begrenset effekt.

Samtlige av intervjuobjektene oppfatter loven som detaljstyrende, noe de mener påvirker dens formålseffektivitet negativt. Flere intervjuobjekter uttrykker at lovens detaljerte reguleringer begrenser kommunens fleksibilitet i arbeidet med et trygt og godt skolemiljø. Det trekkes frem at den formelle oppfyllelsen av lovkrav kan ta oppmerksomheten bort fra det praktiske arbeidet med å hjelpe elevene. Dette uttrykkes altså å dreie ressursbruken vekk fra andre og reelt viktigere oppgaver som kommer elevene til gode i større grad. Videre uttrykkes det at kommunen og statsforvalter kan ha ulike tolkninger rundt når aktivitetsplaner skal utarbeides. Opprettelse av en aktivitetsplan setter ofte i gang et saksbehandlingsapparat som intervjuobjektene mener kunne være løst enklere. Dette kan føre til at skolen bruker ressurser på dokumentasjon, i stedet for direkte arbeid med elevene. Denne effekten er detaljert beskrevet Skutalberg (2023), som i sin doktorgrad blant annet skriver at «[j]ussen blir det dominerende i det som ut fra rektorenes refleksjoner er et pedagogisk og etisk ansvar». Flere påpeker at særlig små kommuner har begrensende ressurser til å oppfylle dokumentasjonskravene. Disse kan mangle tilstrekkelig personalressurser til å utarbeide de skriftlige planene som kreves av loven.

I intervjuene påpekes utfordringer knyttet til opplæringsloven kapittel 9 A. Flere påpeker at formuleringer som eksempelvis «ikke oppleve å bli krenket», åpner for subjektive tolkninger. Dette skaper utfordringer for skolene når de skal håndheve loven på en konsekvent og rettferdig måte. Mangelen på en presis definisjon gjør det vanskelig for skolene å vite nøyaktig hva som forventes, noe som kan føre til økt konfliktnivå og misforståelser mellom elever, foresatte og skolen.

Det blir videre trukket frem et dilemma knyttet til balansen mellom læreres autoritet og elevenes rett til å bli hørt. Det fremheves at bestemmelsene i kapittel 9 A gir elever en formell arena for å «klage inn» en lærer for krenkelser, noe som skaper en asymmetri der lærere og rektorer kan bli påklaget og personlig ansvarliggjort av elever og foresatte. Det kan her oppstå konflikt mellom opplæringsloven kapittel 9 A og arbeidsmiljøloven. Det trekkes frem eksempler der lærere og rektorer blir innmeldt av foresatte, hvilket skaper en usikker arbeidssituasjon for skolens ansatte. Denne konflikten kan bidra til at lærere og føler seg utrygge i sin rolle, noe som igjen kan påvirke deres autoritet og evne til å opprettholde et trygt og godt klasserommiljø. Enkelte intervjuobjekter peker på at dette i ytterste konsekvens kan gjøre læreryrket mindre attraktivt, noe som igjen skaper utfordringer med rekruttering av kvalifiserte lærere. Skutalberg (2023) har dokumentert at flere rektorer har sagt opp sine stillinger som følge av opplæringsloven kapittel 9 A.

Videre ble statsforvalternes varierende tolkning og håndtering av lovverket påpekt i intervjuene. Intervjuobjektene understreker også at det er ulik praksis på tvers av kommuner. Et intervjuobjekt peker på en konkret sak hvor statsforvalteren foreslo tiltak

³⁸⁵ Disse påstandene støttes av elevundersøkelsen for 2023, som viser en økning i mobbetallene i grunnskolen for andre året på rad, jf. (Kunnskapsdepartementet, 2024)

som intervjuobjektet mener gikk utover statsforvalters myndighet. Dette førte til en situasjon der foresatte mistet tillit til skolen, noe som ytterligere kompliserer skolens arbeid med å opprettholde et trygt og godt læringsmiljø. Enkelte intervjuobjekter peker på at måten klagesaker blir behandlet på, ofte er mer problematisk enn selve loven. Intervjuobjektene forteller at dette skaper frustrasjon blant skolens ansatte.

3.4.4 Hva kommunene opplever som positivt ved loven

Til tross for utfordringene pekt på over, fremheves det i intervjuene også positive effekter ved loven:

- Loven gir elever et lovfestet vern mot krenkelser og mobbing
- Krav om konkrete tiltak og planer har ført til en mer strukturert håndtering av mobbing og krenkelser i skolen
- Loven har bidratt til å styrke ansattes kompetanse i å håndtere krenkelser og mobbing, samt bevissthet rundt det forebyggende arbeidet
- Loven har fremmet økt samarbeid mellom skolen, foresatte og eksterne aktører

Intervjuobjektene trekker frem at det er grunnleggende positivt at elever har rettigheter og blir hørt. Lovens intensjon om å sikre en trygg og inkluderende skolehverdag for alle elever er viktig, og det er bred enighet om viktigheten av å beskytte elever mot krenkelser og mobbing. Rettighetene som er nedfelt i loven, sikrer at elever har et lovfestet vern mot krenkelser og mobbing.

Videre fremheves det at loven, ved å kreve konkrete tiltak og planer mot mobbing, har ført til en mer systematisk tilnærming til hvordan skoler håndterer mobbing og krenkelser. Et viktig funn er at loven gir klare retningslinjer for å etablere systemer som kommer elevene til gode. Intervjuobjektene uttrykker at loven er nyttig for å utvikle prosedyrer og verktøy. Intervjuobjektene trekker frem at dette fører til mer effektive og konsekvente tiltak når utfordringer oppstår, samt at en slik systematisering kan bidra til å forebygge mobbing og skape en trygg skolehverdag.

Videre påpekes det at loven har ført til økt bevissthet og kompetanse blant skolens ansatte når det gjelder håndtering av krenkelser og mobbing. Intervjuobjektene påpeker at dette bidrar til å styrke skolens kapasitet til å ivareta elevenes behov og rettigheter på en mer profesjonell og effektiv måte. Loven har også ført til økt bevissthet rundt det forebyggende arbeidet, ifølge flere av intervjuobjektene.

Til slutt påpeker intervjuobjektene at loven har ført til økt samarbeid mellom skole, foresatte og eksterne aktører som eksempelvis barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og Statped. Samarbeidet bidrar til en helhetlig tilnærming til elevenes trivsel og læring, hvor skolen ikke står alene i å håndtere komplekse problemstillinger.

3.4.5 Oppsummering og vår vurdering

Først og fremst er det klare indikasjoner på at opplæringsloven kapittel 9 A i liten grad har bidratt til det samfunnsmessige målet om mindre mobbing. Dette understøttes av

elevundersøkelser,³⁸⁶ og våre intervjuer indikerer det samme. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved lovens formåls effektivitet.

Videre har våre intervjuer illustrert flere negative effekter og utfordringer ved opplæringsloven kapittel 9 A. En av de største negative effektene gjelder den detaljerte reguleringen, som intervjuene viser kan gi mye oppmerksomhet på dokumentasjon og oppfyllelse av formelle krav. Dette kan ta tid og ressurser bort fra det direkte arbeidet med elevene, som vi vurderer som viktigere enn arbeid med saksbehandling og dokumentasjon. En annen utfordring er lovens vage formuleringer, som åpner for subjektive tolkninger og skaper vanskeligheter for skolene i å håndheve regelverket konsekvent. Dette fører til ulik praksis og potensielt økt konflikt mellom elever, foresatte og skolen. Videre peker informantene på statsforvalternes varierende tolkning og håndheving av loven. Intervjuobjektene mener det er behov for mer konsekvent og rettferdig håndheving av loven på tvers av kommunene, for å sikre at alle elever får like gode betingelser uavhengig av hvor de bor. Konflikten mellom opplæringsloven og arbeidsmiljøloven blir også fremhevet, spesielt i tilfeller hvor skolens ansatte kan bli meldt inn av elever og foresatte.

På den andre siden fremheves også flere positive aspekter ved loven. Loven gir elever viktige rettigheter og en stemme, noe som kan bidra til en tryggere og mer inkluderende skolehverdag. Intervjuobjektene peker på at det lovfestede vernet mot krenkelser og mobbing kan øke elevenes trivsel og forbedre læringsmiljøet. En detaljert lov trekkes også frem av enkelte som positivt, da loven krever konkrete tiltak og planer mot mobbing, som fører til en mer systematisk tilnærming til håndtering av kapittel 9 A-saker. Slik systematisering kan gjøre tiltakene mer effektive og konsekvente. I tillegg har loven ført til økt bevissthet og kompetanse blant skolens ansatte.

I lys av effektkjedemodellen vurderer vi at loven har ført til økt ressursbruk gjennom aktivitetene den pålegger kommunene. Våre intervjuer viser bred enighet om at aktivitetene i begrenset grad støtter oppunder de ønskede bruker- og samfunnseffektene. Resultatet av de pålagte aktivitetene er dermed en ressurslekkasje som skaper en samfunnsøkonomisk ineffektivitet, fordi ressursene ikke brukes optimalt i henhold til ønskede bruker- og samfunnseffekter. Samlet sett vurderer vi lovens formåls effektivitet som begrenset på dette tidspunktet. Den pålegger kommunene merarbeid, samtidig som elevundersøkelser viser at det har blitt mer, og ikke mindre, mobbing.

3.5 Case 3: Helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 6

3.5.1 Lovens formål

Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 6 regulerer samarbeid mellom kommuner og regionale helseforetak. I § 6-1 er det bestemt at kommunene er forpliktet til å inngå samarbeidsavtaler med de regionale helseforetakene. I § 6-2 er det oppstilt krav til hva slike avtaler minimum skal omfatte. Formålet med å lovfeste plikten til samarbeidsavtaler er ifølge forarbeidene å sikre «tilstrekkelig samhandling om å gjennomføre gode pasientforløp» og å sikre «at den samlede helse- og omsorgstjenesten [...] blir så effektiv som den burde

³⁸⁶ (Kunnskapsdepartementet, 2024)

være». Departementet la også til grunn at reguleringen «kan medvirke til bedre forståelse og bedre samarbeid» og antok at fordelene ved reguleringen derfor var større enn ulempene i form tid og ressurser anvendt å fremforhandle og å inngå avtalene.³⁸⁷

3.5.2 Kort beskrivelse av tidligere evaluering

Vi er ikke kjent med at det i skrivende stund er gjort en evaluering av helse- og omsorgstjenesteloven som ser spesielt på kapittel 6.

3.5.3 Hva kommunene opplever som utfordrende ved loven

Få av intervjuobjektene mener loven reelt sett bidrar til bedre samarbeid mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten. I intervjuene pekes det særlig på tre utfordringer:

- Loven illustrerer en overdreven tro på lovgivning som virkemiddel
- Loven kan gi oppmerksomhet på formaliteter fremfor resultater
- Loven kan gi forhandlingspreget samarbeid

For det første uttrykker intervjuobjektene at godt samarbeid ikke kan lovfestes, men må skapes gjennom tillit og et felles ønske om å lykkes. Flere intervjuobjekter mener derfor at loven er et eksempel på en overdreven tro på lovgivning som virkemiddel for å nå mål. Flere uttrykker at innholdet i kapittel 6 ikke nødvendigvis burde vært en lov, men kunne vært ivaretatt gjennom mer pedagogiske virkemidler som en veileder, et rundskriv eller lignende.

For det andre påpeker enkelte at loven kan skape mer oppmerksomhet på å oppfylle de formelle lovkravene i kapittel 6 og mindre på faktisk å skape gode resultater og samarbeidsformer.

For det tredje påpeker enkelte at loven har gjort samarbeidsdynamikken mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten mer «forhandlingspreget», eksempelvis ved at jurister spiller en større rolle i samarbeidet enn tidligere. Disse uttrykker at samarbeidet nå er mer preget av interessekamp og formaliteter enn tidligere, noe som oppleves å ha svekket samarbeidsklimaet. Dermed mener flere at loven faktisk har virket mot sin hensikt, ved å skape et mer formalistisk samarbeidsklima.

3.5.4 Hva kommunene opplever som positivt ved loven

Selv om få av intervjuobjektene mener loven i seg selv bidrar til godt samarbeid, oppfatter et flertall likevel loven som hensiktsmessig. Kort oppsummert begrunner de dette med følgende:

- Det er behov for å regulere samarbeidet mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten
- Loven gir klare rammer for ansvars- og oppgaveplassering

Det uttrykkes at samarbeidet mellom kommune og spesialisthelsetjeneste er komplekst, og at det er behov for å ha mekanismer som regulerer samarbeidet. Eksempelvis uttrykker

³⁸⁷ Prop. 91 L (2010-2011) s. 327.

et intervjuobjekt: «Hvordan hadde det vært uten samarbeidsavtaler? Vi måtte uansett hatt et annet, gjensidig forpliktende dokument som regulerte samarbeidet».

Videre uttrykker flere at samarbeidsavtalene gir klare rammer for samarbeidet og bidrar til en tydelig plassering av ansvar og oppgaver. De uttrykker at det er hensiktsmessig å formalisere roller og ansvar, siden det er mange ulike aktører involvert og samarbeidet lett kan bli uoversiktlig uten en god formalisering.

I motsetning til integreringsloven og opplæringsloven, som er omtalt tidligere, oppfatter ikke intervjuobjektene helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 6 som spesielt ressursdrivende.

I sum mener intervjuobjektene at loven er hensiktsmessig, selv om den i seg selv ikke bidrar til måloppnåelse om bedre samarbeid, og at det i liten grad finnes gode og realistiske alternativer til samarbeidsavtalene.

3.5.5 Oppsummering og vår vurdering

De vi har intervjuet mener loven i seg selv i liten grad bidrar til å skape et godt samarbeidsklima, og på generelt grunnlag at et godt samarbeid må skapes gjennom relasjoner og ikke lovgivning. Slik sett vurderer vi lovens formålseffektivitet som begrenset. Samtidig er intervjuobjektene på flere måter positive til loven. Det er bred enighet om at samarbeidet mellom kommuner og spesialisthelsetjenesten må reguleres og formaliseres – på en eller annen måte. Det er ikke gitt at bestemmelsene i kapittel 6 burde vært gitt i lovs form; trolig kunne det vært vel så hensiktsmessig med en veileder, maler for avtaler eller lignende. I intervjuene pekes det på at lovreguleringen kan ha noen negative bieffekter, og at man ikke kan lovfeste godt samarbeid. Samtidig pekes det ikke på reelle alternativer eller andre modeller for å regulere samarbeidet. I sum uttrykker intervjuobjektene at loven i hovedsak er hensiktsmessig, og ikke representerer en vesentlig statlig detaljstyring eller en innskrenkning av kommunalt handlingsrom.

Vår vurdering er at selv om kapittel 6 stiller detaljerte krav til *overskriftene* i samarbeidsavtalene, stilles det ikke detaljerte krav til innholdet i de ulike avtaleelementene eller hvordan samarbeidet skal *gjennomføres*. Reguleringen skiller seg dermed fra eksempelvis opplæringsloven kapittel 9 A og integreringsloven ved at det ikke stiller prosesskrav eller sier detaljert hva kommunen skal gjøre eller hvordan den skal gjøre det. Likevel er det åpenbart at det ikke er mulig å lovfeste godt samarbeid; det må skapes gjennom relasjonsbygging og gjensidig tillit.

I lys av effektkjedemodellen vurderer vi at aktivitetene som følger av loven ikke har ført til nevneverdig økt ressursbruk i kommunene. Vi har ikke tilstrekkelig grunnlag til å vurdere bruker- og samfunnseffekter, men intervjuene gir ikke indikasjoner på at bruker- og samfunnseffektene som fremgår av reguleringens formål er realisert i særlig grad.

3.6 Case 4: Boligsosialloven

3.6.1 Lovens formål

Boligsosialloven er en ny lov som ble vedtatt i 20. desember 2022 og trådte i kraft 1. juli 2023. Lovens formål fremgår av § 1 som sier at den skal «forebygge boligsosiale utfordringer og å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe seg og beholde en egnet bolig.» Forslag om en ny boligsosiallov var blant annet begrunnet i at regjeringen mente «at dagens regelverk ikke er egnet til å realisere det nasjonale målet om at alle skal bo trygt og godt, og at en ny lov vil bidra til et nødvendig løft på det boligsosiale feltet.»³⁸⁸

Loven skjerper og presiserer kommunens ansvar på det boligsosiale området. Av særlig relevans for vår undersøkelse er § 6 om plikt til å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet. Denne paragrafen beskriver hvilken bistand kommunen har ansvar for å gi til vanskeligstilte, herunder råd og veiledning om økonomi og bomestring, samt praktisk bistand til å skaffe bolig. Bestemmelsen gir ikke en individuell rett på å få tildelt en kommunal bolig. Å skaffe seg en bolig er fortsatt et ansvar som først og fremst ligger på den enkelte.³⁸⁹

3.6.2 Kort beskrivelse av tidligere evaluering

Vi er ikke kjent med at det i skrivende stund er gjort en evaluering av boligsosialloven.

3.6.3 Hva kommunene opplever som utfordrende ved loven

Til tross for bred enighet om at lovens intensjon er god, er det ifølge våre intervjuer mange kommuner som har opplevd utfordringer med å følge opp boligsosialloven på en god måte. Hovedutfordringene kommunene står overfor kan oppsummeres i følgende punkter:

- Mange opplever usikkerhet rundt hvordan de konkret skal yte bistand og veiledning
- Det er mangel på både ansatte og boliger i flere kommuner

I intervjuene trekkes forståelsen av hva bistandsprinsippet egentlig innebærer frem som en vesentlig utfordring. Intervjuobjektene forteller at flere kommuner har rapportert om usikkerhet rundt hvordan de konkret skal yte bistand og veiledning til personer som trenger det. Dette inkluderer klarhet om hvilke spesifikke tiltak som skal gjennomføres, og hvordan disse skal tilpasses individuelle behov. Intervjuene viser at flere større kommuner allerede hadde erfaring med veiledning og bistand innen boligsosialt arbeid før boligsosialloven ble innført. Disse kommunene hadde etablert praksiser og rutiner som omfatter rådgivning, startlån, bostøtte og annen boligsosial bistand. Denne kompetansen og erfaringen gjorde overgangen til ny boligsosialloven mindre utfordrende for større kommuner. I intervjuene blir det fremhevet at større kommuner ofte både har kapasitet og kompetanse til å tilby de nødvendige tjenestene, noe som ikke alltid er tilfelle i mindre kommuner. Flere mindre kommuner uttrykker at det er vanskelig å ha tilstrekkelig kompetanse til å levere på det loven krever.

³⁸⁸ Prop. 132 L (2021-2022) s. 5

³⁸⁹ Prop. 132 L (2021-2022) s. 56

En annen sentral utfordring som flere trekker frem er ressursmangel, både når det gjelder ansatte og boliger. Flere kommuner mangler nok ansatte til å håndtere den økte arbeidsmengden som følger med lovens krav, spesielt knyttet til boligsosialloven § 6, om «[p]likt til å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet». Dette gjelder spesielt i mindre kommuner, hvor en eller få personer må håndtere et bredt spekter av oppgaver. Intervjuobjektene forteller at resultatet er at kapasiteten til å tilby individuell veiledning og støtte blir svært begrenset. Dette kan føre til at innbyggere ikke får den hjelpen de har krav på, og at saksbehandlingstiden øker. Intervjuobjektene forteller at mangelen på boliger er særlig aktuell i kommuner som har tatt imot mange flyktninger, ettersom dette har ført til en knapphet på tilgjengelige boliger. Dette har gjort det vanskelig å finne egnede boliger, og intervjuobjektene forteller at kommunene må benytte midlertidige løsninger.

3.6.4 Hva kommunene opplever som positivt ved loven

I intervjuene blir vi informert om at boligsosialloven har hatt flere positive effekter, som kan oppsummeres i følgende punkter:

- Loven fungerer som et rammeverk som gir kommunene frihet til å løse oppgaver innenfor gitte rammer uten detaljstyring
- Loven har bidratt til større likhet og forutsigbarhet i det boligsosiale arbeidet
- Forbedret samarbeid mellom kommunale enheter og NAV
- Loven har satt søkelys på kompetanseheving og mer langsiktig planlegging

Intervjuobjektene uttrykker at boligsosialloven i hovedsak oppfattes som et rammeverk snarere enn detaljstyring. De fleste intervjuobjektene mener at loven gir kommunene frihet til å løse oppgaver innenfor gitte rammer, uten å gi detaljerte instruksjoner om hvordan oppgavene skal utføres.

En av de viktigste fordelene som ble påpekt er lovens bidrag til økt formalisering og strukturering av det boligsosiale arbeidet. Ved å innføre et rammeverk og krav til kommunene, har loven gjort det enklere å gjennomføre tiltak som tidligere var mer preget av uformelle praksiser. Denne formaliseringen har ført til større likhet og forutsigbarhet i hvordan boligsosiale tjenester blir levert, noe som mange opplever som en forbedring fra tidligere.

Enkelte intervjuobjekter påpeker at en annen positiv effekt av loven er dens krav om samarbeid mellom ulike kommunale enheter og NAV. Noen kommuner mener at dette har ført til en helhetlig tilnærming til boligsosiale utfordringer, der ulike aktører må jobbe sammen for å finne de beste løsningene for innbyggerne. Enkelte intervjuobjekter peker på at dette tverrfaglige samarbeidet bidrar til at kommunene kan tilby mer omfattende og koordinert bistand, noe som forbedrer kvaliteten på tjenestene. Flere intervjuobjekter har fremhevet at dette samarbeidet har styrket kommunens evne til å håndtere komplekse boligsosiale saker på en mer effektiv måte.

Videre har loven ført til at flere kommuner har tatt grep for å forbedre kompetansen blant sine ansatte. Ved å tydeliggjøre kravene til veiledning og bistand, har loven oppmuntret kommunene til å investere i opplæring og kompetanseheving. Intervjuobjektene forteller at

dette har resultert i bedre forståelse av det boligsosiale arbeidet. Enkelte intervjuobjekter forteller at boligsosialloven også har bidratt til økt oppmerksomhet på langsiktig planlegging og strategisk tilnærming til boligsosiale utfordringer. Loven krever at kommunene utarbeider planer og strategier for å møte boligsosiale behov, noe som har ført til mer systematisk arbeid med boligpolitikk.

3.6.5 Oppsummering og vår vurdering

Intervjuobjektene påpeker at kravene i boligsosialloven har vært utfordrende å etterleve for flere små kommuner, spesielt krav som gjelder individuell bistand, veiledning og tilgang på boliger. Vi vurderer at boligsosialloven har blitt vesentlig vanskeligere for kommunene å håndtere enn forutsatt, på grunn av et stort antall flyktninger som følge av krigen i Ukraina. De høye ankomstene fra Ukraina i 2022 og 2023 har både ført til at langt flere personer trenger bistand til å finne bolig og at det er færre tilgjengelige boliger. Dette er en situasjon lovgiver ikke kunne forutse da loven ble utarbeidet. Vi vurderer altså at loven har havnet i et annet faktisk landskap enn opprinnelig forutsatt. Videre har mangel på tydeliggjøring av bistandsprinsippet ført til usikkerhet og ulik praksis blant kommunene når det gjelder veiledning. Ressursmangel, både i form av ansatte og boliger, har ytterligere komplisert situasjonen, særlig i mindre kommuner.

Boligsosialloven har innført rammer som har bidratt til å formalisere og standardisere det boligsosiale arbeidet i kommunene. Dette har ført til større likhet og forutsigbarhet i tjenesteleveransene, samt oppmerksomhet på langsiktig planlegging og strategisk tilnærming. Enkelte intervjuobjekter påpeker at loven har styrket samarbeidet mellom ulike kommunale enheter og NAV, noe som kan forbedret koordineringen av tjenestene til innbyggerne.

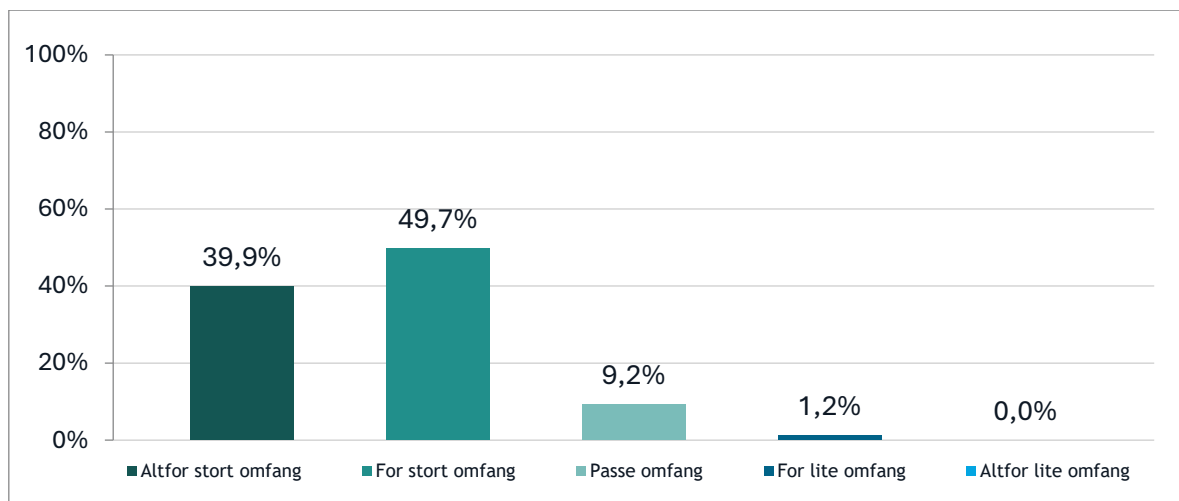
Intervjuobjektene opplever at loven gir nødvendige rammer som tidligere har vært fraværende. Intervjuobjektene peker likevel på viktigheten av å tilføre flere ressurser og bedre opplæringen, særlig i mindre kommuner.

I lys av effektkjedemodellen vurderer vi at loven har ført til noe økt ressursbruk gjennom aktivitetene den pålegger kommunene. Samtidig indikerer intervjuene at disse aktivitetene understøtter de ønskede bruker- og samfunnseffektene, uten at vi har tilstrekkelig grunnlag for å konkludere på om disse ønskede effektene er realisert. Intervjuene indikerer likevel flere positive effekter av loven. I sum vurderer vi lovens formålseffektivitet som hensiktsmessig, spesielt for mellomstore og store kommuner.

3.7 Funn fra spørreundersøkelse til kommunedirektører

3.7.1 Omfanget av statlig lov- og forskriftsregulering

I spørreundersøkelsen til kommunedirektørene var første spørsmål følgende: *Alt i alt, hva mener du om omfanget av den samlede statlige lov- og forskriftsreguleringen av kommunesektoren?* Figuren under viser svarene fra undersøkelsen.

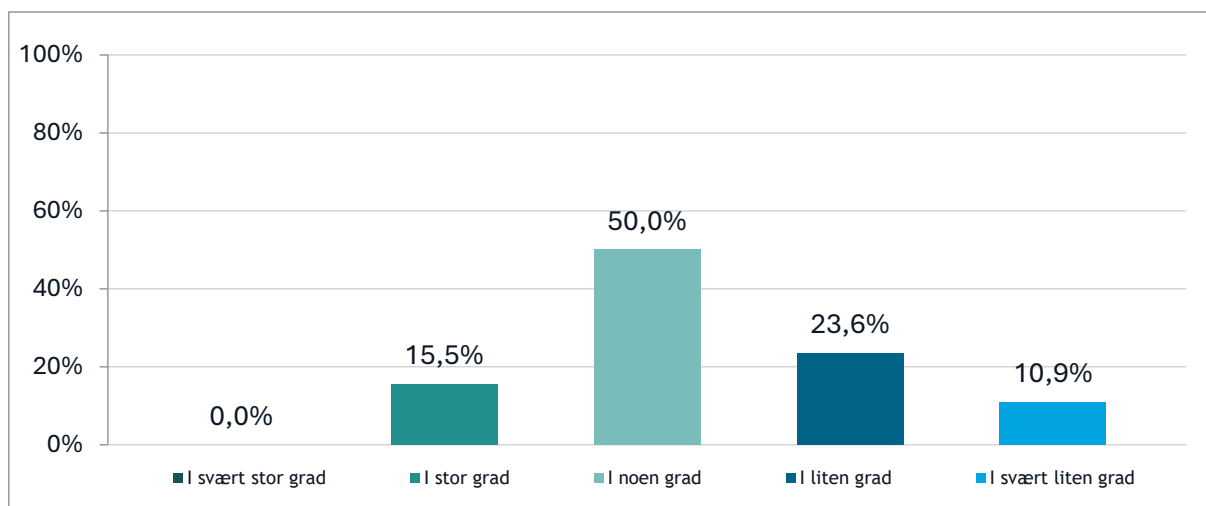


Figur 2: Svar på spørsmålet: Alt i alt, hva mener du omfanget av den samlede statlige lov- og forskriftsreguleringen av kommunesektoren?³⁹⁰

Figuren viser at nesten 90 prosent mener omfanget er «altfor stort» eller «for stort». Kun 9,2 prosent mener omfanget er passe, mens 1,2 prosent mener omfanget er for lite.

3.7.2 Mulighet for etterlevelse av lover og forskrifter

Spørsmål to i undersøkelsen var følgende: *I hvilken grad mener du det er mulig å etterleve summen av lover og forskrifter som berører din kommune?* Figuren under viser svarene fra undersøkelsen.



Figur 3: Svar på spørsmålet: I hvilken grad mener du det er mulig å etterleve summen av lover og forskrifter som berører din kommune?³⁹¹

Figuren viser at 34,5 prosent svarer «i liten grad» eller «i svært liten grad», mens 50 prosent svarer «i noen grad». Kun 15,5 prosent svarer «i stor grad».

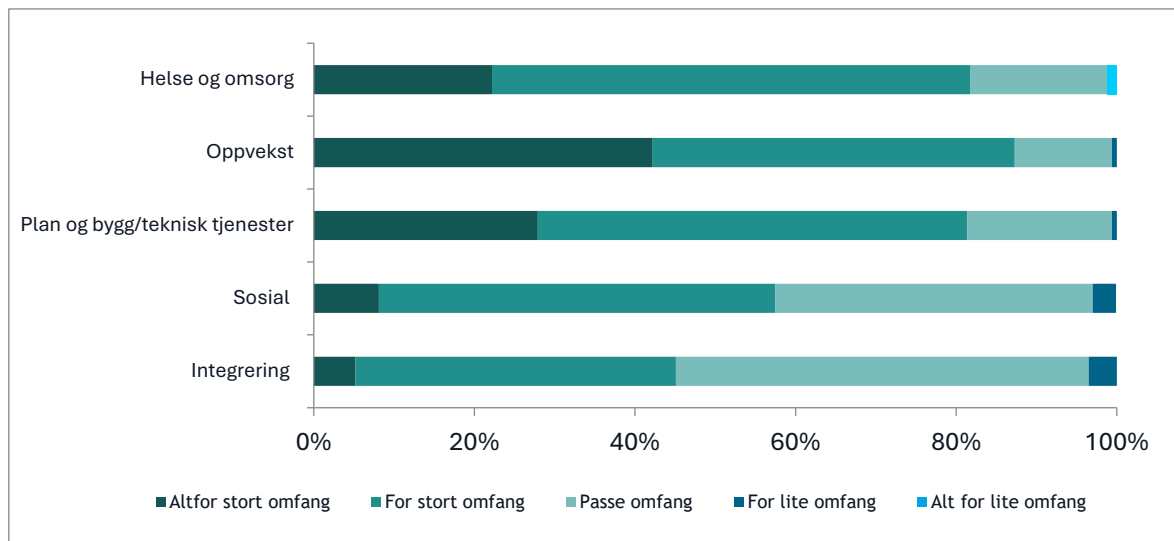
³⁹⁰ Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Lund & Co og BDO.

³⁹¹ Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Lund & Co og BDO.

3.7.3 Detaljeringsgrad av lov- og forskriftsregulering per tjenesteområde

Spørsmål tre i undersøkelsen var følgende: *Hva mener du om omfanget eller detaljeringsgraden av lov- og forskriftsregulering av følgende kommunale tjenesteområder?*

Figuren under viser svarene fra undersøkelsen.



Figur 4: Svar på spørsmålet: *Hva mener du om omfanget eller detaljeringsgraden av lov- og forskriftsregulering av følgende kommunale tjenesteområder?*³⁹²

Innenfor **helse og omsorg** svarer 59,6 prosent at omfanget er «for stort» og 22,2 prosent svarer «altfor stort». 17 prosent svarer at omfanget er «passe», og 1,2 prosent svarer at det er «for lite».

Innenfor **oppvekst** svarer 42,2 prosent at omfanget er «altfor stort» og 45,1 prosent at «for stort». 12,1 prosent mener omfanget er «passe», og kun 0,6 prosent svarte «for lite».

Innenfor **plan og bygg/tekniske tjenester** svarer 53,5 prosent at omfanget er «for stort», og 27,9 prosent svarer at den er «altfor stort». 18 prosent mener omfanget er «passe», og kun 0,6 prosent mener det er «for lite».

Innenfor **sosialområdet** svarer 49,4 prosent at omfanget er «for stort», og 8,1 prosent svarer «altfor stort». 39,5 prosent mener omfanget er «passe», og 2,9 prosent mener det er «for lite».

Innenfor **integreering** svarer 39,9 prosent at omfanget er «for stort», og 5,2 prosent svarer «altfor stort». 51,4 prosent svarer omfanget er «passe», og 3,5 prosent svarer «for lite».

3.7.4 Ulemper ved statlig lov- og forskriftsregulering av kommunesektoren

Spørsmål fire i undersøkelsen var: *Hva mener du er de viktigste ulempene ved statlig lov- og forskriftsregulering av kommunesektoren?*

³⁹² Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Lund & Co og BDO.

Summen av svarene kan oppsummeres med følgende hovedpunkter:

- Redusert lokalt handlingsrom: Mange lover og forskrifter begrenser kommunenes evne til å tilpasse tjenester og løsninger etter lokale behov og forhold, noe som også hemmer innovasjon.
- Press på kommunalt selvstyre: Det kommunale selvstyret blir undergravd, noe som strider mot prinsippet om lokaldemokrati og kan føre til mindre reell innflytelse for lokalpolitikere.
- Manglende økonomiske rammer: Kommunenes økonomi står ofte ikke i stil til kravene som stilles gjennom statlig regulering. Det gjør at kommunene i utgangspunktet ikke har tilstrekkelig ressurser til å løse lovkravene, noe som igjen fører til ineffektiv ressursbruk og manglende mulighet til å prioritere lokale behov.
- Byråkratisering og ressursbruk: Kommunene bruker uforholdsmessig mye tid og ressurser på å følge opp og dokumentere overholdelse av lover og forskrifter, noe som går på bekostning av tjenesteutvikling og kvalitet.
- Kompetanse- og ressursutfordringer: Spesielt mindre kommuner sliter med tilstrekkelig kapasitet til å oppfylle og dokumentere lovkravene, samt å rekruttere nødvendig kompetanse. I sum kan dette føre til at kommunene bryter lover som de fra begynnelsen av har manglet forutsetninger for å etterleve.

Under følger en utvidet oppsummering av hvert enkelt kulepunkt.

Respondentene uttrykker at detaljerte lover og forskrifter begrenser kommunenes evne til å tilpasse tjenester og løsninger etter lokale behov. Det uttrykkes at statlige reguleringer ofte har en "one size fits all"-tilnærming, noe som er lite hensiktsmessig med 357 vidt forskjellige kommuner. For eksempel nevnes hvordan bemanningskrav i barnehager reduserer kommunenes mulighet til å tilpasse bemanningen ut fra lokale vurderinger. Innen helse- og omsorgssektoren uttrykkes det at summen av statlig regulering gjør det vanskelig å bruke ressurser på innovasjon og utvikling.

Et stort antall respondenter uttrykker at det kommunale selvstyret stadig blir redusert som følge av ny statlig regulering, noe som igjen reduserer handlingsrommet for lokaldemokratiet. Kommunedirektørene fremhever at lokalpolitikere opplever at deres innflytelse stadig begrenses, på grunn av statlige føringer og lovkrav.

Det er bred enighet blant kommunedirektørene om at det er betydelig *mismatch* mellom kommunenes økonomi og ressursbehovet som kreves for å etterleve og dokumentere summen av statlige reguleringer. En rekke respondenter uttrykker at nye lover og forskrifter sjelden eller aldri fullfinansieres fra statens side. Det kommer dermed stadig nye krav som skaper et ressursbehov, men de tilgjengelige ressursene blir stadig mindre og må dermed fordeles stadig tynnere utover. Flere kommunedirektører uttrykker stor frustrasjon rundt at de nå må legge ned skoler og barnehager, eller kutte i helse- og omsorgstilbudet, samtidig

som de må bruke ressurser på å oppfylle og dokumentere lovkrav som de mener ikke er spesielt formåls effektive.

Kommunene opplever at de må bruke uforholdsmessig mye tid og ressurser på å dokumentere og følge opp overholdelse av lover og forskrifter. Dette går på bekostning av tjenesteutvikling og kvalitet. Respondentene nevner spesifikke eksempler hvor ansatte som egentlig skal jobbe «operativt» må bruke store deler av sin arbeidstid på administrative oppgaver, noe som dreier ressursbruken bort fra tjenesteproduksjon og i retning av administrasjon som ikke kommer innbyggerne til gode.

Videre uttrykkes det at mange kommuner, og særlig mindre kommuner, sliter med å rekruttere nødvendig kompetanse og kapasitet til å oppfylle lovkravene. Det trekkes særlig frem utfordringer rundt regulering som stiller krav om konkret kompetanse, utdanning, antall år utdanning, bemanningsnormer og lignende. Det uttrykkes at dette gjør at kommuner kan komme i lovbrudd på grunn av rekrutteringsutfordringer, og kan skape en negativ spiral der kommuner overbyr hverandre for å få tilgang på knapp arbeidskraft.

3.7.5 Fordeler ved statlig lov- og forskriftsregulering av kommunesektoren

Spørsmål fem i undersøkelsen var: *Hva mener du er de viktigste fordelene ved statlig lov- og forskriftsregulering av kommunesektoren?*

Summen av svarene kan oppsummeres med følgende hovedpunkter:

- Likhet og minimumsstandarder: Bidrar til å sikre at innbyggerne får så like tjenester som mulig uavhengig av bosted, og etablerer et minimumsnivå som alle innbyggere har rett på.
- Rettssikkerhet: Gir innbyggerne rettigheter og rettsikkerhet, og bidrar til en mer ensartet forvaltningspraksis.
- Rammeverk: Skaper et tydelig rammeverk som kommunene kan forholde seg til.
- Nasjonale mål: Styrker muligheten for å oppnå mål og prioriteringer på nasjonalt nivå.

Under følger en utvidet oppsummering av hvert enkelt kulepunkt.

Det uttrykkes at statlig regulering av kommunesektoren kan bidra til at alle innbyggere, uansett hvor de bor, har tilgang til samme type tjenester med så lik kvalitet som mulig. Statlig regulering kan bidra til å redusere forskjeller mellom kommuner når det gjelder kvalitet og omfang av tjenestetilbudene. Ved å sette minimumsstandarder etableres en nedre grense for hva hver enkelt har krav på, noe som bidrar til å sikre at innbyggere ikke faller under et akseptabelt tjenestenivå.

Flere uttrykker at statlig regulering kan bidra til å styrke rettighetene til den enkelte innbygger ved å gi klare regler for hvordan forvaltningen skal operere, noe som øker

forutsigbarheten og beskytter innbyggernes rettssikkerhet. Det uttrykkes at dette kan bidra til større grad av likebehandling, og at beslutninger blir tatt på grunnlag av like kriterier uavhengig av hvilken kommune man bor i. Dette uttrykkes å motvirke forskjellsbehandling og gir innbyggerne muligheten til å påklage beslutninger dersom rettighetene deres ikke oppfylles.

Videre uttrykkes det at statlig regulering kan gi kommuner et tydelig rammeverk å forholde seg til, og at mer detaljert regulering kan gi et tydeligere bilde av *hva* kommunen må gjøre for å oppfylle loven. Det uttrykkes at dette kan være forenklende for kommunene, ved at de får en tydelig «oppskrift», og at det kan gi likere tjenester på tvers av kommunegrenser.

Avslutningsvis trekker flere frem at statlig regulering kan være et viktig verktøy for å sikre at nasjonale mål og prioriteringer blir satt på dagsorden. Gjennom statlige pålegg kan det bli enklere å koordinere innsats og ressurser på tvers av landet. Det uttrykkes at det kan være nødvendig å sikre at alle kommuner trekker i samme retning for å nå nasjonale mål.

4 Samlet vurdering og konklusjon

4.1 Modell for formålstjenlig lovgivning

Vi vil i det følgende foreslå en modell for når mer eller mindre statlig styring er hensiktsmessig, samt når denne styringen bør være gjennom mer eller mindre direkte og detaljert regulering. Denne modellen er utledet fra det teoretiske og forskningsmessige grunnlaget vi har lagt frem i perspektivkapittelet, samt presenterte rapporter og evalueringer av statlig styring av kommunesektoren. Modellen tar for seg styrken og detaljnivået i statlig styring gjennom lovgivning.

Det er imidlertid viktig å presisere at det skal være en terskel for å vurdere lovgivning som virkemiddel *før* en anvender modellen. I tråd med forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2 må det først vurderes om lov er et nødvendig tiltak, herunder om det er andre mindre inngripende tiltak som kan være like gode eller bedre egnet til å ivareta den aktuelle målsetningen. Terskelen for å bruke i lov som styringsmiddel er nærmere omtalt i rapportens del 1 kapittel 2.5.3 og 3.5.

For å utlede denne modellen er første punkt å vurdere når mer eller mindre statlig styring er hensiktsmessig. På den ene siden er det situasjoner hvor sterkere statlig styring bør vurderes. I gjennomgangen av prinsipal-agent-teori ble det særlig pekt på tjenester eller aktiviteter hvor terskelverdier er viktig, eksemplifisert med drikkevann. Videre ble det pekt på situasjoner hvor en «allmenningens tragedie» kan oppstå, eksemplifisert ved arealplanlegging. Vi kan også legge til grunn at innbyggerne skal ha visse ukrenkelige rettigheter og at disse vedtas nasjonalt heller enn lokalt.³⁹³ Dette gjelder eksempelvis menneskerettigheter, som staten har et særlig formelt ansvar for å overholde. Det tilsier lovregulering av disse rettighetene, men ikke nødvendigvis detaljert regulering av tilknyttede tjenester. Dette er situasjoner hvor en kan si *nasjonale hensyn* er særlig viktige.

På den andre siden er det også viktige hensyn som tilsier mindre statlig styring og dermed mer lokalt selvstyre. Desentraliserte beslutninger er generelt foretrukket i økonomisk teori, da det reduserer informasjonskostnader. Det er lettere for lokalpolitikere å vite hva innbyggerne i kommunen ønsker enn det er for statlige myndigheter. Innbyggerne i ulike kommuner kan også ha ulike preferanser. Hver enkelt kommune har også ulike forutsetninger for å utføre ulike tjenester og aktiviteter. Dette innebærer at hva som er samfunnsøkonomisk optimalt kan variere fra kommune til kommune, både på bakgrunn av nyttekurve og kostnadskurve. Da vil det være uheldig med én nasjonal standard, noe som tilsier at lokalt selvstyre er å foretrekke. Dersom terskelen for lovgivning som styringsmiddel er nådd, er det da viktig at loven er utformet på en måte som fremdeles ivaretar *lokalt handlingsrom*.

For å vurdere hvordan lovgivning kan gjøres mer formålstjenlig er det også viktig å vurdere selve tjenestene eller aktivitetene som styres gjennom lovgivningen. Det andre punktet å vurdere er derfor om tjenesten som reguleres egner seg godt for standardisering. Dette

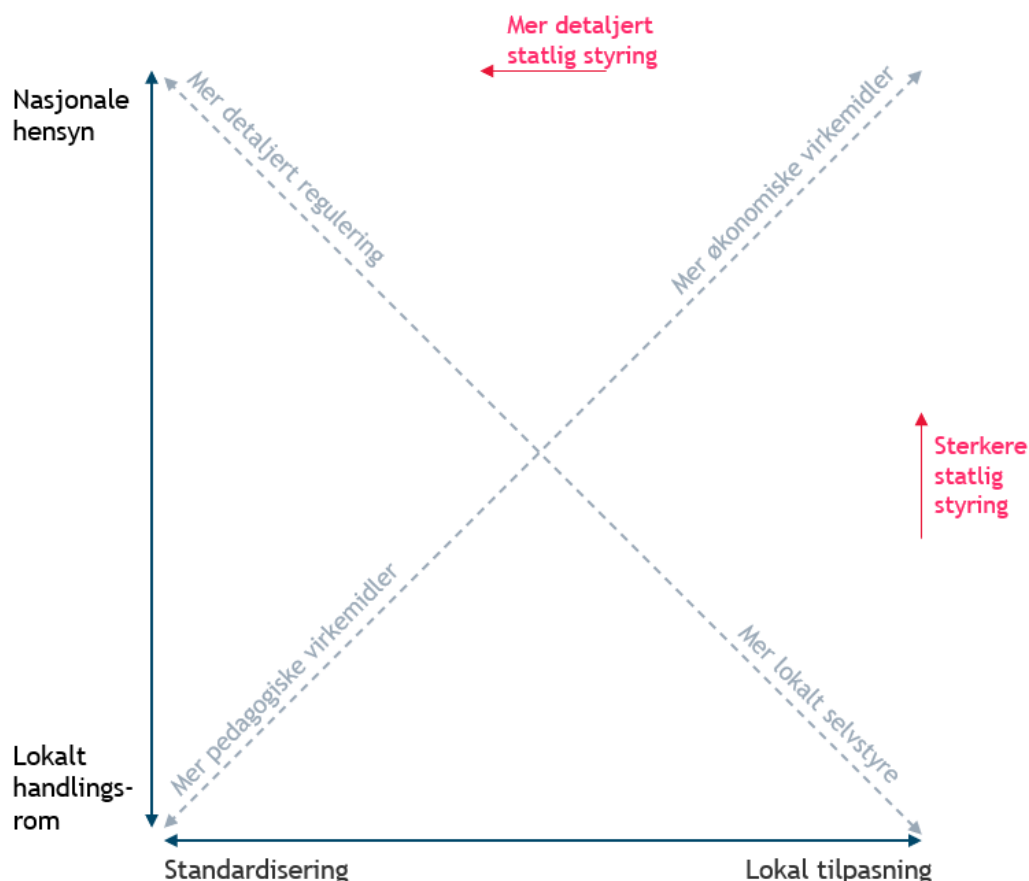
³⁹³ Se del 1 kapittel 4.7.3.

påvirker i hvilken grad detaljert regulering er hensiktsmessig, men også hvilke virkemidler som kan være særlig egnet å kombinere med et eventuelt lovverk.

Tjenester som egner seg godt for *standardisering* har typisk til felles at de gjentas i lik eller tilnærmet lik form, med lik kostnadsstruktur. Det er med andre ord snakk om tjenester som involverer aktiviteter som vil være tilnærmet like på tvers av kommuner. Disse kan beskrives i faste rutiner eller prosedyrer, som ansvarlig personell kan læres opp i. I slike tilfeller kan de statlige virkemidlene være mer detaljerte. Det kan bety detaljert regulering gjennom lovgivning, men det kan også innebære en sterkere vektlegging av veiledere og andre pedagogiske virkemidler. Slike pedagogiske virkemidler er også spesielt relevant for tjenester hvor det kreves et sterkt faglig miljø for å utarbeide og etablere rutiner, men ikke nødvendigvis for å drifte selve tjenesten.

På den andre siden kan det være ulikheter mellom kommunene hvordan tjenester kan eller bør organiseres, inkludert ulike kostnadsstrukturer eller behov for individuell tilpasning til brukerne av tjenesten. Tjenesten kan også avhenge av kjennskap til lokale forhold og innhenting av informasjon. Standardisering kan da lede til at tjenesten utformes på en måte som er ineffektiv for den enkelte kommune. Større ulikheter vil også lede til høyere transaksjonskostnader ved mer detaljerte styringsvirkemidler. Økt grad av *lokal tilpasning* er derfor å foretrekke. For å ivareta statlig styringsbehov er da økonomiske virkemidler mer relevante, slik som gjennom bruk av økonomiske insentiver.

Økonomiske insentiver er særlig relevant når produktet av tjenesten er tellbart. Da kan staten bruke prismekanismer eksempelvis gjennom overføringer per produserte enhet. Kommunen står da fritt til å velge den mest effektive lokale kostnadsstrukturen for tjenesten, samtidig som staten kan regulere samlet aktivitetsnivå ved å justere overføringene. Det er imidlertid ikke alle tjenester som resulterer i et tellbart produkt, noe som kan gjøre styring gjennom insentiver mer krevende. Et alternativ da er å bruke øremerkede midler for å sikre at tjenester utføres. Det gir mindre mulighet for kommunen til å gjøre samfunnsøkonomisk optimale tilpasninger på tvers av sin tjenesteportefølje, men gir fremdeles en viss mulighet for lokal tilpasning av den enkelte tjenesten sammenlignet med detaljerte reguleringer.

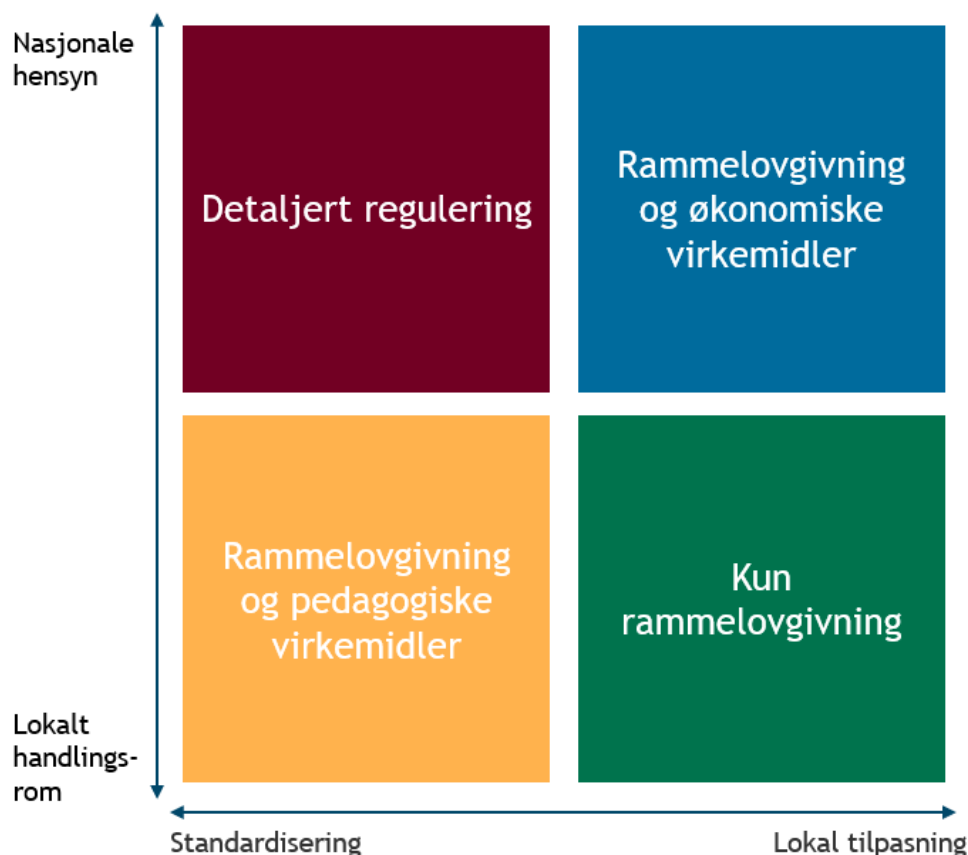


Figur 5: Modell for tilpasning av lovverk og andre statlige styringsvirkemidler

Vi får da en modell for bruk av lovgivning som illustrert i figur 5. Langs y-aksen er vektning mellom nasjonale hensyn og lokalt handlingsrom, mens langs x-aksen er tjenestens egnethet for standardisering. Når en beveger seg oppover langs y-aksen vil statens styringsbehov øke, mens bevegelser mot høyre langs x-aksen øker behovet for lokale tilpasninger, og dermed lavere detaljeringsgrad i den statlige styringen. Dette innebærer at avhengig av hvor formålet og innholdet i en gitt tjeneste plasseres i modellen, vil det være ulike grader av detaljert regulering eller lokalt handlingsrom, og ulike kombinasjoner av lovverk med andre virkemidler, som er mest formålstjenlig.

Overordnet kan en imidlertid utlede fire kategorier fra modellen, som illustrert i figur 6. *Detaljert regulering* vil være mest formålstjenlig når nasjonale hensyn eller rettigheter veier tyngst og det som reguleres er godt egnet for standardisering. Drikkevannsforskriften er et eksempel på dette. *Rammeloavgivning + økonomiske virkemidler* vil være mest formålstjenlig når det foreligger viktige nasjonale hensyn eller rettigheter, men hvor tjenesten likevel krever lokal tilpasning. Innenfor økonomisk teori pekes ofte klima- og miljølovgivning på som et eksempel hvor denne tilnærmingen er velegnet. *Rammeloavgivning + pedagogiske virkemidler* vil være mest formålstjenlig for tjenester som lar seg standardisere, men hvor lokalt handlingsrom er viktig. Til sist er tilfellene hvor lokalt handlingsrom veier tyngst og lokal tilpasning kreves. Da er det mest formålstjenlig med *kun rammeloavgivning eller ingen lovgivning*. Da legges det best til rette for lokalt selvstyre, og transaksjonskostnader minimeres. I henhold til økonomisk teori bør dette derfor være

utgangspunktet for enhver vurdering, som en så beveger seg bort fra kun når det er særlig gode grunner til å akseptere økte transaksjonskostnader og reduksjon i det kommunale selvstyret.



Figur 6: Modell for tilpasning av lovverk og andre virkemidler, med inndeling i kategorier

Modellen over kan brukes som en veileder for utforming av lovverk og kombinasjon med andre virkemidler. Det er imidlertid tale om en forenklet modell, og lovverk kan inneholde elementer fra flere kategorier. Et eksempel på dette er opplæringsloven, som inneholder en rekke kapitler, og hvor innholdet i de enkelte kapitlene kan passe i ulike kategorier. Kapittel 2 omhandler det enkelte barns rett til grunnskoleopplæring, en universell rettighet som ikke kan lempes på lokalt. Kapittel 3 omhandler valg av skriftspråk, som varierer fra kommune til kommune og derfor avhenger av lokale hensyn. Hvert kapittel kan også inneholde elementer av ulike former for regulering gjennom enkeltregler, som da også bør vurderes. Vi ser dermed at den mest formålstjenlige tilpasningen av styringsintensitet og sammensetningen av styringsvirkemidler kan variere ikke bare fra lov til lov, men også innad i ett og samme lovverk.

For å avgjøre hva som er mest formålstjenlig, i det minste fra et samfunnsøkonomisk nytteperspektiv, kan en så knytte modellen presentert ovenfor til hensynet til lokalt selvstyre, samt effektivitetshensynene presentert del 1 kapittel 4.

Kontrollspørsmål for å avgjøre om styringsvirkemidler er formålstjenlig

1. Påvirker styringsmidlene selvstyret?
2. Fremmer styringsmidlenes utforming eller sammensetning formålseffektivitet?
3. Fremmer styringsmidlenes utforming eller sammensetning prioriteringseffektivitet?
4. Fremmer styringsmidlenes utforming eller sammensetning kostnadseffektivitet?
5. Minimeres velferdstap som oppstår i andre tjenester som følge av endringene styringsmidlene fremtvinger?

4.2 Analyse av lovgivningens effekt og effektivitet

4.2.1 Innledning

Tidligere presenterte vi kort våre funn knyttet til undersøkelser om hvordan kommunene opplever integreringsloven, opplæringsloven kapittel 9A, helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 6, samt boligsosialloven. Vi kan nå se disse funnene i lys av modellen for formålstjenlig tilpasning av lovverk og andre styringsvirkemidler.

4.2.2 Integreringsloven

Integreringsloven oppleves av våre informanter som detaljstyrende. Det er lite rom for tilpasninger etter verken individuelle behov eller lokale forhold. Med andre ord setter integreringsloven en nasjonal standard for innvandreres rettigheter og plikter, så vel som kommunenes plikter, og det er lite handlingsrom knyttet til disse pliktene. Som påpekt i del 1 kapittel 6.2.1 er integreringsloven en detaljert lov som tar bruk av sterke styringsmidler.

En kan videre stille spørsmål ved hvorvidt loven er utformet på en måte som sikrer formålseffektivitet. Formålseffektivitet ble også trukket frem som argument i forberedelsen av integreringsloven, som beskrevet i del 1 kapittel 4.2. Eksempelet trukket frem der var knyttet til integreringskontrakt, og en rekke høringsinstanser stilte spørsmål ved om slike kontrakter ville ha ønsket effekt og om det ville føre til mer byråkrati. Beskrivelsene til våre informanter går langt i å bekrefte disse bekymringene. De uttrykker at loven gir merarbeid og omfattende saksbehandling. Samtidig oppleves det som at integreringsplaner og -kontrakter har liten praktisk verdi. Loven inneholder også krav om tid og innhold i undervisning, og kategorisering av deltakere. Mens enkelte informanter opplever beskrivelse av innhold som nyttig, pekes det samtidig på at kategoriseringskriteriene i loven er rigide og ikke nødvendigvis treffende. Samtidig mister den enkelte kommune muligheten til å gjøre egne faglige vurderinger om hvordan deltakere bør gis best opplæring og oppfølging. Loven fremstår dermed som lite formålseffektiv, både ved å pålegge aktiviteter

som ikke bidrar til å oppnå lovens formål, og hindre potensielt formålstjenlige lokale tilpasninger.

Integreringslovens innholds krav kan også innebære begrensninger i den enkelte kommunes mulighet til å gjøre prioriteringer. Ved å beskrive aktiviteter kommunen er pliktig å utføre, vil loven binde ressurser knyttet til integreringsarbeid. Kommunen har i praksis ikke mulighet til å prioritere disse ressursene basert på hva som er mest samfunnsøkonomisk nyttig. Å pliktfeste aktiviteter på denne måten kan være effektivt dersom det er grunn til å anta at den enkelte kommune ikke vil se den samlede samfunnsnytt. Det er imidlertid vanskelig å se at den enkelte kommune ikke har egeninteresse av å lykkes med integrering, og særlig å oppnå lovens formål om at innvandrere får kjennskap til norsk samfunnsliv og varig tilknytning til arbeidslivet. Kommuner som i stor grad lykkes med å gjøre innvandrere til skattebetalere vil belønnes økonomisk for dette. Mange norske kommuner, særlig mindre og mer perifere kommuner, har også et stort behov for arbeidskraft. Videre er det rimelig å anta at kommuner ønsker velintegrerte innvandrere av andre grunner, slik som å unngå parallellsamfunn og økt belastning innenfor andre sektorer, som skole og helsetjenester. Det er dermed uklart hvorfor det skulle være behov for statlige virkemidler for å sikre prioriteringseffektivitet.

Etter prioriteringseffektivitet er kostnadseffektivitet det neste som bør vurderes. I likhet med prioriteringer er også utgangspunktet at den enkelte kommune har bedre kunnskap enn staten om egne kostnader, og dermed best kan gjøre tilpasninger selv. Stordriftsfordeler kan imidlertid brukes som begrunnelse for statlig styring. Våre informanter peker også på at integreringsloven gir et tydelig rammeverk å forholde seg til. Særlig for mindre kommuner og kommuner med lite erfaring med integreringsarbeid er dette en fordel. I praksis har statlige fagmiljøer gjennom loven utarbeidet en «oppskrift» som kommuner uten sterke lokale fagmiljøer kan kopiere. Dette fremstår som mer kostnadseffektivt enn om den enkelte kommune måtte bygge opp egne fagmiljøer og sette dem stand til å utarbeide egne krav, rutiner og innhold i integreringsarbeidet. En kan imidlertid stille spørsmål ved om det er nødvendig med lovgiving eller om pedagogiske virkemidler som statlig utarbeidede veiledere eller undervisningsopplegg, slik Brochmann-utvalget foreslo, er tilstrekkelig for å oppnå disse fordelene. Som påpekt i del I kapittel 6.2.3 er bruk av pedagogiske virkemidler tilsynelatende ikke vurdert som et alternativ i lovprosessen.

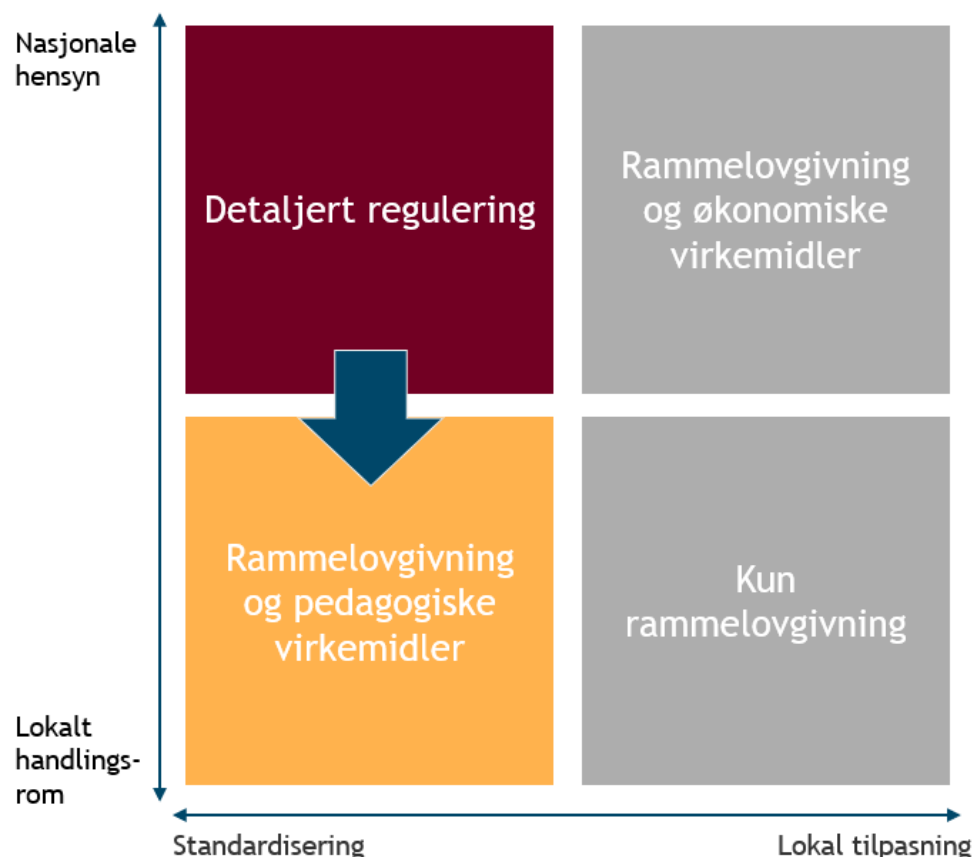
Kostnadseffektivitet omhandler imidlertid også om en får mest mulig igjen for innsatsen. Som tidligere påpekt oppleves integreringsloven som byråkratiserende, og med en rekke pliktige aktiviteter med liten praktisk verdi. Integreringsloven stiller også læringskrav som oppfattes som urealistiske. En annen måte å se dette på er at det vil kreve urimelig høye kostnader å oppnå læringskravene. Integreringsloven fremstår dermed som om den er utformet på en måte som er særlig kostnadsdrivende, uten at det står i forhold til den faktiske nytteverdien som oppnås.

Det siste punktet går ut på å vurdere om integreringsloven er et formålstjenlig styringsvirkemiddel er hvordan endringene loven skaper hos kommunen gir minimale velferdstap i andre tjenester. Dette er et punkt som generelt er vanskelig å vurdere innenfor rammene for denne rapporten. Et viktig poeng er imidlertid at vellykket og mislykket

integrering får ringvirkninger for andre tjenester, i form av potensielt økt sysselsetting og skatteinntekter på den ene siden, og økte velferdskostnader på den andre siden. Integreringsloven kan dermed ha en «snøballeffekt» hvor eventuelle velferdstap som følge av loven ytterligere forverres gjennom indirekte effekter dersom målene med loven ikke oppnås.

Oppsummert fremstår det som at integreringsloven i sin nåværende form ikke er formålstjenlig. Den begrenser lokalt handlingsrom og selvstyre, uten at det fremstår som at måloppnåelsen blir tilstrekkelig styrket til at dette kan rettferdiggjøres samfunnsøkonomisk. Tvert imot er det flere av aktivitetene som er beskrevet i loven som har liten praktisk verdi, men virker unødvendig byråkratiserende og dermed kostnadsdrivende. I del I kapittel 6.2.5 konkluderer vi med at forholdet til det kommunale selvstyret ble mangelfullt utredet da loven ble forberedt. Det gir grunn til å stille spørsmål ved om en utredning mer i tråd med de kravene staten selv har oppstilt omtalt i del 1 kapittel 3.5, kunne gitt en mer formålstjenlig lov.

Samtidig er ikke innholdet i loven uten verdi. Særlig mindre kommuner uten mulighet til å bygge sterke fagmiljøer lokalt har fordeler av at loven gir en «oppskrift». For både å ivareta denne fordelene, men også tilrettelegge for mer effektive lokale beslutninger, fremstår det derfor som om en mer formålstjenlig innretning av integreringsloven vil være å benytte rammeloavgivning i kombinasjon med sterke pedagogiske virkemidler.



Figur 7: En mer formålstjenlig innretning for integreringsloven virker å være kombinasjonen av rammeloavgivning og pedagogiske virkemidler

Denne kombinasjonen av virkemidler gir både fleksibilitet til å innrette integreringstiltak basert på behovet til den individuelle innvandrer, samt relevante lokale forhold. Det gir også handlingsrom for mer ressurssterke kommuner å gjøre større, egne tilpasninger når de ser behovet for det. Samtidig vil et aktivt, statlig fagmiljø være en viktig støttespiller for særlig mindre kommuner. Disse kan da få tilgang til veiledere og opplæring i standardiserte fremgangsmåter slik Brochmann-utvalget foreslo, slik at de kan tilby et likeverdig integreringsløp.

4.2.3 Opplæringsloven 1998 kapittel 9 A

I likhet med integreringsloven oppleves også opplæringslovens kapittel 9 A, («mobbeloven») som detaljstyrende.³⁹⁴ Kombinasjonen av lovfestede rettigheter for elevene med tilhørende aktivitetsplikt innebærer en sterk *direkte regulering* med tilsynelatende lite rom for lokale hensyn og lokale tilpasninger.

Det overordnede formålet med loven er å bedre elevenes psykososiale miljø, herunder å redusere og løse saker knyttet til negativt skolemiljø, slik som mobbing. Trivselsundersøkelser indikerer imidlertid en økning i mobbing i perioden etter at loven ble innført. Dette tyder på at loven ikke er tilstrekkelig i seg selv. Informantene peker både på utfordringer og fordeler med aktivitetskravene beskrevet i loven. Som fordeler blir det trukket frem økt struktur i skolemiljø saker, noe som fremstår formålstjenlig. Gitt utviklingen i trivselsundersøkelser er det vanskelig å betegne «mobbeloven» som formålseffektiv. Samtidig skal ikke viktigheten av mer likeverdig og strukturert behandling av skolemiljø saker underkjennes. En kan slik sett argumentere for at loven gir en positiv aktivitetseffekt i henhold til sitt formål, men dette ikke i tilstrekkelig grad omsettes i bruker- og samfunnseffekt.

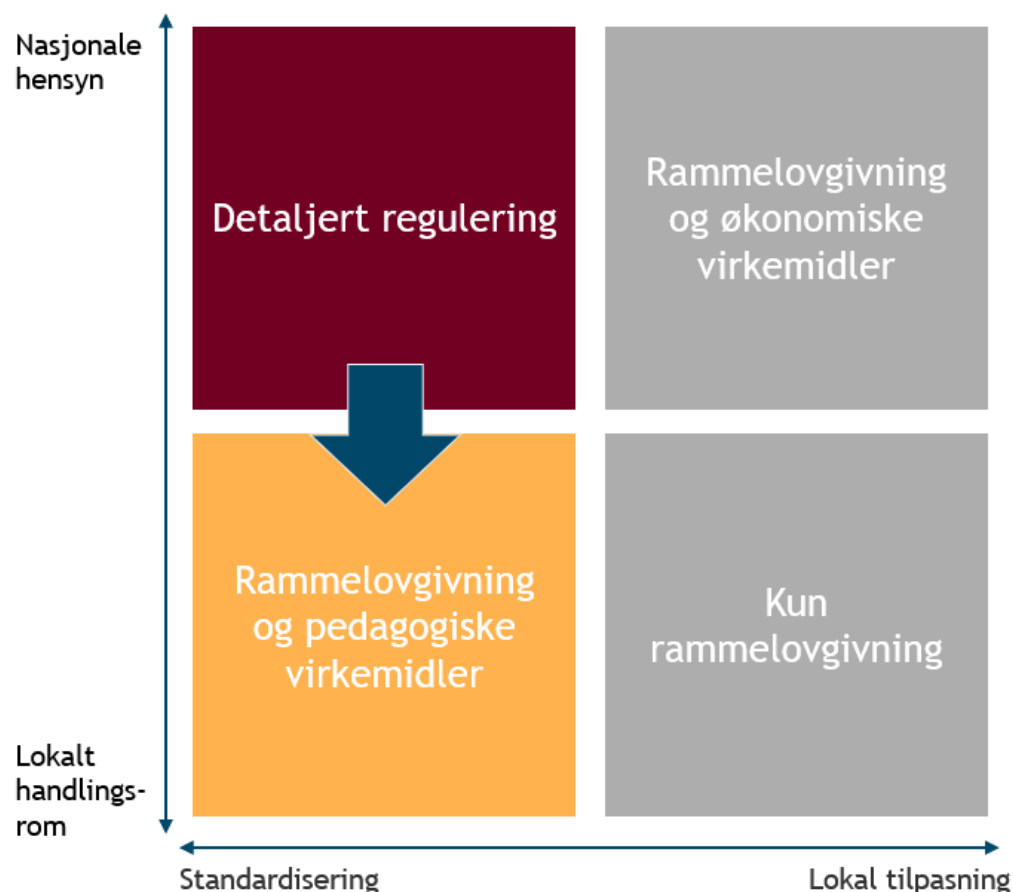
Økt struktur i skolemiljø saker som følge av loven, kan indikere at enkelte kommuner ikke i tilstrekkelig grad har prioritert å etablere en strukturert tilnærming. En slutning fra dette er at kommuner underprioriterer arbeidet med barns psykososiale hverdag i skolen. Dette er imidlertid en meget usikker slutning. I utgangspunktet er det mer rimelig å anta at kommuner ønsker å redusere mobbing og andre negative skolemiljø saker, og får klare signaler om dette fra foreldre som bor i kommunen og har barn i skolen. Mobbeloven er utformet med betydelig aktivitetsplikt som beslaglegger både undervisnings- og administrative ressurser i kommunen, noe som begrenser kommunen å prioritere ressursene sine basert på lokale forhold og preferanser.

Aktivitetsplikt påvirker også kostnadseffektivitet. Informantene peker på en rekke utfordringer med aktivitetspliktene som følger av loven. Disse pliktene oppleves som byråkratiserende, og innebærer at tid og ressurser brukes på dokumentasjon. Disse ressursene er da ikke tilgjengelige for å utføre faktiske tiltak for å bedre situasjonen til den enkelte elev, noe som reduserer kostnadseffektiviteten. Informantene peker også på «evighetssaker» som kostnadsdrivende. Siden kostnadseffektivitet handler om å sette inn begrensede ressurser hvor de har størst mulig positiv påvirkning er dette utfordrende. Den

³⁹⁴ Som det fremgår over, er vår evaluering basert på opplæringsloven av 1998 ettersom den nye opplæringsloven først trådte i kraft i august 2024. Mye av reglene omtalt her er imidlertid videreført.

enkelte foreldre forholder seg til grensenytten for ekstra tiltak for sitt barn, men ikke grensekostnaden for skolen. Etter standard økonomisk teori kan en da anta at rammede barn og deres foreldre alltid vil ønske flere tiltak enn hva som er samfunnsøkonomisk nyttig. Usikkerhet rundt lovens formulering, spesielt krenkelsesbegrepet, har også åpnet for omfattende saksbehandling og tiltak av mindre alvorlige saker, noe som flytter ressurser fra andre, mer alvorlige saker og dermed reduserer samlet kostnadseffektivitet.

At ressurser beslaglegges kan også potensielt ha negative ringvirkninger i form av velferdstap i andre tjenester. Her kan eksempelvis statsforvalterens rolle trekkes frem. For det første direkte i form av at tid statsforvalteren bruker på skolemiljø saker ikke kan brukes til andre ting. For det andre gjennom at informantene peker på at kommunalt og fylkeskommunalt forvaltningsnivå har hatt ulike tolkninger av loven, noe som kan utløse ressurskrevende uenigheter. Et annet element er hvordan loven påvirker annet arbeid innenfor opplæring. I tillegg til å beslaglegge ressurser har debatt og omtale av saker i media vist at mange lærere bekymrer seg over hvordan loven påvirker deres arbeidsmiljø og rettsikkerhet. Loven bidrar da til oppfattelsen av lærer som et uattraktivt yrke, og på sikt bidra til økende lærermangel. Loven medvirker allerede til at ansatte forlater skoleverket (DFØ, 2024: 10).



Figur 8: En mer formålstjenlig innretning for opplæringslovens kapittel 9 A virker å være kombinasjonen av rammeloavgivning og pedagogiske virkemidler

Oppsummert fremstår det ikke som at opplæringslovens kapittel 9 A er formålstjenlig utformet. Trivselsundersøkelser indikerer ikke at innføringen av loven har hatt en tilstrekkelig positiv effekt til å rettferdiggjøre innskrenkninger i den enkelte kommunes handlingsrom, samt å pålegge dem økte kostnader. I likhet med integreringsloven kan en også stille spørsmål ved om det er nødvendig med lovfesting for å oppnå fordelene knyttet til struktur og likeverdighet, eller om dette også kan oppnås gjennom pedagogiske virkemidler. Hver skolemiljøsak er også ulik, noe som tilsier at lokale beslutninger er mer effektivt enn detaljert regulering fra statlig nivå. Det kan da være fordelaktig å flytte fokuset fra lovpålagt aktivitetsplikt, til å gi den enkelte skole en tilstrekkelig verktøykasse for å ivareta sine elever på best mulig måte.

Reguleringen er i stor grad videreført i ny opplæringslov. Vi viser til del I kapittel 6.4.3 om hvordan videreføringen er drøftet i forarbeidene til loven.

4.2.4 Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 6

Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 6 beskriver både plikten kommuner har til å inngå avtale med helseforetak, hva det skal gjøres avtale om, samt at departementet har anledning til å pålegge samarbeid mellom kommuner. Utover å peke på hvilke områder kommuner og helseforetak skal ha avtale om, er det ingen ytterligere detaljer. Dette innebærer at loven i praksis *kun gir en ramme* for kommunene og helseforetakene, og at det åpnes for å ta hensyn til lokale forhold og gjøre tilpasninger. Det er eksempelvis ingen føringer i kapittel 6 om hva kommuner og helseforetak skal avtale om forskning, utdanning, praksis og læretid. Den enkelte kommune og det enkelte helseforetak står da fritt til å gjøre avtaler om omfattende forskningsprosjekter på den ene siden, eller ingen forskningsprosjekter på den andre siden.

Om en tolker formålet med kapittel 6 som å lovfeste godt samarbeid vil loven være lite formålseffektiv. Godt samarbeid avhenger av relasjoner mellom mennesker, og det er ikke mulig å lovfeste hvordan slike relasjoner skal være. Om en tolker formålet litt snevrere som å skape en struktur for samarbeidet mellom kommuner og helseforetak fremstår loven imidlertid som noe mer formålseffektiv. Det er behov for visse rammer for dette samarbeidet, og det virker da fordelaktig med en form for nasjonale retningslinjer, noe loven gir. Informantene peker imidlertid på mulige baksider i form av at loven kan gjøre samarbeidet mer formalistisk og forhandlingspreget, heller enn resultatorientert.

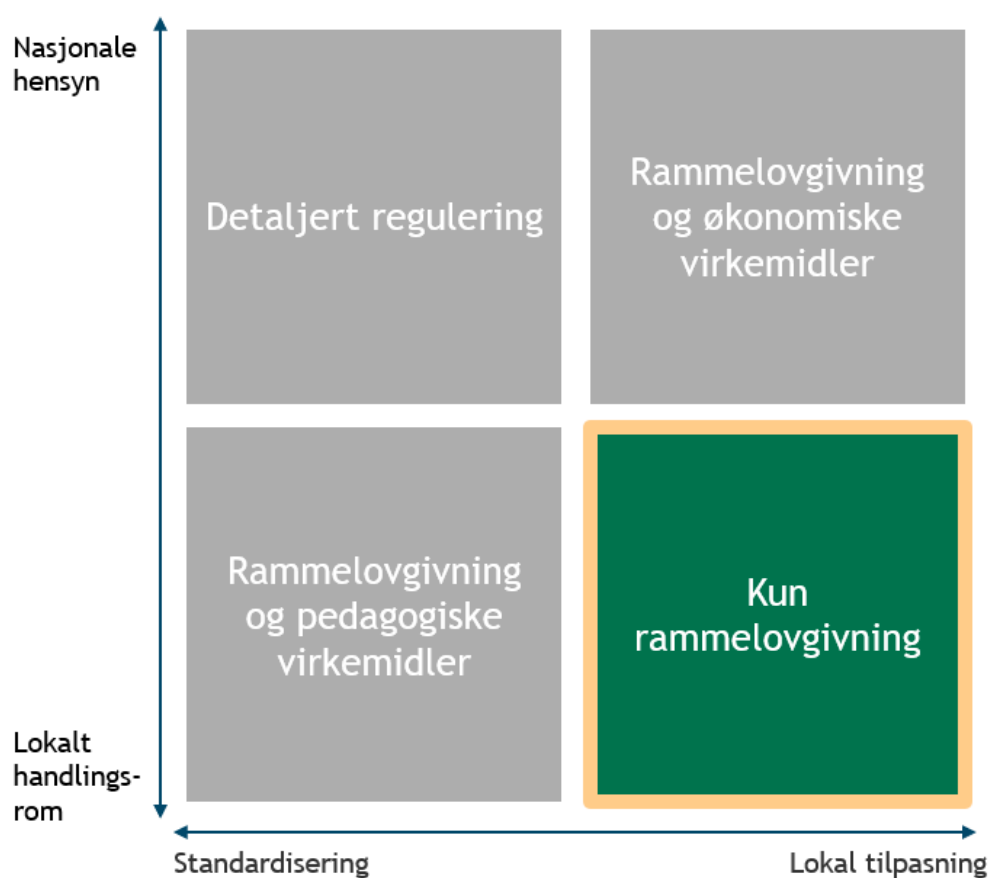
Kommunens prioriteringer vil bli påvirket av hvilke ansvarsområder en avtale forplikter den til. Loven gir dermed også føringer på områder kommunen må gjøre en prioritering av knyttet til helse og omsorg. Ettersom loven ikke detaljerer forbi overskriftsnivå står imidlertid kommuner og helseforetak fritt til å bli enig om fordeling av roller og ansvar innenfor de angitte områdene, og hvordan ressurser skal prioriteres til disse. Det fremstår dermed som at loven ikke gir negativ påvirkning på prioriteringseffektivitet, ettersom den gir kommunene og helseforetakene fleksibilitet på hvordan samarbeidet skal foregå i praksis innenfor de definerte områdene.

Påvirkningen på kostnadseffektivitet fremstår også som begrenset. Enhver avtale vil ha visse transaksjonskostnader, og eksempelvis krav om årlig gjennomgang vil generere noen

kostnader. Selv uten rammene loven gir måtte det imidlertid vært en form for samarbeidsavtale mellom kommunene og helseforetak. Gitt handlingsrommet kommunene har til å utforme innholdet i samarbeidsavtalene er det liten grunn til å anta at kostnadseffektivitet blir negativt påvirket av loven.

Gitt at samarbeidsavtalene som utformes med utgangspunkt i loven ikke i stor grad negativt påvirker verken prioriteringer eller kostnader for kommunene sammenlignet med alternativet uten lovgiving, virker det også rimelig å anta at velferdstapet for andre tjenester som følge av loven er begrenset.

Oppsummert fremstår helse- og omsorgsloven kapittel 6 som lite inngripende. Ved at detaljeringsgraden kun er på overskriftsnivå er det åpent for lokalt handlingsrom og lokale tilpasninger, basert på hva den aktuelle kommunen og helseforetaket finner mest effektivt.



Figur 9: Styringsintensiteten ved Helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 6 virker formålstjenlig

Som illustrert i figur 9 fremstår det som at loven har en overordnet utforming som gir mer positive enn negative effekter. At loven gir enkelte rammer for samarbeidet fremstår som i hovedsak som en positiv effekt, mens lav detaljgrad i lovverket gir tilstrekkelig handlingsrom for den enkelte kommune til å redusere negative effekter på effektivitet. Det er imidlertid også verd å stille spørsmål ved om det er nødvendig med en lovfesting av rammene for samarbeidet mellom kommune og helsetjenester, eller om dette kunne vært løst gjennom pedagogiske virkemidler alene, eksempelvis i form av en veileder.

4.2.5 Boligsosialloven

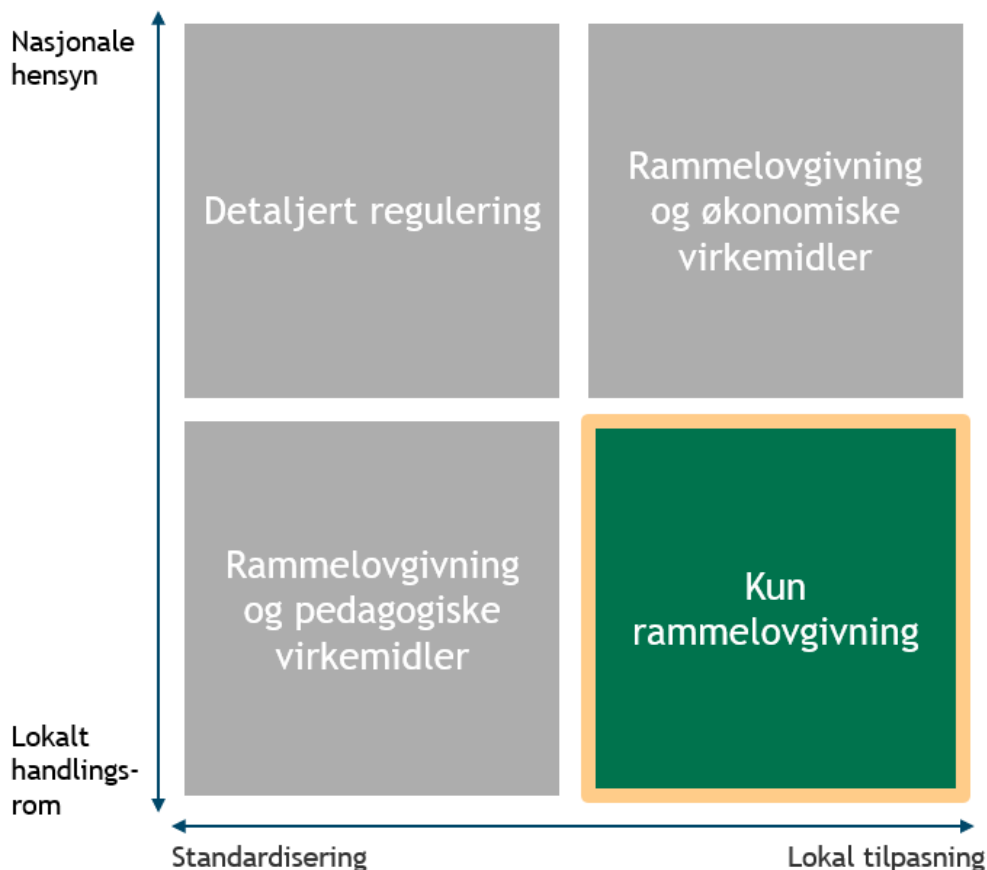
Boligsosialloven beskriver i likhet med helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 6 kommunenes ansvar på et overordnet nivå. Loven forplikter kommunene til å gi individuell tilpasset bistand og lister opp hva bistanden blant annet kan være. Kommunen står i stor grad fri til selv å vurdere hva denne individuelle bistanden skal innebære, og hvilken om noen av de foreslåtte virkemidlene som skal anvendes. Boligsosialloven kan dermed anses som å *kun gi en ramme* og ha begrenset påvirkning på lokalt selvstyre. Det vises til den nærmere omtalen av loven i del 1 kapittel 6.3.1.

Formålseffektiviteten ved boligsosialloven er vanskelig å vurdere, til dels fordi loven er ny og til dels fordi forutsetningene til kommunene har endret seg. Det er vanskelig å vurdere hvilke varige endringer loven har ledet til, om noen, med så kort virketid. Kommunene står også i en langt mer krevende boligsosial situasjon grunnet tilstrømning av flyktninger fra Ukraina. Det er mulig at loven gir positive bruker- og samfunnseffekter, men at disse effektene overdøves av utfordringene den enkelte kommune kan ha med å bosette ukrainske flyktninger. Informantene oppgir imidlertid positive aktivitetseffekter, i form av bedret struktur, kompetanse og samarbeid med NAV.

Manglende kompetanse innenfor boligsosiale tiltak i enkelte kommuner kan tyde på at dette ikke har vært tilstrekkelig prioritert. Lovfesting kan da være positivt gjennom å tydeliggjøre kommunens ansvar på området. Samtidig gir loven stort handlingsrom, noe som generelt gir mindre effektivitetstap på prioriteringer enn mer detaljert regulering. For særlig mindre kommuner kan det imidlertid være krevende å gjøre gode prioriteringer av tidsbruken til en begrenset administrasjon når den blir pålagt ytterligere plikter.

På kostnadssiden kan plikten om individuell tilpasning også være krevende for mindre kommuner, da det krever medarbeidere med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å følge opp vanskeligstilte. I den anledning er det positivt at loven spesifiserer at kommunen skal samarbeide med andre offentlige aktører. Som tidligere poengtert kan imidlertid ikke godt samarbeid lovfestet. For kostnadseffektivitet fremstår det derfor som viktigere med andre virkemidler enn lovverk for å tilrettelegge for at kommuner får bygget kompetanse, gode rutiner og etablert samarbeid med andre relevante aktører.

I tillegg til lavere kostnadseffektivitet, vil det kunne skape andre velferdstap om kommuner ikke får tilstrekkelig støtte til å bygge kompetanse og kapasitet innenfor boligsosiale tiltak. Uten tilstrekkelig støtte må kommunen hente ressurser fra andre sektorer som vil begrense evnen til å levere tjenester innenfor disse sektorene. Mange kommuner indikerer at det har vært utfordrende å bosette flyktninger og at de ikke har fått tilstrekkelig ressurser til dette. På den andre siden kan det også være positive ringvirkninger for andre velferdstjenester ved å prioritere boligsosiale tiltak – det er eksempelvis rimelig å anta at bedre boforhold kan gi bedre helse på sikt, og dermed kunne redusere belastningen for kommunale helsetjenester.



Figur 10: Effektiviteten til boligsosialloven er krevende å vurdere i skrivende stund, men den virker å gi lokalt handlingsrom og tilpasning, noe som fremstår formålstjenlig

Oppsummert virker det som boligsosialloven gir tilstrekkelig handlingsrom til at det ikke gir særlig negativ effekt på lokalt selvstyre. Samtidig gjør kort virkningstid og betraktelig endrede forutsetninger grunnet krigen i Ukraina det vanskelig å vurdere den faktiske effekten av loven, og hvorvidt den er effektiv. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om særlig mindre kommuner får tilstrekkelig støtte gjennom andre virkemidler til å bygge et likeverdig tilbud. Boligmangel er også en utfordring som ikke kan løses gjennom lovgivning alene.

4.3 Samlet vurdering av statens styring av kommunene

Vi har i våre undersøkelser gått i dybden på fire lover og analysert disse med utgangspunkt i økonomisk teori. Et fellestrekk ved alle lovene er at lovverk alene ikke kan løse den underliggende samfunnsutfordringen loven skal bidra med å løse. Dette kan enten være fordi lov som virkemiddel alene er utilstrekkelig, eller fordi detaljnivået og det samlede omfanget blir for stort.

I lys av tidligere forskning er det ingen overraskelse at lovverk alene er utilstrekkelig. Lovverk er ikke magisk, og for å oppnå reelle endringer kreves det kompetente mennesker som har tilstrekkelige ressurser og riktige rammer for å utføre nødvendige aktiviteter og samarbeid. Som vi ser i eksemplene med helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 6 og boligsosialloven kan lovverk bidra til dette, ved å tydeliggjøre ansvarsområder. Boligsosialloven viser

imidlertid også godt hvorfor lovverk alene er utilstrekkelig – det er krevende å bygge et kompetansemiljø for små kommuner, og enda mer krevende å finne nok boliger.

Lowerk kan også være til hinder for effektive, lokale løsninger. Både integreringsloven og mobbeloven inneholder aktivitetskrav. Slike krav kan skape positive effekter som en mer strukturert tilnærming til saksfeltet og mer likeverdige tilbud. De kan imidlertid også hindre kommuner i å gjøre smarte og innovative tilpasninger basert på lokale forhold og hensyn. Aktivitetskravene kan også være ressurskrevende, og de påkrevde aktivitetene har ikke nødvendigvis tilstrekkelig stor effekt på bruker- og samfunnsnivå for å rettferdiggjøre ressursbruken.

Aktivitetskrav er også et eksempel på hvordan lovverk begrenser handlingsrommet til den enkelte kommune, og dermed lokalt selvstyre. I gjennomgangen av tidligere forskning og rapporter om lovverk som styringsvirkemiddel er begrensning av lokalt selvstyre et gjentakende problem, enten det er gjennom aktivitetskrav, bemanningsnormer, øremerkede midler eller annet. Dette bør også sees i sammenheng med vår spørreundersøkelse hvor det fremgår at nærmere ni av ti respondenter anser det samlede styringspresset som for stort. Slike tall bør være grunn for bekymring i seg selv, og kan indikere at sektormyndigheter har for stor tiltro til lovverk som virkemiddel og tar for lite hensyn til kommunene som skal forsøke å etterleve lovverket.

Når en ser på hvilke sektorer som har høyest styringspress ser en at helse og omsorg, oppvekst, og plan og bygg/tekniske tjenester peker seg ut. Helse og omsorg, og oppvekst er særlig viktig å merke seg. Dette er sektorer hvor det kan være krevende å måle bruker- og samfunns effekter, og særlig knytte disse effektene med spesifikke aktiviteter. Det er ikke åpenbart hvilke aktiviteter som gir mest «verdige alderdom» eller «trygg oppvekst» per innsatsfaktor, noe som gjør det krevende å utforme lovverk for å sikre slike utfall. Ettersom dette er ønskede utfall forsøkes det likevel å regulere aktiviteter, ofte i stor detalj. Dette ser en tydelig i mobbeloven, hvor det er omfattende aktivitetskrav, men våre intervjuobjekter stiller spørsmål ved om disse aktivitetskrav kan virke byråkratiserende og ta ressurser bort fra effektive tiltak. I evalueringen av mobbeloven var også fokuset på om aktiviteter ble utført heller om det var en bedring i elevenes psykososiale miljø – aktivitetseffekt heller enn bruker- og samfunns effekt.

Tidligere evalueringer har pekt på effektivitetstap og negative effekter ved statlig styring gjennom lover og forskrifter. Disse evalueringene har imidlertid i mindre grad vurdert hvorfor noen lover gir ønsket virkning eller ikke. Basert på økonomisk teori har vi foreslått en enkel modell for tilpasning av lovverk, og når vi har anvendt denne modellen på de fire lovene vi har undersøkt, ser vi at de største utfordringene kommer når detaljert regulering anvendes for å løse problemstillinger som krever handlingsrom for lokale beslutninger. Når det derimot gis lokalt handlingsrom, virker de negative effektene å være lavere.

Det etterlatte inntrykket, basert både på tidligere forskning og rapporter, og våre egne undersøkelser, er at det statlige forvaltningsnivået benytter lovverk som styringsvirkemiddel uten tilstrekkelige vurderinger av hvilken effekt lovverket vil ha. De fire lovene vi har undersøkt har i begrenset grad gitt ønsket effekt på samfunnsnivå, og særlig

integreringsloven og mobbeloven virker å ha negative effekter. Lovenes effekt og effektivitet er i liten grad evaluert. I tillegg til negative effekter ved den enkelte lov, er det samlede styringspresset fra lovverk også utfordrende. Det er bred enighet blant landets kommunedirektører om at omfanget av lover og forskrifter er for stort, og at etterlevelse er utfordrende for mange kommuner.

Det er imidlertid viktig å understreke at det er store forskjeller mellom Norges kommuner. Ulike kommuner kan ha ulikt behov for veiledning, oppfølging og styring for at innbyggernes rettigheter og behov blir dekket på en likeverdig måte. Disse ulikhetene er for store til å fanges opp i denne rapporten. Vi vil likevel påpeke at slike ulikheter innebærer at en bør være mer varsom mot å lovfeste krav som kan undergrave lokalt handlingsrom.

I vår gjennomgang av tidligere forskning og evalueringer av lovverk som styringsvirkemiddel erfarer vi også at det er betydelige mangler. Evalueringer er i hovedsak knyttet til enkeltstående lover, og ser dermed disse ikke tilstrekkelig i sammenheng med det samlede styringspresset. Det er gjort lite forskning på hvor formålstjenlig lovverk er generelt, og hvordan lovverk bør utformes effektivt. Mange rapporter fokuserer også på nedsidene ved lovgivning. Begrensninger i tidligere forskning på området innebærer at det ikke eksisterer et velprøvd konseptuelt rammeverk for å vurdere verken helheten i bruk av lovverk som styringsvirkemiddel, ei heller hvor formålstjenlig den enkelte lov er utformet. Ved å kombinere økonomisk teori med innsikt i statlig og kommunalt forvaltningsnivå er det likevel mulig å trekke visse slutninger.

Oppsummert er disse slutningene at detaljert statlig regulering i sum gir negativ effekt i lovene vi har undersøkt. Det samlede styringspresset gjennom detaljert regulering er også en betydelig byrde for den enkelte kommune, særlig innenfor sektorene helse og omsorg, og oppvekst, som utgjør en betydelig andel av kommunenes samlede tjenester. Det virker som om statlige myndigheter har en overdrevet tro på lovverk som styringsvirkemiddel, fremfor andre virkemidler. Dette til tross for at det ikke foreligger tilstrekkelige evalueringer av lovverk som styringsvirkemiddel, særlig når det gjelder bruker- og samfunnseffekt, og de evalueringene som finnes i likhet med våre funn peker på negative effekter.

Del III Tiltak mot overdreven bruk av lov som styringsmiddel

1 Innledning

Som omtalt i rapportens del 1 og 2, utgjør den samlede mengden detaljert lovregulering en utfordring for kommunesektoren. Det fremstår også som at lovgiver har urealistiske forventninger til effekten av lov som styringsmiddel og overser eller undervurderer de negative virkningene. Menon konkluderte i sin rapport *Stå i Norsk kommuner* i 2022 med at ingen norske kommuner fullt ut oppfylte alle lovpålagte krav, og at gjennomsnittlig grad av lovoppfyllelse lå på 80 %.³⁹⁵ Menon oppsummerte problemet slik:

«Innspill fra statsforvaltere og kommuner tyder på at det generelt sett oppfattes som at kommunene stilles overfor for mange lovkrav, og at det oppleves som umulig for kommunene å ivareta alle krav fullt ut. Det er i seg selv også interessant at vi ikke har lyktes i å finne en oversikt over alle krav kommunene stilles overfor. At ingen kommuner i utvalget vi har data for ivaretar alle indikatorer/lovkrav fullt ut, er også en indikasjon på kommunene stilles overfor et for stort omfang av krav. I seg selv er det et argument for å gjøre de lovpålagte oppgavene lettere å løse. Økt samlet realisme kan i seg selv også bidra til at kommunene tar oppgavene mer på alvor.»³⁹⁶

Overdreven bruk av lov som styringsvirkemiddel utfordrer det kommunale selvstyret og kan lede til en ineffektiv kommunal sektor, manglende innovasjon, manglende deltakelse i lokale politiske prosesser og liten aksept for prioriteringer. Samlet kan overdreven styring gjennom lov lede til samfunnsøkonomisk ineffektivitet, ved at de samlede ressursene i kommunene ikke utnyttes til det beste for innbyggerne.

Staten har gjentatte ganger tatt til orde for at bruken av lov som detaljert styringsmiddel må reduseres. I stortingsmeldingen om innovasjon fra 2020 står det blant annet at «Regjeringen har som mål å redusere statlig detaljstyring og desentralisere mer makt og myndighet til lokalsamfunn og deres folkevalgte.»³⁹⁷ Det er likevel ikke utarbeidet noen konkret plan med tiltak for å følge opp denne målsetningen.

I denne delrapporten foreslår vi ulike tiltak for å styrke det kommunale selvstyret i forbindelse med statlig styring av kommunesektoren. Disse tiltakene er av ulik karakter.

For det første foreslår vi tiltak for å redusere omfanget av uforholdsmessig detaljstyring av kommunene i kapittel 2 nedenfor. Tiltakene består i en kartlegging av lovkrav rettet mot kommunesektoren, og i forlengelsen av dette en systematisk gjennomgang av lovgivningen med sikte på å redusere omfanget av detaljert regulering. Videre foreslår vi at nye

³⁹⁵ (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022, s. 6)

³⁹⁶ (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022, s. 120)

³⁹⁷ Meld. St. 30 (2019-2020) s. 26 og 32. Se også f.eks. Prop. 102 S (2023-2024) s. 40.

lovprosesser rapporteres og samordnes, og at effekten av lovkrav evalueres, eventuelt at det også inntas såkalte «solnedgangsklausuler».

For det andre foreslår vi i kapittel 3 tiltak for å sikre et bedre beslutningsgrunnlag før det vedtas lovgivning som berører kommunene. Tiltakene består i kompetanseheving, oppdatering av instruksjer, retningslinjer og veiledere og utarbeidelse av en sjekkliste for lov- og forskriftsarbeid som berører kommunene.

For det tredje foreslår i kapittel 4 å etablere et Lovråd som kan sikre kvalitetskontroll av nytt regelverk med relevans for kommunesektoren. Et lovråd vil kunne bidra til å sikre et bedre beslutningsgrunnlag når det vedtas lover som berører kommunesektoren. Ettersom lovrådet primært er ment å ha en kontrollfunksjon, omtaler vi likevel lovrådet løsrevet fra de tiltak omtalt i kapittel 3. Det inngår i vårt mandat å fremme forslag om hvordan et lovråd for kommunesektoren kan innrettes, og dette tiltaket drøftes derfor mer utførlig enn de øvrige tiltak vi foreslår.

For det fjerde foreslår vi at adgangen til forsøksvirksomhet i kommunene utvides, for å bidra med erfaringer som kan understøtte nytenkning og innovasjon. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.

Samlet sett vil tiltakene vi foreslår kunne gi en bedre oversikt over det samlede regeltrykket, bidra til å forhindre unødvendig grad av detaljregulering, og sikre et bedre beslutningsgrunnlag når det vedtas regelverk rettet mot kommunesektoren.

2 Tiltak for å redusere omfanget av uforholdsmessig detaljstyring av kommunene

2.1 Kartlegging av lovkrav rettet mot kommunesektoren

For at statlig styring med kommunene skal kunne foregå på en måte som ivaretar det kommunale selvstyret og prinsippet om rammestyring i størst mulig grad, er det nødvendig å ha kunnskap om hvordan situasjonen er i dag. Som beskrevet i delrapport I er det på nåværende tidspunkt ingen som har full oversikt over omfanget av de lovkravene som er rettet mot kommunene. Menon Economics anslår at det trolig er tale om flere tusen slike lovkrav.³⁹⁸ DFØ understreket også i *Statlig styring av kommunene Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder* at «ingen» har en samlet oversikt over de krav og oppgaver kommunene er pålagt:

«Informanter i kommunene og blant statsforvalterne påpeker at det ikke finnes en oversikt over helheten av alle krav og oppgaver som legges til kommunene. Det at «ingen» har oversikt over mengden av krav og oppgaver som er lagt til kommunene gjør det krevende å se om det er lovverk som overlapper eller står i konflikt med hverandre.»³⁹⁹

Et første tiltak bør derfor være en nærmere kartlegging av hvilke lovkrav kommunene er underlagt. Den kunnskapen man får gjennom en slik kartlegging vil være en forutsetning for å kunne gjennomføre andre mer konkrete tiltak.

Et av forslagene til Generalistkommuneutvalget, var å utarbeide en oversikt over lovkrav rettet mot kommunene⁴⁰⁰ Vi har spurt Kommunal- og distriktsdepartementet om de har utarbeidet en slik oversikt, og departementet har svart at de «jobber nå med å vurdere anbefalingene fra utvalget».⁴⁰¹

En kartlegging av alle lovkrav rettet mot kommunene bør munne ut i en systematisk og pedagogisk oversikt over lovkrav på ulike områder, og lovgivningen samlet. Det vil være nødvendig med periodevise oppdateringer for å hensynta ny lovgivning i den aktuelle perioden. Slik vil man enkelt kunne kartlegge hvilke ny lovkrav som etableres, eller om tidligere lovkrav fases ut av lovgivningen.

Som omtalt i del I kapittel 7.2.3 gjennomføres slike analyser i Sverige av *Statskontoret*. Dette er et statlig organ som årlig utarbeider en rapport som analyserer hvordan nye lover og lovendringer påvirker kommunesektoren. Rapportene gir en enkelt tilgjengelig tidsserie som gjør det lettere å holde oversikt med utviklingen på feltet. I sine oppsummeringsrapporter finner Statskontoret at statlig styring med kommunene er omfattende og tidvis svært

³⁹⁸ (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022, s. 114)

³⁹⁹ (DFØ, 2024 A, p. 22)

⁴⁰⁰ NOU 2003:9 s. 16

⁴⁰¹ E-post 22. april 2024 til KDD fra Lund & Co og brev til Lund & Co fra KDD 30. april 2024

detaljert.⁴⁰² Disse rapportene gir også innblikk i hvilken effekt statlig styring har på kommunal virksomhet. Statskontoret finner at den statlige styringen gjør det vanskelig for kommunene å gjøre egne prioriteringer og å tenke langsiktig. Slik vi ser det ville det vært nyttig om statlige myndigheter etablerte tilsvarende analyser i Norge. Dette vil gi et bedre kunnskapsgrunnlag for framtidige lovgivningsprosesser og legge til rette for et systematisk oppryddingsarbeid slik Arbeiderpartiet, Høyre og KS nå har tatt til orde for.⁴⁰³

Når regjering og Storting skal vurdere hvordan styringsmidler i ny lovgivning skal utformes, må de ulike alternativene ses i sammenheng med allerede eksisterende lovkrav rettet mot kommunen. Etter kommuneloven § 2-2 første ledd skal det kommunale selvstyret ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Dette innebærer at det må foretas en forholdsmessighetsvurdering ved utforming av styringsmidler i ny lovgivning. I denne vurderingen må man vurdere hvor inngripende den nye lovgivningen er isolert sett. Samtidig er det behov for å vurdere totaliteten av den statlige styringen, og hvordan den nye lovgivningen vil påvirke denne helheten, slik også DFØ påpeker.⁴⁰⁴ Det at man mangler en oversikt over hvilke lovkrav kommunene er underlagt i dag gjør denne vurderingen vanskelig. Kartleggingen som foreslås her vil kunne bøte på dette.

Når man skal kartlegge hvilke lovkrav kommunen står overfor, vil det ikke være tilstrekkelig å identifisere hvilke lover som pålegger kommunen plikter og hvor mange lovkrav det er snakk om. For å synliggjøre hvordan lovkravene griper inn i det kommunale selvstyret og prinsippet om rammestyring, så må man fange opp *hva slags* lovkrav det er snakk om. Det er stor forskjell mellom på den ene siden rammelovgivning som gir kommunen stort spillerom i hvordan en lovpålagt oppgave skal løses, og på den andre siden lovgivning som gir detaljregulering gjennom bemanningsnormer, individuelle rettigheter mv. Som analyseverktøy her vil det være naturlig å ta utgangspunkt i de kategoriene som er beskrevet nærmere i del 1 kapittel 3.3.

Resultatet av kartleggingen vil kunne tjene en rekke ulike funksjoner, noe som bør gjenspeiles i hvordan man utformer selve sluttproduktet. For det første vil kartleggingen spille en viktig rolle som kunnskapsgrunnlag for de vurderingen lovgiver gjør i framtidig lovarbeid. For det andre kan kartleggingen også fungere som et oversiktsverktøy for kommunene. Resultatet bør systematiseres på en sånn måte at det blir enklere for kommunen å finne fram i de ulike kravene som rettes mot dem i lov og forskrift. Kartleggingen kan derfor med fordel utformes sånn at man kan samle veiledere og andre styringsverktøy (forventinger fra statlige myndigheter, kunnskapssammenstillinger og databaser etc.) som hører sammen med de lovpålagte oppgavene på ett sted. På denne måten kan kartleggingen fungere som en kontaktflate mellom statlige myndigheter og kommunene.

Det vil også styrket lovgivningsprosessen dersom man hadde bedre og mer oppdatert kunnskap om hvilke *effekter* ulike former for statlig styring har på kommunesektoren (jf. funnene beskrevet i del 2). Dette omtales nærmere i kapittel 3.4 nedenfor.

⁴⁰² (Statskontoret)

⁴⁰³ (KS, 2024) (NRK, 2024)

⁴⁰⁴ (DFØ, 2024 B, s. 112)

2.2 Systematisk gjennomgang av lovgivningen med sikte på å redusere detaljert regulering

Omfanget av lovkrav rettet mot kommunene er så stort at det ikke er realistisk at alle kravene etterleves. Noen lovkrav kan også fremstå urealistiske når man vurderer dem isolert. Et tiltak for å bøte på dette vil være å foreta en systematisk gjennomgang av de lovkravene som finnes der man tar sikte på å redusere detaljstyringen og fjerne unødvendige lovkrav. En nødvendig forutsetning for å kunne gjøre en slik gjennomgang er at man produserer en kartlegging av eksisterende lovkrav, jf. tiltaket beskrevet over.

En gjennomgang av eksisterende lovkrav bør bygge på oppdaterte og generelt utformede prinsipper for hvordan statlig styring av kommunene skal utformes. Et naturlig utgangspunkt for gjennomgangen vil være forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2 og KKDs veileder om statlig styring.⁴⁰⁵ Som det fremgår av veilederen er utgangspunktet at kommunene ikke skal pålegges å løse lovpålagte oppgaver på en bestemt måte. Som et utgangspunkt skal det heller ikke gis regler om særskilte organer, saksbehandlingsregler eller andre forhold som begrenser kommunens frihet til å organisere seg selv.

Med tanke på en konkret gjennomgang av eksisterende lovkrav må de generelle prinsippene i veilederen operasjonaliseres. Veilederen er naturlig nok innrettet mot utforming og valg av styringsmidler *for framtiden*. En gjennomgang av eksisterende lovkrav vil imidlertid ha et tilbakeskuende perspektiv. Det innebærer at man i den konkrete operasjonaliseringen også må koble inn empirisk kunnskap om hvordan de aktuelle lovkravene faktisk har fungert. Her vil det være nødvendig å både se hen til om lovkravet har fungert etter sin hensikt, men også om lovkravet har hatt andre indirekte effekter, for eksempel økte administrative kostnader, effekter på andre tjenester i kommunen, på kommunens prioriteringseffektivitet, kommunens organisering med videre.

Bakgrunns materialet for en konkret gjennomgang av eksisterende lovkrav kan utarbeides innenfor ulike sektorer. Samtidig er det mye som taler for at arbeidet bør koordineres og ledes av et sentralt utvalg eller organ som har en mer helhetlig og overordnet tilnærming til oppdraget. For kommunene ligger en av hovedutfordringen med dagens situasjon i det store omfanget av lovkrav. Det er *helheten* i den statlige styringen som gjør at det er vanskelig for kommunen å holde oversikt, og som gjør det vanskelig å prioritere effektivt og tenke langsiktig. Problemet her tilsvarer det vi finner på mange andre områder: hvis man betrakter ett enkelt inngrep i det kommunale selvstyret for seg, så vil det enkelte inngrepet *i seg selv* kanskje ikke kunne karakteriseres som vesentlig. Men når summen av en rekke ulike enkelttiltak betraktes samlet, kan bildet være et annet. Uten en enhetlig og overordnet tilnærming til statlig styring står man derfor i fare for å uthule det kommunale selvstyret bit for bit. Det sentrale utvalget må derfor balansere behovene i den enkelte sektor opp mot helheten i kommunens samlede oppgaveportefølje.

⁴⁰⁵ Se omtale av forholdsmessighetsprinsippet i del 1 kapittel 2.5.2 og omtale av terskelen for og begrunnelsen av bruk av lov i del 1 kapittel 3.5.

Ved fastsettelsen av rammene for en slik systematisk gjennomgang, vil det være naturlig å se hen til beslektede tiltak i Sverige og Danmark. I begge land er det igangsatt tiltak for å sikre regelverksforenkling. Mens tiltakene i Sverige er rettet mot regelverk rettet mot næringslivet, har regjeringen i Danmark et uttalt mål om å avvikle sentralt fastsatte krav og gi mer lokal frihet til den enkelte kommune.

Det fremgår av den danske regjeringsplattformen at regeringen vil «gjennomføre den mest omfattende frisættelse af den offentlige sektor i velfærdssamfundets historie og grundlæggende forandre den måde, velfærden i dag styres, dokumenteres, kontrolleres og leveres på.»⁴⁰⁶ I regjeringens 2030-plan gis følgende problembeskrivelse:

«Siden årtusindskiftet er mængden af love og regler målt som antal ord i lovgivningen i Danmark ste get med 64 pct. Dette på trods af, at skiftende regeringer har haft ambitioner om det modsatte. Antallet af ord i love og bekendtgørelser fortæller selvfølgelig ikke hele historien, og en mindre bindende lovgivning kan godt indeholde flere ord. Men udviklingen tegner alligevel et billede af den måde, omfanget af love og regler har udviklet sig over tid.»⁴⁰⁷

Den danske regjeringen tar sikte på å avbøte dette problemet ved å redusere regeltrykket:

«Regeringen vil sammen med kommuner og regioner arbejde for at sanere i eksisterende unødig regulering, herunder særligt proces-, aktivitets- og dokumentationskrav, der tager tid fra kerneopgaven. Regeringen vil blandt andet have fokus på i højere grad at arbejde med overordnede hegnspæle, som fastholder et stort lokalt handlerum. Samtidig har regeringen fokus på, at statslige tilsyn, dokumentations- og kontrolopgaver saneres, reduceres og koordineres bedre, således at kontrol og tilsyn i højere grad sker i samarbejde med de relevante aktører og med fokus på læring og inddragelse.»⁴⁰⁸

Den svenske regjeringen har igangsatt et forenklingsprosjekt for regelverk rettet mot næringslivet. Regjeringen har pålagt 11 store statlige virksomheter å forenkle sine regler og forskrifter for å lette de administrative byrdene for privat næringsliv. I tillegg har den svenske regjeringen har videre opprettet et forenklingsråd, som skal arbeide for å minske næringslivets regelbyrde og administrative kostnader. Rådet skal identifisere områder som er av særskilt interesse for næringslivet, og fremme konkrete og gjennomarbeidede forslag til forenkling til regjeringen. Den svenske ordningen kan tjene som inspirasjon ved iverksettelsen av tiltak for å redusere regeltrykket rettet mot kommuner.

2.3 Rapportering og samordning av nye lovprosesser

Tiltakene beskrevet over er rettet inn mot situasjonen for kommunene slik den er per i dag. Slike tiltak må suppleres med tiltak som retter seg mot utviklingen framover i tid. Mange av de sektorene som utgjør det vesentligste av kommunenes oppgaveportefølje er sektorer preget av dynamikk og endring. Innenfor sektorer som skole, barnehage, helse og omsorg

⁴⁰⁶ (Statsministeriet, 2022) s. 14

⁴⁰⁷ (Finansministeriet, 2023) s. 193.

⁴⁰⁸ (Finansministeriet, 2023) s. 193.

fører skiftende politiske prioriteringer og ny kunnskap til hyppig oppdateringer av regelverket. Det innebærer at det er et behov for tiltak som sørger for at hensynet til kommunalt selvstyre og prinsippet om rammestyring blir tilfredsstillende ivaretatt også i framtidige lovprosesser.

Når det vurderes å innføre lovgivning som berører kommunesektoren, bør det sees hen til det samlede regeltrykket. Det er også behov for en samordning av nye lovprosesser. Behovet for koordinering er også løftet frem av DFØ:

«Departementene bør også i større grad vurdere helheten i styringstrykket og den interne sammenhengen i lovkrav/rettigheter. Dette innebærer at statens virkemiddelbruk må vurderes tverrsektorielt. ... [S]ektorlover med sektorspesifikke krav som ikke er koordinert mot andre sektorer [kan både] gi overlapp og medføre at omfanget fremstår uoversiktlig og uforholdsmessig.»⁴⁰⁹

Her er det ulike tiltak som kan være aktuelle. Et alternativ er å etablere et utvalg som løpende har som oppgave å vurdere forslag til nye lovkrav som påvirker kommunesektoren. Det vil være hensiktsmessig at et slikt utvalg har en koordinerende funksjon. På samme måte som beskrevet over vil det også for framtidig lovgivningsarbeid være nødvendig å forstå hvordan totaliteten i den statlige styringen utvikler seg. Utvalget kan bistå med slik kunnskap inn i pågående lovprosesser. Utvalget kan også gis i oppdrag å sammenstille periodevise rapporter om utviklingen den samlede statlige styringen, jf. tiltaket beskrevet over i kapittel 2.1.

Et slikt koordinerende utvalg kan etableres i regi av Kommunal- og distriktsdepartementet. En lignende løsning er også foreslått av Menon Economics:

«Basert på at lovverk som berører kommunene er i kontinuerlig endring, kan det også vurderes å etableres et utvalg (i regi av KDD), som løpende vurderer nye lovkrav. Utvalget bør som et utgangspunkt balansere sektorbehov opp mot realismen av samlet oppgaveportefølje – sett i lys av kommunenes tilgjengelige kompetanse, kapasitet og økonomisk handlingsrom.»⁴¹⁰

Et slikt utvalg kan organiseres på flere måter. Det kan være tverrdepartementalt og dermed en del av regjeringsapparatet. I så fall vil det være underlagt instruksjonsmyndighet, hvilket kan svekke utvalgets gjennomslagskraft dersom problemet er at politikerne har lovet tiltak i lov før de er utredet.⁴¹¹ Fordelen med en slik modell er på den annen side at utvalget i så fall vil kunne komme inn i prosesser på et tidlig tidspunkt og ha en åpen dialog. Et annet alternativ er å etablere et uavhengig utvalg. Fordelen med en slik modell vil være at de er politisk uavhengig av regjeringen og dermed står friere til å argumentere mot politiske beslutninger. På den annen side er det vanskelig å se for seg at et uavhengig utvalg vil ha samme tilgang på informasjon tidlig i prosessen og samme innflytelse.

⁴⁰⁹ (DFØ, 2024 B) s. 110.

⁴¹⁰ (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022, s. 121)

⁴¹¹ Se del 1 kapittel 5.3

I kapittel 4 nedenfor, foreslår vi å etablere en institusjon som utfører noen av de samme funksjonene som det Lagrådet gjør i Sverige. Lagrådet er et uavhengig ekspertorgan som uttaler seg om nye lovforslag, og Lagrådet har blant annet i oppgave å vurdere hvordan nye lover virker inn på det kommunale selvstyret. Vi gir en nærmere redegjørelse av Lagrådet og skisserer et tiltak som går ut på å opprette en delvis tilsvarende institusjon i Norge nedenfor.

Disse tiltakene er ikke gjensidig utelukkende. Det er snarere snakk om to *komplementære måter* å ivareta hensynet til det lokale selvstyret i en lovgivningsprosess. Både et utvalg i regi av departementet og et lovråd etter modell av det svenske Lagrådet vil kunne bidra til å ivareta det lokale selvstyret i lovforberedelsen. Samtidig vil det være naturlig at de har ulike funksjoner og roller i disse prosessene. Velger man å etablere begge, kan det tilsi at utvalget bør være en del av regjeringsapparatet. Et slikt utvalg i regi av departementet vil være involvert tidligere i prosessen og bidra direkte inn i selve utformingen av et lovforslag. Det er også naturlig at utvalget har ulike analyseoppdrag og sammenstiller periodevise rapporter om utviklingen på feltet. Et lovråd vil på den annen side ha en kontrollfunksjon. Det er derfor naturlig at et slikt organ først kommer i spill når et ferdig lovutkast foreligger.

2.4 Evaluering av effekten av lovkrav og innføring av «solnedgangsklausuler»

For å dempe det samlede regeltrykket for kommunene, kan såkalte «solnedgangsklausuler» være et egnet virkemiddel. En solnedgangsklausul innebærer at en lov eller forskrift opphører etter en bestemt tid, dersom man ikke tar et aktivt valg om å fornye den.

DFØ anbefalte i *Statlig styring av kommunene - Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder* at solnedgangsklausuler bør vurderes:

«Det bør vurderes å innføre såkalt solnedgangslovgivning/-klausuler, altså at alle særlover og forskrifter har en utløpsdato. Dersom loven eller forskriften skal videreføres, må hhv. Stortinget eller departementet ta aktivt stilling til dette, fortrinnsvis på bakgrunn av en evaluering av effekten av regelverket.»⁴¹²

I rapporten *Hvordan styrer staten kommunene? En vurdering av normer og krav som binder personellressurser i kommunene* gjentok DFØ at departementene bør bli flinkere til å evaluere effekten av lovkrav som innføres, og fjerne krav og rettigheter som ikke bidrar til bedre måloppnåelse. DFØ omtalte også solnedgangsklausuler:

«Solnedgangslovgivning er ett mulig tiltak som bør vurderes nærmere. Solnedgangslovgivning vil i dette tilfellet innebære at lover eller forskrifter som berører kommunenes oppgaver, automatisk opphører etter en gitt periode dersom det ikke fremlegges dokumentasjon på at lovkravet er et proporsjonalt tiltak. Solnedgangslovgivning kan bidra til å sikre et oppdatert, mer treffsikkert og mindre omfattende regelverk overfor kommunesektoren. Gyldighetstiden for lover bør antagelig være lengre enn gyldighetstiden for forskrifter. Solnedgangsklausuler vil bety at

⁴¹² (DFØ, 2024 A) s. 38.

forvaltningen med jevne mellomrom må foreta en systematisk vurdering av verdien av de enkelte lovene og forskriftsbestemmelsene. Det vil også innebære en mulighet for kommuner, berørte interessenter og innbyggere til å fremme sine synspunkter på regelverket.»⁴¹³

Systematisk evaluering av gjeldende krav i lov og forskrift ble løftet frem som et alternativ til solnedgangslvgivning:

«Et alternativ til solnedgangslvgivning er en mer systematisk evaluering av effekten av de lovkravene som innføres, og der uhensiktsmessige lovkrav og rettigheter fjernes. Noe av arbeidet for forvaltningen vil være det samme, men uten alle de formelle krav som er knyttet til endringer av regelverk. Det vil slik sett være en mindre omfattende prosess. Her vil det imidlertid være behov for rutiner som sikrer at evalueringene faktisk gjennomføres.»⁴¹⁴

Både periodevis evaluering av lovgivning rettet mot kommunene og solnedgangsklausuler vil kunne bidra til å sikre at det kommunale selvstyret ikke begrenses unødige. En fordel med solnedgangsklausuler, er at lovgiver dermed blir «tvunget» til å begrunne hvorfor en videreføring av de aktuelle reglene anses som nødvendig og forholdsmessig. En slik obligatorisk vurdering og begrunnelse kan derfor være disiplinerende. Dersom det legges opp til en ordning hvor effekten av lovkrav skal evalueres systematisk, må det utarbeides enkle og gode rutiner for gjennomføringen av slike evalueringer. Evalueringene må i så fall ha fokus på effekten av lovgivingen heller enn etterlevelse. Etterlevelse sier i seg selv ikke så mye om lovens virkning ut over det faktum at dersom den ikke etterleves virker den heller ikke.

⁴¹³ (DFØ, 2024 B) s. 115.

⁴¹⁴ (DFØ, 2024 B) s. 115.

3 Tiltak for å sikre et bedre beslutningsgrunnlag i lovprosesser

3.1 Kompetanseheving

Vår gjennomgang av forarbeider til nye lover i del 1 kapittel 6 viser at departementene i svært varierende grad anvender forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2 andre ledd i lovforarbeider. For at fremtidige lovgivning skal ivareta hensynet til det kommunale selvstyret, er det sentralt at de som utformer loverket har relevant og tilstrekkelig kompetanse.

I første rekke vil dette gjelde departementene. Departementene har ansvaret for det forberedende lovarbeidet, og fremmer forslag til Stortinget gjennom lovproposisjoner. Det er også departementene som nedsetter offentlige utvalg som utreder behovet for og innretningen av ny lovgivning, og dermed utarbeider mandat for slike utvalg. Departementene må derfor ha tilstrekkelig kompetanse til å kunne belyse eventuelle konsekvenser for kommunene av forslag som fremmes, og vurdere om lovforslag ivaretar forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2.

Selv om kompetansehevende tiltak primært bør rettes mot departementene, bør også direktorater med delegert forskriftskompetanse få hevet sin kompetanse. Det bør også være en målsetning å heve kompetansen blant politikere slik at de ikke ukritisk foreslår eller bestemmer å bruke lov som styringsmiddel før det er foretatt en utredning av spørsmålet. Det kan som påpekt i del 1 kapittel 5.3 være et problem.

I praksis vil også gode rutiner og veiledere være avgjørende for om hensynet til det kommunale selvstyret ivaretas i lovgivningsprosesser, og hvordan disse vurderingene gjennomføres. I kapittel 3.2 nedenfor vurderer vi hvordan rutiner og veiledere knyttet til lovarbeid kan forbedres for å legge til rette for ivaretagelse av det kommunale selvstyret i lovgivningsprosesser.

Kompetansehevende tiltak kan bidra med å øke kunnskapen om det kommunale selvstyret i departementet. Det er avgjørende at kompetansen ikke knyttes til enkeltpersoner eller for små kretser, siden dette vil være svært sårbart for utskiftning. Samtidig vil hensynet til effektivitet tilsi at departementets ansatte ikke i unødvendig grad må tas ut av arbeid for å læres opp i ethvert fagfelt som ikke relateres til deres arbeid. De kompetansehevende tiltakene bør derfor særlig rettes mot faglige ledere og nøkkelressurser i regelverksutforming. Kompetansehevingen bør i størst mulig grad være rettet inn mot deres praktiske arbeidshverdag og oppgaver. Det vil for eksempel være naturlig å igangsette kompetansehevings tiltak i et departement ved igangsettelsen av større lovarbeider som berører kommunesektoren.

Det er særlig behov for økt kompetanse om hvordan avveininger av nasjonale hensyn og hensynet til selvstyret skal gjennomføres konkret, samt kompetanse om hvordan man bedre kan vurdere effekten av lovgiving. Det er derfor viktig at kompetansehevende tiltak tar sikte

på å øke denne forståelsen, fortrinnsvis med en praktisk tilnærming hvor de ansatte får illustrert hvordan hensynet til det kommunale selvstyret passer inn i deres konkrete arbeid. Dette er ikke bare viktig for å øke kompetansen om hvordan en slik vurdering skal gjennomføres, men også får å skape bevissthet rundt at vurderingen skal skje.

Et aktuelt tiltak for å øke kompetansen, er foredrag, kurs, seminarer eller arbeidsverkssted. Foredrag som knytter seg til vurderinger av det kommunale selvstyret og effekten av lover kan for enkelte fagdepartementer være relevant i tilknytning til mange ulike temaer, og kan derfor flettes inn som en rød tråd i departementets kommunikasjon, uten at det trenger å ta opp hele seminardager. Ved slike gjennomganger er det lurt å ha en metodisk tilnærming. Heller enn å bare snakke om materiell juss og hensynet til det kommunale selvstyret som et overordnet prinsipp, kan det legges opp til praktiske tilnærminger. Eksempelvis kan man gjennom en case-basert kommunikasjon få frem konkret hvordan en vurdering av det kommunale hensynet kan se ut.

Kursundervisning kan også være rettet inn mot pågående lovprosesser. Gjennom en slik innretning vil departementsansatte få en tydelig illustrasjon av hvordan en vurdering av det kommunale selvstyret kan gjennomføres. Slike aktiviteter kan inspirere til å tenke nytt om disse avveiningene, som kan være nyttig for å bygge argumentasjon rundt hensynet til det kommunale selvstyret.

Kompetanseheving kan også innrettes som web-baserte kurs, som ansatte i departementene kan nyttiggjøre seg ut fra behov. Slike kurs kan innrettes som ferdiginnspilte videoer, og tilhørende oppgaver, som gir en fleksibilitet med hensyn til når og hvor kursene gjennomføres. Opplæringsmaterialet kan bygge videre på e-læringskurs, videoer og webinarer utarbeidet av DFØ om utredningsintruksen og samfunnsøkonomisk analyse.

Det kan også være hensiktsmessig å legge aktivt til rette for etterutdanning av ansatte. For ansatte som ble ferdigutdannet for mange år siden, kan det være særlig aktuelt å få påfyll av ny kunnskap knyttet til sitt fagområde. Etterutdanningskurs vil kunne knytte seg til lovarbeid, og hvordan det kommunale selvstyret skal hensyntas i lovgivningsarbeidet.

Kompetansehevende tiltak bør også rettes mot Stortinget som lovgiver. Det er Stortinget som vedtar de lovforslag departementet fremmer, og tidvis gjøres det endringer før en lov vedtas. Departementet må sørge for at lovproposisjoner omtaler hvordan et lovforslag berører kommunene, hensynene bak forslaget må komme tydelig frem, og forholdsmessighetsvurderingen må synliggjøres. Stortinget må likevel ha tilstrekkelig kompetanse til å vurdere hensynet til det kommunale selvstyret på selvstendig grunnlag. For å skape en bedre forståelse for hvordan lov- og forskriftskrav berører kommunene, kan det arrangeres kurs eller seminarer særskilt rettet mot målgruppen, jf. omtalen ovenfor.

3.2 Oppdatering av instruks, retningslinjer og veiledere

Generalistkommuneutvalget anbefalte at det lovfestede forholdsmessighetsprinsippet innarbeides tydelig i statens instruks, retningslinjer og veiledning for statlig styring av

kommuner og fylkeskommuner.⁴¹⁵ Også DFØ anbefaler at departementene gjennomgår og oppdaterer egne retningslinjer og praksis:

«DFØ anbefaler at departementene gjennomgår og oppdaterer egne retningslinjer og praksis når det gjelder utredning av statlige tiltak overfor kommunene slik at utredningsinstruksen i fremtiden ivaretas på en bedre måte enn i dag. Særlig bør behovet for å utrede alternativer og konsekvenser for de berørte, herunder alle typer av kommuner, tydeliggjøres. I tillegg bør det stilles krav til forholdsmessighetsvurderinger av alle tiltak som vurderes iverksatt.»⁴¹⁶

Vi viser til vår gjennomgang av utredningsinstruksen og Justisdepartementets veileder for lovteknikk og lovforberedelse i del 1 kapittel 5.2 og stiller oss bak disse anbefalingene.

Utredningsinstruksen stiller i dag krav til at tiltak som får vesentlig virkning for kommuner eller fylkeskommuner skal forelegges Kommunal- og distriktsdepartementet.⁴¹⁷ Utkast til proposisjoner med lovforslag som har virkning for kommuner skal også forelegges departementet for uttalelse.⁴¹⁸ Funnene våre i del 1 og 2 viser likevel at dagens system ikke i tilstrekkelig grad ivaretar det kommunale selvstyret. Dette kan tilsi at utredningsinstruksen og instruksens veileder bør få en omtale av det kommunale selvstyret.

I tillegg til utredningsinstruksen har vi også veiledere for utvalgsarbeid som understreker kravet til konsekvensvurderinger.⁴¹⁹ Hensynet til det kommunale selvstyret er liten grad omtalt her, og vi anbefaler at veilederne oppdateres med en mer utførlig omtale av regelverk rettet mot kommunesektoren. Justisdepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse» er av eldre dato (fra 2000) og har ingen omtale av prinsippene om kommunalt selvstyre og forholdsmessighetsvurdering ved statlige inngrep, slik dette nå kommer til uttrykk i den nye kommuneloven § 2-2. I tillegg fremhever den lovgivingsteknikker som er særlig inngripende for det kommunale selvstyret som gode alternativer. Også her er det behov for en oppdatering.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner» er av nyere dato, og inneholder prinsipper og retningslinjer for utformingen av statlige styringsverktøy overfor kommuner. Ved en oppdatering av veilederen for utvalgsarbeid og Lovteknikk og lovforberedelse kan det tas utgangspunkt i KDDs veileder. Ved oppdateringen bør det gis en mer utførlig omtale av hvordan hensynet til det kommunale selvstyret skal ivaretas i forbindelse med lovgivningsprosesser. Det bør også fremgå uttrykkelig at statens virkemiddelbruk må vurderes på tvers av sektorer, og at det må sees hen til helheten i styringstrykket og sammenhengen mellom ulike lovkrav og rettigheter. I del 1 kapittel 5.2 peker vi på konkrete måter man kunne synliggjort hensynet til det kommunale selvstyret bedre i disse veilederne.

⁴¹⁵ NOU 2023:9 s. 235.

⁴¹⁶ (DFØ, 2024 B) s. 109.

⁴¹⁷ FOR-2016-02-19-184 § 3-2 (2) 2. pkt.

⁴¹⁸ FOR-2016-02-19-184 § 4-4 (1) 2. pkt.

⁴¹⁹ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019)

3.3 Skriftlig veileder og sjekkliste for lov- og forskriftsarbeid som berører kommunene

For å styrke det kommunale selvstyret i lovgivningsprosesser, kan det utarbeides en egen veileder og en sjekkliste for lov- og forskriftsarbeid som berører kommunene. Ved utarbeidelsen av slikt materiale, bør det bygges videre på eksisterende veiledere og sjekklister.

DFØ har utarbeidet en veileder til utredningsinstruksen og en sjekkliste for utredning av statlige tiltak. Sjekklisten knytter seg til alle fasene av et utredningsarbeid, og det gis veiledning om hvordan spørsmålene i utredningsinstruksen skal svares ut. En tilsvarende sjekkliste kan utarbeides for utredningsarbeid knyttet til lovgivning rettet mot kommunesektoren.

Opplæringslovutvalget har utarbeidet en sjekkliste for arbeidet med lov- og forskriftsendringer på opplæringsområdet. Sjekklisten inneholder sentrale spørsmål som må vurderes på ulike trinn i regelverksarbeidet, og er ment som et supplement til generelle regler og føringer for regelstyring, blant annet i utredningsinstruksen og Lovteknikk og lovforberedelse. Sjekklisten består av fire trinn. Trinn 1 oppstiller en rekke spørsmål som må besvares når det vurderes om det skal innføres regler. Det må både vurderes om det er nødvendig for staten å gripe inn og i så fall om regler er riktig virkemiddel. Når det er besluttet at det skal innføres regler, må det vurderes hvordan reglene skal utformes. Trinn 2 oppstiller spørsmål for å avklare om det er tilstrekkelig med overordnet, generell og eventuelt skjønnsmessig regulering eller om det må innføres mer detaljerte regler. Trinn 3 oppstiller spørsmål av betydning for reglenes innplassering i lov- eller forskrift, mens trinn 4 angir spørsmål som inngår i vurderingen av hvordan reglene skal håndheves og implementeres.

Sjekklisten utarbeidet av opplæringslovutvalget har relevans også utover opplæringsområdet. Etter vårt syn kan denne sjekklisten bygges ut og gis anvendelse også for andre sektorområder som berører kommunene.

Ved utarbeidelsen av en sjekkliste, kan det også sees hen til den såkalte «bærekraftsjekken», som er et verktøy som benyttes for å vurdere bærekraftskonsekvenser og samfunnseffekter av ulike tiltak. Verktøyet bidrar til å synliggjøre konsekvensene av gitte tiltak, og dermed danne grunnlag for mer informerte beslutninger. Overført til vårt område, vil en «selvstyresjekk» kunne synliggjøre hvordan det kommunale selvstyret påvirkes av et gitt forslag, og legge til rette for en informert drøftelse av om et gitt lovforslag overholder forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2.

Sjekklisten kan ledsages av et beslutningstre, som kan tjene til å visualisere forholdsmessighetsvurderingene som må foretas ved inngrep i det lokale selvstyret. Et beslutningstre er et visuelt verktøy som skal hjelpe med å ta valg ved å visualisere ulike utfall og konsekvenser. Det kan utarbeides en figur som synliggjør de ulike trinnene i en beslutningsprosess, og hvordan hensynet til det kommunale selvstyret kan ivaretas på hvert enkelt trinn. Det gir mulighet til å veie ulike alternativer, og å kartlegge seg frem til et ønsket

resultat. Et beslutningstre vil typisk oppstille et overordnet spørsmål, hvor svaret til brukeren vil påvirke hva som er neste steg i prosessen. Sånn sett fungerer et beslutningstre både som en visualisering av hva konsekvensene av ulike valg blir, og som en sjekklister for om de riktige hensynene er tatt i en prosess. Et beslutningstre kan brukes som en støtte for departementsansatte for å sikre at de overskuer relevante hensyn og vektlegger alle momenter når de utarbeider regelverk rettet mot kommunesektoren.

3.4 Modell for støttet til valg av lovteknikk og virkemiddelbruk

I del 2 kapittel 4 har vi utarbeidet en modell, basert på samfunnsøkonomisk teori, som kan gi støtte til beslutningen om hva slags lovteknikk som bør brukes og hvilke virkemidler som eventuelt bør kombineres for å oppnå best effekt. Bruk av modellen på nye lover forutsetter at man først har vurdert om lovgiving er et forholdsmessig og nødvendig tiltak, jf. kommuneloven § 2-2 andre ledd. Modellen kan også brukes for å vurdere effekten eksisterende lovgiving, slik vi har gjort i del 2 kapittel 4.2.

På kommunenivå må det også særlig tas hensyn til at en regulering vil medføre en omprioritering av kommunens ressurser fra en eller flere kommunale oppgaver til en annen. Det vil derfor alltid kunne oppstå et tap i samfunnsøkonomisk forstand. Et sentralt vurderingstema er om reguleringen kan utformes annerledes, og særlig om alternativer til detaljert regulering kan benyttes. For eksempel mer incentivbasert eller ved at regulering kombineres med pedagogiske virkemidler, slik vi tar til orde for i del 2.

Modellen for vurdering av effektiviteten av statlig regulering innebærer at ny regulering bør ha minst mulig negativ påvirkning på det lokale selvstyret og at ny regulering kun er effektiv dersom summen av effektene på samfunnsnivå overstiger velferdstapet i andre oppgaver kommunene ellers ville ha prioritert.

3.5 Forskning om effekten av lovgiving rettet mot kommunesektoren

Som gjennomgangen i del 2 viser, er det lite forskning knyttet til hvordan statens lovregulering samlet sett påvirker kommunene og det lokale selvstyret. Det finnes en rekke studier som ser på virkningen av enkelte lover eller enkeltbestemmelser i lover. Videre finnes det en rekke evalueringer av enkeltstående lover som berører kommunesektoren. Slike studier og evalueringer berører i liten grad lovgivning som styringsmiddel mer generelt.

En gjennomgang foretatt på oppdrag for det svenske Statskontoret viser et tilsvarende bilde på nordisk plan. Sandberg har gjennomgått vitenskapelig forskning i perioden 2020-2022, og påpeker at «den forskning som spesifikt avser ulike typer av styringsåtgärder i förhållande till kommunerna och deras konsekvenser inte är särskilt omfattande».⁴²⁰ Hun understreker at de vitenskapelige publikasjonene gir et lite dekkende bilde av det som faktisk skjer i nordiske kommuner, og i relasjonen mellom stat og kommune, og at

⁴²⁰ (Sandberg, 2023) s. 3

«[a]ntallet studier med explicit fokus på statlig styring och dess konsekvenser är därtill relativt litet.»⁴²¹

Det er behov for mer forskning på effektiviteten og virkningene av lov som styringsvirkemiddel, herunder på effekten av alternative styringsmidler. Her vil det være nyttig å trekke veksler på den forskning som finnes i føderale stater, og også forskning som berører virkning av EU-lovgivning på medlemsstatene og særlig myndigheter på lokalt nivå. Staten kan legge til rette for slik forskning gjennom tilskuddsordninger, alternativt oppdragsforskning.

⁴²¹ (Sandberg, 2023) s. 16.

4 Innføring av et lovråd for kommunesektoren

4.1 Innledning

Det kan etableres en institusjon som kan bekle rollen som «vokter» av det kommunale selvstyret i lovgivningsprosesser. KS har bedt om at det utredes hvordan et lovråd for kommunesektoren kan utformes i norsk rett. Denne delen av mandatet er konkretisert slik:

«Det skal utarbeides forslag til mandat for slikt et lovråd og forslag til sammensetning, herunder for å ivareta kommunesektorens interesser. Det skal vurderes hvordan dette lovrådet kan samordnes og koordineres med departementenes eget lovarbeid.»⁴²²

Det må avklares hva et lovråd skal gjøre, når i utredningsprosessen lovrådet skal komme inn og hvilken myndighet rådet skal ha. Også regelrådets nærmere mandat må klargjøres.

Det finnes flere eksempler på ulike former for lovråd som ivaretar spesifikke interesser og rettigheter, blant annet det norske regelrådet for næringslivet og det svenske Lagrådet. Felles for disse er at de foretar en ikke-bindende «kontroll» av lovforslag som berører deres kompetanseområder. Samtidig er det valgt ulike løsninger med hensyn til rådets sammensetning, arbeidsoppgaver, og plassering i lovgivningsprosessen. Disse ulike løsningene er relevant å belyse i arbeidet ved etableringen av et norsk lovråd.

4.2 Regelrådet for næringslivet

I 2016 ble Regelrådet etablert som et veiledende organ som skal ivareta næringslivets interesser når nytt lovverk utarbeides. Bakgrunnen for etableringen av rådet var at det var rettet kritikk mot manglende vurderingen av konsekvensene for næringslivet ved utarbeidelsen av nytt regelverk. I forarbeidene til forskriften uttales følgende:

«I granskinger utført av Difi, Riksrevisjonen og OECD er kvaliteten på konsekvensvurderingene når nytt regelverk fremmes, blant annet for næringslivet, blitt kritisert. Regjeringen ønsker derfor å innføre en ny kontrollmekanisme i form av et såkalt regelråd for næringslivet for å sikre bedre etterlevelse av utredningsinstruksen. Regelrådet skal være uavhengig av forvaltningen, og bidra ved rådgivende uttalelser til at næringslivet ikke påføres unødvendige belastninger når nye lover og forskrifter innføres.»⁴²³

Regelrådet skal «bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk», jf. vedtektene § 1. Rådet er organisert som et forvaltningsorgan underlagt Nærings- og fiskeridepartementet. Departementet har ikke instruksjonsrett i faglige spørsmål, jf. vedtektene § 4 første ledd. Rådet består av en leder, nestleder og tre rådsmedlemmer. Rådsmedlemmer velges i kraft av sin kompetanse og faglige integritet, og ved sammensetningen av rådet vektlegges bred kjennskap til næringslivets rammevilkår og

⁴²² Tilbudsinvitasjonen, side 8

⁴²³ PRE-2015-12-11-1903

den norske regelverksprosessen.⁴²⁴ Normalt sitter medlemmene i fire år, med mulighet for å forlenge vervet med en periode, jf. vedtektene § 4 annet ledd annet punktum. Rådet kan ikke instrueres og står fritt til å prioritere hvilke saker de ønsker å inngi uttalelser til.⁴²⁵ Rådet har et sekretariat som utarbeider utkast til uttalelser, jf. vedtektene § 4 siste ledd.

Regelrådets primære oppgaver er angitt slik i vedtektenes § 2:

«Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold. Rådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.»

Regelrådet skal ikke foreta noen vurdering av hvor hensiktsmessige reguleringsmotivene er, men undersøke hvorvidt virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt, og eventuelt foreslå alternative og mer effektive måter å oppnå målene på.⁴²⁶

Regelrådet får lov og forskriftsforslag av relevans for næringslivet og som legges ut på høring, til uttalelse, jf. vedtektene § 3 første punktum. Regelrådets uttalelser er rådgivende, jf. vedtektene § 2 annet ledd. I tråd med god forvaltningspraksis skal forvaltningen gjengi og vurdere vesentlige merknader som fremkommer ved høringen. Regelrådet får forelagt lovforslag på samme tidspunkt som øvrige høringsinstanser.⁴²⁷ Rådet har en intern frist på to uker før høringsfristen for å inngi sin uttalelse.⁴²⁸ Hensikten med dette er at de øvrige høringsinstansene skal ha mulighet til å rådføre seg med Rådets vurdering før de selv inngir høringsuttalelse.⁴²⁹

Ved utarbeidelse av EØS-relevant regelverk som kan ha vesentlig betydning for norsk næringsliv, kan regelrådet etter begjæring bistå ansvarlig departementet med å granske konsekvensutredningene som følger med forslag fra EU, jf. vedtektene § 2 tredje ledd.

Rådet skal følge den faglige utvikling og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. Rådet skal årlig offentliggjøre en rapport om resultater og vurderinger tilknyttet sin virksomhet, jf. vedtektene § 2 femte ledd.

4.3 Lagrådet i Sverige

Det svenske Lagrådet, som også er omtalt i del 1 kapittel 7.2, er et organ som driver med forhåndskontroll av lovforslag. Lagrådets virksomhet er regulert dels i grunnloven, jf. Regeringsformen kapittel 8 §§ 20-22, og dels i en egen lov, jf. Lag om Lagrådet 2003:333.

⁴²⁴ PRE-2015-12-11-1903 punkt 13.

⁴²⁵ FOR-2016-02-19-184 § 4 og § 5 (3)

⁴²⁶ PRE-2015-12-11-1903 punkt 3.

⁴²⁷ FOR-2016-02-19-184 § 3 (1)

⁴²⁸ FOR-2016-02-19-184 § 5 (4) første pkt.

⁴²⁹ PRE-2015-12-11-1903

Lagrådets medlemmer er fortrinnsvis høyesterettsdommere eller høyesterettsdommere som har avgått med pensjon, men det er også mulig med andre medlemmer.⁴³⁰ Rådet kan inndeles i maksimalt fem avdelinger, jf. § 20. For tiden består Lagrådet av to avdelinger med tre medlemmer i hver avdeling.

Lagrådets oppgave er å komme med vurderinger av nye lovforslag. Uttalelsene adresserer både lovtekniske elementer, men også hvordan lovforslaget forholder seg til grunnlov, menneskerettigheter, rettssikkerhet og det kommunale selvstyret. Lovrådets vurderinger er angitt slik i Regeringsreformen kapittel 8 § 22:

«Lagrådets granskning ska avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
4. om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts, och
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.»

Med grunnlovsrevisjonen i 2010 ble det gjort obligatorisk med en uttalelse fra Lagrådet om lovforslag som gjelder kommunal beskatning eller som pålegger kommunen plikter, jf. RF kap. 8 § 21 (2) nr. 5. Det fremgår av forarbeidene til grunnlovsreformen at hensikten med dette blant annet er å sørge for at forholdsmessighetsvurderingen som skal gjennomføres ved inngrep i det lokale selvstyre blir grundig belyst og vurdert i lovgivningsprosessen.⁴³¹

Bakgrunnen for Lagrådets vurderinger er en «Lagrådsremiss». Dette er en henvisning til Lagrådet der regjeringen oversender sitt lovforslag sammen med det materialet og de forarbeidene som foreligger på det aktuelle tidspunktet i lovgivningsprosessen. I en vanlig lovgivningsprosess skjer dette på stadiet mellom utferdigelsen av en SOU og regjeringens lovproposisjon. Det er likevel slik at når regjeringen oversender sitt lovforslag, så sender de også med en fullstendig begrunnelse for forslaget. Lagrådet vil gjennomgående vurdere lovforslaget i lys av denne. Regjeringen vil deretter bearbeide sin begrunnelse etter at Lagrådet har kommet med sin uttalelse, og det er resultatet av denne bearbeidelsen som utgjør regjeringens proposisjon til Riksdagen.

I lovforslaget som oversendes til «Lagrådet» vil regjeringen ofte selv ha kommentere om de mener lovforslaget vil påvirke det kommunale selvstyret i noen grad eller ikke. Lagrådet er imidlertid ikke alltid enig i regjeringens vurdering.⁴³² Regjeringen tar i mange tilfeller til følge de innspill som Lagrådet kommer med. I en betenkning fra Konstitusjonskomiteen fra 2018

⁴³⁰ Lag 2003:333 § 2

⁴³¹ SOU 2008: 125 s. 539.

⁴³² Se til illustrasjon uttalelse av 12. mars 2018, (Lagrådet, 2018), hvor «Lagrådet» kom til at lovforslaget utgjorde en begrensning i selvstyret, i motsetning til det som var angitt i henvisningen. s. 11-13.

fremgår det at regjeringen i 74 % av tilfellene helt eller delvis hadde tatt til følge innspillene fra Lagrådet, i 20 % av tilfellene ble innspillene delvis tatt til følge, og i 6 % ble innspillene ikke fulgt.⁴³³

4.4 Forslag til utformingen av et lovråd i norsk rett

4.4.1 Innledning

For å sikre at det kommunale selvstyret ivaretas i lovgivningsprosesser, kan det etableres et lovråd som vurderer forslag til nytt regelverk som har betydning for kommunene. Lovrådet kan etableres gjennom en forskrift, som også trekker opp rammene for rådets organisering og virke. Lovrådet skal bidra til at det ikke innføres unødig tyngende regelverk for kommunene. Formålet med opprettelsen vil være styrende for lovrådets virksomhet. Etter vårt syn er den naturlige at lovrådets oppgave er å sikre at prinsippene i kommuneloven § 2-2 overholdes i forbindelse med lovgivningsprosesser. Formålet kan eksempelvis formuleres etter mønster av § 1 i vedtektene for Regelrådet for næringslivet, hvor det fremgår at «[r]egelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk». Bestemmelsen kan lyde slik:

«Lovrådet skal bidra til at prinsippene i kommuneloven § 2-2 ivaretas ved i arbeidet med nytt eller endret regelverk.»

Formålsbestemmelsen må ledsages av en nærmere regulering av lovrådets oppgaver, myndighet og organisering. Lovrådets primære oppgave bør være å arbeide for at det kommunale selvstyret ivaretas ved ny lovgivning eller endringslovgivning som berører kommunesektoren. Et lovråd kan bidra til at lover og forskrifter som berører kommunene, blir bedre forberedt. Rådet kan tillegges en kontrollfunksjon ved vedtakelse av nye lover, og eventuelt også bekle en veiledende funksjon.

4.4.2 Lovrådets kontrollfunksjon

For å sikre at forholdet til det kommunale selvstyret blir vurdert i forbindelse med vedtakelse av ny lovgivning som berører kommunesektoren, kan lovrådet gis i oppgave å foreta en selvstendig vurdering av nye lovforslag før, eller samtidig som, de sendes på høring. Som omtalt over har både regelrådet for næringslivet, og det svenske Lagrådet en slik funksjon.

Lovrådet vil gjennom sin kontrollfunksjon bidra til å sikre at forholdet til det kommunale selvstyret blir vurdert i tilknytning til hvert enkelt lovforslag. Forholdsmessighetsprinsippet innebærer at statlig styring må være både egnet og nødvendig for å oppnå nasjonale målsettinger. Valg av lov som styringsverktøy krever grundige utredninger som synliggjør alternative tiltak og konsekvenser av de ulike alternativene på en god måte.

Lovrådets oppgaver kan for eksempel formuleres etter mønster av vedtektene for regelrådet, jf. vedtektene § 2:

⁴³³ (Sveriges riksdag, 2018) s. 45.

«Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold. Rådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.».

Det fremgår at regelrådet «skal» ta stilling til om utredningsinstruksens krav til konsekvensutredninger er overholdt, og videre at regelrådet «kan» vurdere om regelverket er utformet slik at målene nås til en relativt lav kostnad for næringslivet. I høringsnotatet er skillet omtalt slik:

«Siste del av mandatet kan fremstå som krevende, derav formuleringen kan og ikke skal. I utgangspunktet vil det være det relevante fagdepartement som har den nødvendige kompetanse til å veie kostnader og ulemper for næringslivet opp mot andre samfunnsmessige mål. I mange saker vil regelrådet neppe ha kapasitet, og ikke nødvendigvis kompetanse, til å foreta denne typen vurderinger med de rammer som foreslås. Men hvis regelrådet for eksempel har innsigelser til omfang og frekvens på en foreslått rapporteringsbyrde, bør rådet, på lik linje med øvrige høringsinstanser, kunne gi uttrykk for det.»⁴³⁴

Lovrådet bør vurdere om utredningene er i samsvar med de krav utredningsinstruksen stiller når det fremmes forslag til regelverk som påvirker kommunene. Dette bør etter vårt syn være en *obligatorisk* oppgave for lovrådet. Etter vårt syn bør lovrådet også kunne vurdere hvordan lovforslag påvirker det kommunale selvstyret, hvilke konsekvenser lovforslaget har for kommunenes selvråderett, hvorvidt inngrepet er forholdsmessig og hvorvidt målet med lovreguleringen kan oppnås ved andre virkemidler enn lov. Vi foreslår derfor at lovrådet skal gis kompetanse til å uttale seg om hvordan nasjonale mål er vektet mot hensynet til det lokale selvstyret, og vurdere om forslaget til regelverk går lenger enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Lovrådets kompetanse og kapasitet bør være styrende for granskningens omfang, og vi foreslår derfor ikke at dette skal inngå som en obligatorisk del av granskningen.

Et særlig spørsmål er om det bør gjøres obligatorisk å innhente uttalelse fra lovrådet i lovgivningsprosessen. Ved grunnlovsreformen i Sverige i 2010 ble det gjort obligatorisk å innhente uttalelse fra Lagrådet i de tilfellene som omfattes av loven. Endringen ble begrunnet med ønske om en prinsipiell styrkning av Lagrådets stilling.⁴³⁵

En plikt til å innhente uttalelse fra et nyopprettet lovråd vil kunne ha en disiplinerende effekt på lovgiver ved et hvert lovforslag som berører kommunesektoren må adressere hensynet til det kommunale selvstyret og vurdere tiltakets egnethet og forholdsmessighet. Dessuten vil en slik plikt føre til at lovrådet opparbeider seg et bilde av det samlede trykket av lovgivning på kommunesektorens område, som vil være verdifull kunnskap i arbeidet med å ivareta det

⁴³⁴ Høringsnotat om etablering av et norsk regelråd for næringslivet av 19. desember 2014 s. 18.

⁴³⁵ SOU 2008:125 s. 378.

kommunale selvstyret. Vi mener derfor at det vil ha gode grunner for seg å gjøre det obligatorisk å innhente uttalelse fra lovrådet.

Dersom lovrådet skal tillegges en kontrollfunksjon må det tas stilling til når i lovgivningsprosessen Lovrådet skal gi sine uttalelser. I lys av eksemplene fra svensk rett og regelrådet for næringslivet kan det tenkes to ulike løsninger. Som omtalt tidligere blir det svenske Lagrådet forelagt lovforslag mellom utferdigelsen av en SOU og regjeringens lovproposisjon. Regelrådet for næringslivet blir derimot forelagt lovforslaget på samme tidspunkt som øvrige høringsinstanser.

I høringsrunden til opprettelse av Reglerådet for næringslivet ble det vurdert om rådet skulle forelegges lovforslag før forslaget ble sendt på alminnelig høring. Departementet mente imidlertid at hensynet til effektivitet og ønsket om å unngå særbehandling av næringslivssektoren i høringsrunden tilsa at Regelrådet bør forelegges lovforslaget samtidig som øvrige høringsinstanser.⁴³⁶ Hensynet til særbehandling gjør seg ikke tilsvarende gjeldende for regelverk rettet mot kommunesektoren. Utredningsinstruksen krever at tiltak som berører kommunesektoren forelegges Kommunal- og distriktsdepartementet for uttalelse, og det kan legges opp til en løsning hvor lovrådet involveres på samme tidspunkt. En slik løsning harmonerer likevel ikke med lovrådets kontrollfunksjon. En løsning som i Sverige, hvor forslag fremmes for Lagrådet gjennom et «lagrådsremiss», vil kunne være et alternativ. Hensynet til en effektiv lovgivningsprosess, tilsier etter vårt syn at lovrådet får forslag til nytt regelverk på høring samtidig som øvrige høringsinstanser. Lovrådet vil være en høringsinstans i relevante saker, og foreleggelsesplikten for lovrådet bør inntas i utredningsinstruksen. Lovrådets uttalelser vil være rådgivende, og styrken i argumentasjonen vil avgjøre hvordan uttalelsene vektlegges i lovgivningsarbeidet. Lovrådet uttalelser bør følge med saken som et eget vedlegg til lovforslaget ved oversendelsen til Stortinget slik at det ikke er opp til departementet å bestemme om rådets uttalelser videreformidles til Stortinget.

4.4.3 Lovrådets veiledende funksjon

Det bør også vurderes hvorvidt lovrådet skal ha en veiledende funksjon. En slik funksjon kan omfatte både direkte og generell veiledning. Direkte veiledning vil innebære at rådet bistår offentlige utvalg og forvaltningen underveis i lovgivningsprosessen i spørsmålet knyttet til det kommunale selvstyret. Generell veiledning kan derimot gis uavhengig av et pågående lovarbeid.

I høringsnotatet til etableringen av Reglerådet ble det påpekt at det kan være prinsipielle utfordringer ved at samme organ opptrer som kontrollinstans og veileder:

«Det er mest ryddig at det organ som gir direkte bistand til en utredning, ikke i neste omgang også skal kvalitetskontrollere utredningen. Slik sammenblanding av kontroll og veiledning reiser lett habilitetsmessige problemstillinger. Et visst rom for kontakt mellom utredningsmiljøet og regelrådet må det imidlertid være. Det er naturlig at utrederne etter behov sonderer med regelrådet om relevante problemstillinger som dukker opp; det kan

⁴³⁶ PRE-2015-12-11-1903 pkt. 7

for eksempel være spørsmål om hvorvidt en sak er relevant for næringslivet. Videre kan det, etter at regelrådet har gitt sin uttalelse, være behov for at rådet presiserer eller oppklarer enkelte punkter i uttalelsene.»⁴³⁷

Likevel mente departementet at begge funksjoner kunne utøves forsvarlig dersom Regelrådet ble tillagt et tilstrekkelig budsjett.⁴³⁸ I resolusjonen til etableringen av Regelrådet uttrykte departementet at det ikke var noe i veien for at Regelrådet kunne inneha begge roller. Departementet konkluderte likevel med at hovedansvaret for veiledning bør ligge i den interne forvaltning, og at et regelråd skal konsentrere seg om å kvalitetskontrollere konsekvensutredninger. Departementet uttrykte at et eventuelt utvidet ansvar for direkte veiledning kan tas opp etter en tid ved en evaluering av regelrådets virksomhet.

Etter vårt syn bør lovrådet ha begrenset ansvar for direkte veiledning i lovgivningsprosesser. En slik oppgave vil være ressurskrevende, og flytte fokus vekk fra rådets kontrollvirksomhet. DFØ har ansvar for veiledning per i dag, og Kommunal- og distriktsdepartementet konsulteres når lovgivning berører kommunene. Intervjuene vi har gjennomført med ansatte i departementene tilsier at Kommunal- og distriktsdepartementet ivaretar denne rollen på en god måte.⁴³⁹ I kapittel 2.2 ovenfor, har vi også skissert muligheten for å etablere et utvalg i regi av Kommunal- og distriktsdepartementet som kan involveres tidligere i lovgivningsprosessen og bidra direkte inn i selve utformingen av et lovforslag.

Lovrådet bør imidlertid kunne gi generell veiledning. Gjennom sin kontrollvirksomhet vil rådet opparbeide seg kompetanse som vil være nyttig å videreformidle. Lovrådet kan for eksempel publisere eksempler på gode konsekvensutredninger og informere om beste praksis på området. Også rådets uttalelser vil kunne gi veiledning til forvaltningen. Til sammenligning er Regelrådet for næringslivet tillagt en slik oppgave. I Regelrådets vedtekter fremgår det at rådet skal «følge den faglige utvikling og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og det skal gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering».⁴⁴⁰

4.4.4 Organisering og sammensetning

Lovrådet bør videre ha en organisering og sammensetning som ivaretar rådets tillitt og legitimitet. Etter mønster fra regelrådet, foreslår vi at lovrådet etableres som et forvaltningsorgan underlagt Kommunal- og distriktsdepartementet. Departementet vil ha ansvar for å foreslå bevilgninger til lovrådets virksomhet, og kontrollere bruken av midlene. Rådet vil være underlagt den ordinære instruksjonsrett i administrative saker, men instruksjonsretten bør være avskåret i faglige spørsmål.

Lovrådet vil være et kollegialt organ, og rådet bør settes sammen på en måte som sikrer høy faglig kompetanse. Det bør rekrutteres medlemmer med særlig kunnskap om kommunesektoren og kommunalt selvstyre. Av hensyn til habilitetsproblematikk, bør det

⁴³⁷ Høringsnotat om etablering av et norsk regelråd for næringslivet av 19. desember 2014 s. 20.

⁴³⁸ Høringsnotat om etablering av et norsk regelråd for næringslivet av 19. desember 2014 s. 20

⁴³⁹ Se omtale i del 1 kapittel 5.3.

⁴⁴⁰ FOR-2016-02-19-184 § 2 (4)

Hvor egnet er lovgiving i styringen av kommunesektoren?

utvises varsomhet med å peke ut dommere eller ansatte fra embetsverket.⁴⁴¹ Medlemmene bør utpekes i et samarbeid mellom kommunesektoren og departementene, og kan for eksempel bestå av ansatte i akademia, forhenværende dommere eller andre med god kjennskap til kommunesektoren.

Rådet vil måtte ha et eget sekretariat. Hvordan dette skal organiseres og hvor omfattende det bør være, vil bero på hvilke oppgaver lovrådet skal ha.

⁴⁴¹ Tilsvarende ble frarådet i forbindelse med utarbeidelse av Regelrådet for næringslivet, se PRE-2015-12-11-1903 pkt. 13.

5 Utvidet adgang til forsøksvirksomhet

Forsøk burde vært et viktig tiltak for å fremme innovasjon i offentlig virksomhet og det kommunale selvstyret, men forsøksvirksomheten i Norge er lav. Se omtale i del 1 kapittel 4.4. Se til sammenligning omtalen av forsøk i Danmark i del 1 kapittel 7.3.3.

I Norge er forsøk hjemlet i en egen forsøkslov og i enkelte bestemmelser i sektorlovgivningen. Gjennom forsøksvirksomhet får kommunene mulighet til å gjennomføre tidsbegrensede forsøk med unntak fra enkelte lovbestemmelser, med mål om å legge til rette for at offentlig forvaltning kan yte bedre tjenester og drive samfunnsutvikling til det beste for innbyggerne. Loven skal også bidra til «videreutvikling ... av det lokale selvstyret», jf. forsøksloven § 1. Det fremgår av lovens forarbeider at formålet med loven er å «finne frem til bedre organisasjonsformer og en mer effektiv ressursbruk i offentlig forvaltning, samt å starte forsøk som kan styrke lokaldemokratiet». ⁴⁴² Forsøk skal bidra med erfaringer som skal evalueres og rapporteres, til bruk for nytenkning og innovasjon over hele landet.

I DFØ-rapport 2024:11 peker DFØ på ulikheter i kommunenes forutsetninger og kapasitet til å overholde lovpålagte krav. Forsøksvirksomhet trekkes frem som et tiltak for å undersøke effekten av lovkrav i ulike typer kommuner:

«For å ta høyde for ulikheter i kommunenes forutsetninger og kapasitet, anbefaler vi også at det i større grad bør gjennomføres piloter og forsøk innenfor ulike typer av kommuner for å teste ut om tiltak virker som forutsatt eller hvilken effekt fjerning av krav vil kunne få. Dette vil også være i tråd med intensjonene i tillitsreformen. Piloter og forsøk bør brukes for reell uttesting, og ikke bare som første ledd i en bred utrulling. Gjennom randomiserte kontrollerte forsøk vil det være mulig å få mer kunnskap om hvilke konsekvenser tiltakene får for ulike typer kommuner. Dette vil også gi mer kunnskap om hvilke utilsiktede virkninger tiltakene får, samt om de antatte årsakssammenhengene gir de forventede virkningene i ulike typer kommuner.» ⁴⁴³

Forsøksordningen kunne vært et viktig verktøy for å skaffe erfaringer om alternative løsninger, som kan danne grunnlag for regelverksendringer og redusert byråkrat. Etter dagens forsøkslov må imidlertid en rekke vilkår være oppfylt for at forsøk kan godkjennes av departementet. Den viktigste begrensningen synes å være at det ikke er adgang til å gjøre unntak fra individuelle rettigheter, jf. forsøksloven § 4. I tillegg får kommunene også ofte avslag på mer skjønnsmessig grunnlag, hvilket kan tyde på at det er en relativt restriktiv holdning til forsøk i departementene.

KS har tidligere fått utredet hvordan forsøksloven kan endres for å legge bedre til rette for forsøksvirksomhet i FoU-prosjektet *Nytt lovgrunnlag for forsøk i offentlig sektor* fra 2023. ⁴⁴⁴ Rapporten er utarbeidet av Lund & Co, BDO og Proba Samfunnsanalyse. I rapporten foreslås det blant annet å endre formålsparagrafen i forsøksloven § 1 og gi en ny definisjon av forsøk i § 3. Videre ble det foreslått å erstatte forbudet mot å innskrenke individuelle

⁴⁴² Innst. O. nr. 57 (1991-1992) s. 1.

⁴⁴³ (DFØ, 2024 B) s. 110-111.

⁴⁴⁴ (Rogan, Thuve, Ellingsen, & m.fl., 2023)

Hvor egnet er lovgiving i styringen av kommunesektoren?

rettigheter med en bestemmelse som åpner for avvik fra individuelle rettigheter dersom individet samlet sett får et like godt eller bedre tilbud gjennom forsøket. Å endre reguleringen i forsøksloven slik at den åpner for flere forsøk vil være et egnet tiltak som på sikt kan bidra til å deregulere kommunesektoren. I tillegg anbefaler vi at man vurderer forsøk gjennom særlover slik som i Danmark og videreutvikler forsøkshjemplene i sektorlovgivingen.

Figuroversikt

Figur 1: Overordnet effektkjedemodell	112
Figur 2: Svar på spørsmålet: Alt i alt, hva mener du omfanget av den samlede statlige lov- og forskriftsreguleringen av kommunesektoren?	126
Figur 3: Svar på spørsmålet: I hvilken grad mener du det er mulig å etterleve summen av lover og forskrifter som berører din kommune?	126
Figur 4: Svar på spørsmålet: Hva mener du om omfanget eller detaljeringsgraden av lov- og forskriftsregulering av følgende kommunale tjenesteområder?	127
Figur 5: Modell for tilpasning av lovverk og andre statlige styringsvirkemidler	133
Figur 6: Modell for tilpasning av lovverk og andre virkemidler, med inndeling i kategorier	134
Figur 7: En mer formålstjenlig innretning for integreringsloven virker å være kombinasjonen av rammelovgivning og pedagogiske virkemidler	137
Figur 8: En mer formålstjenlig innretning for opplæringslovens kapittel 9 A virker å være kombinasjonen av rammelovgivning og pedagogiske virkemidler	139
Figur 9: Styringsintensiteten ved Helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 6 virker formålstjenlig	141
Figur 10: Effektiviteten til boligsosialloven er krevende å vurdere i skrivende stund, men den virker å gi lokalt handlingsrom og tilpasning, noe som fremstår formålstjenlig	143

Referanser

- Agenda Kaupang. (2017). *Effekter av statlig styring av kommunesektoren*. Stabekk: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Andreassen, M., Glemmestad, E., Fjeld, R., & Vabo, S. I. (2017). *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Arnesen, S., Blåka, S., & Broderstad (m.fl.), T. S. (2024). *Evaluering av lokaldemokratiltak i foregangskommuner*. NORCE.
- Aubert, V., Eckhoff, T., & Sveri, K. (1952). *En lov i søkelyset*. Oslo: Akademisk Forlag.
- Backer, I. L., & Ramm, K. (2000). *Lovteknikk og lovforberedelse - Veiledning om lov- og forskriftsarbeid*. Oslo: Justisdepartementets lovavdeling.
- Baklien, B., & Skjællåen, Ø. (2012). Loven, fylla og kommunene. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, ss. 3-32.
- Baldersheim, H., & Rose, L. E. (2014). *Det kommunale laboratorium*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H., & Smith (red.), E. (2011). *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Bernt, J. F. (1994, februar 1). Kan kommunalt selvstyre og rettssikkerhet forenes? *Lov og rett*, ss. 67-92.
- Blymke, Ø. (2014, juni). Lovmakeri og tidstyveri. *Stat og styring*, ss. 24-27.
- Boe, E. M. (2010). *Innføring i juss - Juridisk tekning og rettskildelære*. Oslo: Universitetet .
- Bradtzæg, B. A., Magnussen, E., Vike, H., & m.fl. (2022). *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår*. Bø i Telemark: Telemarksforskning.
- Bratt, C., & Gautun, H. (2015, nr. 2). Bemaninningsnormer i sykehjem . *Tidsskrift for omsorgsforskning* , ss. 98-107.
- Congress of Local and Regional Authorities . (2024). *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Norway*. Strasbourg: Council of Europe.
- Congress of Local and Regional Authorities. (2015). *Local and regional democracy in Norway*. Strasbourg: Council of Europe.
- Council of Europe. (1985). *Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government*. Strasbourg: Council of Europe.
- Danielsen, O. A., Klausen, J. E., & Stokstad, S. (2019 A). *Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyrt i prinsipp og praksis - delrapport 1*. Oslo: NIBR.

- Danielsen, O. A., Klausen, J. E., & Stokstad, S. (2019 B). *Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis - sluttrapport*. Oslo: NIBR.
- de Vries, H., Bekkers, V. J., & Tummers, L. (2015, Januar). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration*.
- Deloitte. (2023). *Barnehagesektorens forståelse, implementering og etterlevelse av barnehageloven kapittel VIII Psykososialt barnehagemiljø*. Bergen: Utdanningsdirektoratet.
- DFØ. (2020). *Statlig tilsyn med kommunene - Kartlegging av omfang, samordning og nytte - rapport 2020:9*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring .
- DFØ. (2024 A). *Rapport 2024:10 Statlig styring av kommunene*. DFØ.
- DFØ. (2024 B). *Rapport 2024:11 Hvordan styrer staten kommunene?* DFØ.
- DFØ. (2024 C, oktober 26). *Veileder til utredningsinstruksen*. Hentet fra Webområdet for DFØ: <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/veileder-til-utredningsinstruksen>
- Difi. (2010). *Statlig styring av kommunene - Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer - Rapport 2010:4* . Oslo: Difi.
- Difi. (2015). *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015*. Oslo: Difi-Rapport 2015:19.
- Eckhoff, T. (1983). *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Tano Aschehoug.
- ECON. (2007). *Statlige bindinger på kommunene*. Oslo: KS.
- Fimreite, A. L. (2003 , 3 19). Velferdsstat og lokaldemokrati-uforenelige størrelser? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, ss. 334-359.
- Fimreite, A. L., Tvinnereim, A. V., & Hoaas (m.fl.), K. (2017). *Byen og nærdemokratiet*. 2017: Lokaldemokratiutvalget.
- Finansministeriet. (2023). *DK 2030 - Danmark rustet til fremtiden* .
- Finansministeriet. (u.å.). *Aftalesystemet*. Hentet fra <https://fm.dk/arbejdsomraader/kommuner-og-regioner/aftalesystemet/>
- Gleinsvik, A., Busch, R., Staalesen, P. D., & Rogan, S. A. (2022). *Utredning av nye ordninger for klagebehandling og lovlighetskontroll* . Oslo: Proba.
- Graver, H. P. (2019). *Alminnelig forvaltningsrett, 5. utgave* . Oslo : Universitetsforlaget.

- Gray, B., & Purdy, J. (2018). *Collaborating for our future: Multistakeholder Partnerships for Solving Complex Problems*. Oxford: Oxford Academic Press.
- Guribye, E., & Hjelmar, U. (2024, Vol. 3). Experiences from the Free Municipality Experiments. A Free Conversation with Ulf Hjelmar. *Nordic Journal of Innovation in the Public Sector*, ss. 1-9.
- Hagen, T. P., & Sørensen, R. J. (2000). *Kommunal organisering - Effektivitet, Styring og demokrati*. Universitetsforlaget.
- Hansen, T. (1995). Lokalt demokrati ved et vendepunkt? I T. Hansen, & T. (. Offerdal, *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere* (ss. 75-93). Oslo: TANO AS.
- Hansen, T., & Nokken, F. (1976). Kommunene og generalplanleggingen. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 17, 205-24.
- Harvold, K. (2018). *Bemanningsnormer og kompetanskerav*. Oslo : NIBR.
- Haugsgjerd, A., & Seggaard, S. B. (2020). *Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet - Kunnskapsstatus og utviklingstrekk Rapport 2020:6*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Haukelien, H., & Lunder, T. E. (2023). *Hvordan kommuner tenker: Politik- og praksisnær forskning i kommunale virkeligheter*. Universitetsforlaget.
- Helsedirektoratet . (2017). *Utredning av en bindende bemanningsnorm i helsestasjons- og skolehelsetjenesten*. Oslo: Helsedirektoratet .
- Holmøyvik, E. (2021). *Karnovs lovkommentar til Grunnloven* . Oslo: Karnov .
- Husbanken. (u.å.). *Boligsosial monitor*. Hentet fra https://boligsosial-monitor.husbanken.no/region/0/Norge?utm_source=Husbanken.no&utm_medium=lenke-infoboks
- Huysmans, M., Brink, T., & Gruisen, P. (2024). Subsidiarity Ex Ante and Ex Post: From the Early Warning System to the Court of Justice of the European Union. *Journal of common market studies*, 2024(3), ss. 744-759.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet. (2004). *Aftale om strukturreform, juni 2004*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Hentet fra <https://www.ism.dk/Media/7/A/Strukturaftale.pdf>
- Justis- og politidepartementet. (2009). *Veileder - Evaluering av lover*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring.
- Knutsen, C. H., Dahlum, S., & Allern m.fl., E. H. (2023). *Tilstandsanalyse av det norske demokratiet* . Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.

- Kommunal- og distriktsdepartementet . (2024, juni 07). *Bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og KS*. Hentet fra www.regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunalrett-og-kommunal-inndeling/forholdet-kommune-stat/bilaterale-samarbeidsavtaler-mellom-stat/id544798/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015, juni 3). Rettleiar for konsultasjonsordninga. Oslo: Kommunal- og moderinsieringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Utvalgsarbeid i staten - En veileder for ledere, medlemmer og sekretærer i statlige utredningsutvalg*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med prinsipper og retningslinjer*. Oslo: Kommunal- og moderinsieringsdepartementet.
- KS. (2024). Debatthefte 2025 - Fra forvening til virkelighet . Oslo: KS.
- KS. (2024, november 5.). *Strålende initiativ til nødvendig «ryddejobb» i statlig styring*. Hentet fra www.ks.no: <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/stat---kommune/stralende-initiativ-til-nodvendig-ryddejobb/>
- Kunnskapsdepartementet. (2024, januar). *Mobbetallene i grunnskolen øker for andre år på rad*. Hentet fra [Regjeringen.no](http://www.regjeringen.no): <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mobbetallene-i-grunnskolen-oket-for-andre-ar-pa-rad/id3022421/>
- Lagrådet. (2018, mars 13). *Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan*. Hentet fra Lagrådet: <https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/lagradet-attachments/Reduktion%20av%20avgift%20for%20lov,%20forhandsbesked%20och%20anmalan.pdf>
- Lagrådet. (2021). *Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister*. Hentet fra Lagrådet: <https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/2021/10/%C3%96kade-m%C3%B6jligheter-att-st%C3%A4nga-skolor-med-allvarliga-brister.pdf>
- Lagrådet. (2023, januar 26). *Mottagningsanordningar i hamn för avfall från fartyg*. Hentet fra Lagrådet: <https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/2023/01/Mottagningsanordningar-i-hamn-for-avfall-fran-fartyg.pdf>
- Lunder, T. E. (2023). Øremerket finansiering av kommunale velferdstjenester. Økonomiske insentiver i møte med et begrenset handlingsrom. I H. (. (red.) Hakelien, *Hvordan kommuner tenker - Politikk- og praksisnær forskning i kommunale virkeligheter* (ss. 152-170). Oslo: Universitetsforlaget.
- Lunder, T. E., Hjerstrøm, H. K., Håkonsen, L., & Kvernes, M. S. (2019). *Ressurskrevende omsorgstjenester i kommunene - Finansieringsordningens betydning for tjenestene*. Bø: Telemarksforskning .

- Mathiesen, T. (2005). *Retten i samfunnet*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Misund, B. I. (2022, 04 22). Reformen i barnevernet: Oppgave- og ansvarsfordeling til besvær. *Tidsskrift for velferdsforskning*, ss. 1-13.
- Norges Juristforbund. (2021, mars 16.). *Innbyggernes rettssikkerhet er truet uten jurister i kommunene*. Hentet fra <https://www.juristforbundet.no/nyheter/2021/innbyggernes-rettssikkerhet-er-truet-uten-jurister-i-kommunene/>
- NRK. (2024, november 4.). *Meiner kommunane druknar i regelkaos: – Må gå i oss sjølve*. Hentet fra [www.nrk.no](https://www.nrk.no/norge/ap-meiner-kommunane-drukna-i-regelkaos_-_-ma-ga-i-oss-sjolve-1.17106653): https://www.nrk.no/norge/ap-meiner-kommunane-drukna-i-regelkaos_-_-ma-ga-i-oss-sjolve-1.17106653
- Oxford Research . (2020). *Evaluering og utredning av forsøksloven*. Krisitansand: Oxford Research .
- Pedersen, S., Grieg, E., & Hamnes, C. H. (2024). *Tilskudd på etterskudd* . Oslo: Menon Economics.
- Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., & Aalen, P. (2022). *Ståa i norske kommuner - En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*. Oslo: Menon Economics.
- Rambøll Management Consulting. (2021). *Innovasjonsbarometeret i staten 2021 Analyserapport*. v Rambøll Management Consulting.
- Rasmussen, E. (2022, mars). Mer for mindre? . *Stat og styring*, ss. 14-17.
- Respons Analyse. (2024). *Tillitsbarometeret Landsomfattende velgerundersøkelse 3. – 20. juni 2024*. Oslo: Respons Analyse.
- Rogan, S. A., Thuve, M., Ellingsen, H. K., & m.fl. (2023). *Nytt lovgrunnlag for forsøk i offentlig sektor*. Oslo: Lund & Co.
- Sandberg, S. (2023). *Statlig styring av kommuner och regioner: Nordiska trender 2020-2023, Bilaga 5 til Statskontorets rapport 2023:7*.
- Segard red., S. B. (2020). *Det norske lokaldemokratiets legitimitet - Tillit, deltagelse og ulikhet Rapport 2020:10*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Settem, O. J. (2016). Subsidiaritetsprinsippet og skjønnsmarginen i EMK-retten. *Jussens Venner*(3), ss. 119-141.
- Skoghøy, J. E. (2013, nr. 4). Reelle hensyn som rettskilde. *Lov og rett*, ss. 257-258.
- Skutlaberg, K. B. (2023). *Å være rektor i arbeid med langvarige saker knyttet til elevers psykososiale skolemiljø - mellom pedagogikk, etikk og juss*. Oslo: Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.

- Statskontoret. (2019). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting - en analys*. Stockholm: Statskontoret. Hentet fra <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2019/2019-2.pdf>
- Statskontoret. (2023 A). *Att styra de självstyrande - en analys av statens styrning av kommuner och regioner*. Stockholm: Statskontoret. Hentet fra <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2023/2023-7-utskriftsversion.pdf>
- Statskontoret. (2023 B). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022*. Stockholm. Hentet fra <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2023/utvecklingen-av-den-statliga-styrningen-av-kommuner-och-regioner-2022-alla-bilagor---utskriftsversion.pdf>
- Statskontoret. (u.d.). *Att styra de självstyrande - En analys av statens styrning av kommuner och regioner (2003:7)*.
- Statsministeriet. (2022). *Ansvar for Danmark - Det politiske grundlag for Danmarks regering*.
- Stokstad, S. (2021). § 49 andre ledd. I O. (red.) Mestad, & D. (red.) Michalsen, *Grunnloven Historisk kommentarutgave 1814-2020*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sverdrup, S. (2002). *Evaluering: Faser, design og gjennomføring*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Sveriges riksdag . (2018). *Konstitutionsutskottets betänkande 2018/19:KU 10: Granskning av statrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning* .
- Sørensen, R. J., & Hagen, T. P. (2000). *Hvor stort er effektivitetstapet ved statlig reguleringer av kommuner og fylkeskommuner?* Sandvika: Handelshøyskolen BI.
- Vabo, S. I. (2022). Statlig styring og likverdige velferdstjenester. *NOU 2023:9 vedlegg 2*.
- Weitzman, M. L. (1974, Oktober). Prices vs. Quantities. *The Review of Economic Studies*, ss. 477-491.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and hierarchies*. New York: Free press.