



Lokalt demokrati og kommunalt selvstyre

Visjon eller virkelighet?



KOMMUNSEKTORENS ORGANISASJON

The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

Innhold

| | |
|---------------------------------------------------------------|----------|
| Forord fra styreleder Gunn Marit | 3 |
| Lokalt demokrati og lokalt selvstyre | 4 |
| Godt lokaldemokrati | |
| Grep for god demokratisk styring | 6 |
| Innbyggermedvirkning, er det noe poeng? | 8 |
| Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden | 10 |
| Å lykkes med oppgaveløsning i samarbeid med andre | 12 |
| Partnerskap og dialog mellom stat og kommune | |
| Felles ønske om større likeverdighet mellom stat og kommune | 14 |
| Åpner statlige veiledere og retningslinjer for variasjon? | 16 |
| Dialog om Fylkesmannens skjønnsmidler? | 18 |
| Selvstyre eller overstyring? | |
| Statlig tilsyn og lokalt selvstyre | 20 |
| Hva med det kommunale selvstyret når staten behandler klagen? | 22 |
| Innsigelsesinstituttet, en konstruktiv partner? | 24 |
| Oppgaver og ansvar fremover | |
| Økt statliggjøring av velferdstjenestene? | 26 |
| Fremtidens kommune | 28 |

Redaktør:

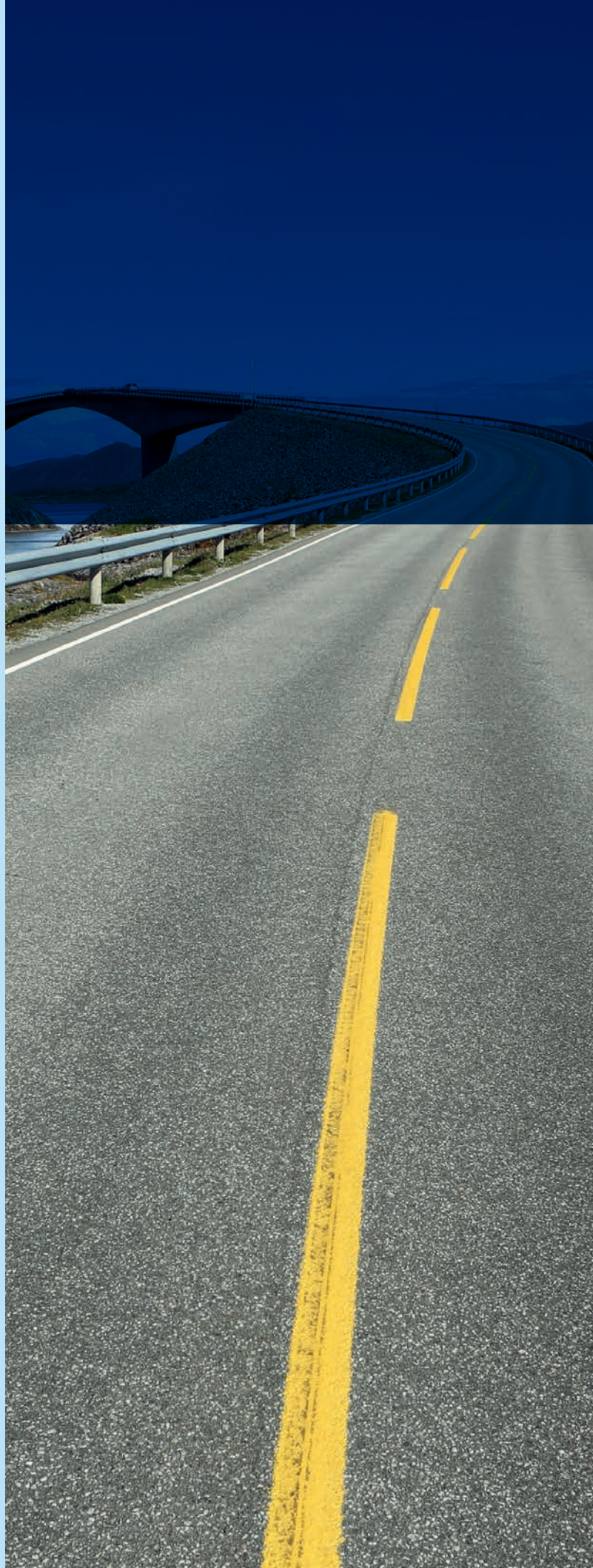
Monica Wegling

Redaksjon:

Frode M. Lindtvedt og
Jon Anders Drøpping

Design: Crop AS
Trykk: Merkur Trykk
Opplag: 5000

Foto forsiden: Shutterstock



Forord



Levende lokaldemokrati

KS skal fremme et levende lokaldemokrati. Aktiv involvering av innbyggere, god folkevalgt styring og egenkontroll og høy etisk standard gir tillit. Et levende lokaldemokrati svekker også presset for statlig detaljstyring.

Landstinget 2012 ga KS i oppdrag å sørge for at medlemmene har tilgang til verktøy, erfaringer og dokumentasjon som gir støtte til det lokale demokratiarbeidet, og å arbeide for å styrke det lokale selvstyret.

Dette temaheftet presenterer forskningsresultater om lokaldemokrati og selvstyre som KS har fått etter Landstinget 2012. Resultatene har gitt KS et solid grunnlag for å støtte det lokale demokratiarbeidet og for å fremme en selvstendig og nyskapende kommunesektor.

Eksempler på dette er lokaldemokratiundersøkelsen, idéheftet om hvordan innbyggerne best kan involveres i politiske prosesser, og dokumentasjon om hvordan innsigelser og tilsyn virker i praksis.

Jeg ønsker dere alle lykke til videre med å utvikle et levende lokaldemokrati!

Oslo, mars 2014

Gunn Marit Helgesen
Leder KS

Lokalt demokrati og lokalt selvstyre

I et aktivt lokaldemokrati må befolkningen ha mulighet til å påvirke prioriteringer og måten ulike oppgaver løses på. Dette skjer ved å delta i lokalvalg, men må også skje mellom valgene. For å få reell innflytelse må det imidlertid være rom for å gjøre lokale veivalg.





Foto: Shutterstock

Godt lokaldemokrati

Norsk lokaldemokrati er godt – men både kan og bør bli bedre. Det må skje innen rammene av det representative demokratiet, noe KS jobber aktivt for å få til.

Resultatene fra KS' lokaldemokratiundersøkelse viste til dels store variasjoner mellom kommunene når det gjaldt både de folkevalgtes og innbyggers erfaringer med - og vurderinger av lokaldemokratiet i egen kommune. Det viste seg eksempelvis at det innbyggerne savnet mest, var muligheten til å delta i og påvirke politikken i saker som engasjerte dem.

På bakgrunn av dette har KS fått undersøkt hva variasjonene mellom befolkningens og de folkevalgtes tilfredshet med den lokaldemokratiske styringen skyldes, og hvilke tiltak som i praksis kan bidra til god lokaldemokratisk styring.

Vi har sett på hvordan kommunene og fylkeskommunene kan involvere innbyggerne bedre i den kommunale beslutningsprosessen, og hvilke erfaringer de nordiske landene har med nærdemokratiske organer.

Kommuner og fylkeskommuner er i økende grad avhengig av samarbeid med andre aktører i samfunnet for å nå sine mål. Derfor har KS fått undersøkt hva som kjennetegner god styring og ledelse av ulike former for partnerskap og nettverk i kommunal sektor.

Første del av temaheftet presenterer resultatene av disse undersøkelsene.

Likeverd og dialog mellom stat og kommune

Temaheftets andre del dreier seg om forholdet mellom lokaldemokratiet og staten. Det har lenge vært et uttalt mål for

skiftende regjeringer at forholdet mellom nivåene skal være et likeverdig partnerskap preget av rammestyring og dialog. Med utgangspunkt i dette har KS sett på blant annet den formelle og den reelle statusen for likeverdet og partnerskapet mellom stat og kommune. En side ved denne tematikken er om statlige pedagogiske virkemidler, så som veiledninger og retningslinjer, ivaretar hensynet til lokal variasjon. KS har også sett på omfang og form på eventuelt samarbeid mellom Fylkesmann og fylkeskommune vedrørende skjønnsmidlene.

Selvstyre eller overstyring?

Temaheftets tredje del handler også om forholdet mellom stat og kommune, men i denne delen tar vi for oss områder hvor staten fører kontroll og kan overprøve kommunene.

Staten har mulighet til å overprøve lokale vedtak og planer gjennom tilsyn, klagebehandling og innsigelser.

Hvordan disse statlige virkemidlene påvirker det kommunale selvstyret og den kommunale virksomheten, har blitt undersøkt for KS. Det samme gjelder hva som kan gjøres for å styrke det kommunale selvstyret overfor statsforvaltningen.

Oppgaver og ansvar fremover

Den siste delen av temaheftet handler om noen utfordringer kommunesektoren kan tenkes å stå overfor i fremtiden.

For å øke forståelsen av utviklingstrekkene i forholdet mellom stat og kommune har KS sett på økt statliggjøring av velferdsoppgavene i barnehage, skole, helse og omsorg i kommunene, og hvilke konsekvenser det har hatt.

KS har også fått vurdert hvilke oppgaver og ansvarsområder det vil kunne være allmenn politisk oppslutning om at kommunene skal ha, hvilke drivkrefter som kan påvirke endringer i oppgaver og ansvar, og hva som kjennetegner den politiske debatten om kommunestruktur.

Når vi skal møte fremtiden

Vi håper at dette temaheftet om forskningsresultater fra KS kan bidra til å belyse aktuelle problemstillinger i utviklingen av lokaldemokratiet og i forholdet mellom stat og kommune. Vi vil ta vare på de mange sidene av lokaldemokratiet som fungerer godt, vi vil foreta justeringer der det er nødvendig, og vi vil utvikle nye løsninger. På den måten tror vi at kommunene skal stå godt rustet når vi går en ny tid i møte.

1

Godt lokaldemokrati



Foto: Shutterstock

Grep for god demokratisk styring

Det viser seg at det er store forskjeller i hvordan innbyggerne og de folkevalgte erfarer og vurderer lokaldemokratiet rundt i landet. Spørsmålet vi må stille oss, er hva det er som fremmer og hemmer god demokratisk styring.

Det som er spesielt viktig for vurderingen av en kommunes lokaldemokratiske styring, viser seg å være åpenhet, respekt, god informasjon og tydelige roller og ansvarslinjer. Hvordan kommunen oppnår dette, er imidlertid ikke gitt. Det vi vet, er likevel at det ikke finnes én enkelt forklaring på hvorfor lokaldemokratiet oppleves som godt eller dårlig, og dermed heller ikke én oppskrift på hvordan vi skal få til godt lokaldemokrati. Det er flere veier til god lokaldemokratisk styring.

Tillitskultur, tydelige ansvarslinjer og god informasjon fremmer god styring – og kan påvirkes!

Noe av det viktigste er at den interne organisasjonskulturen preges av tillit, åpenhet og inkludering. Dette bekreftes ved at de kommunene med størst åpenhet og muligheter for innsyn, også har de mest tilfredse innbyggerne. Organisasjonsstruktur er viktig, og da med tydelige ansvarslinjer, god rolleavklaring og gode delegeringsvaner. Informasjonstiltak er også viktig. Det bør være åpenhet og innsyn mellom politikerne og sivilsamfunnet, og innad i kommunen mellom politikere og administrasjon. På samme måte er det å ha klarhet i hvem som sitter på ansvaret for de ulike sakene og beslutningene, viktig for opplevelsen av demokrati. Forenklet kan vi si at nesten alle måter å organisere på fungerer i kommuner med høy grad av tillit,

”

«De kommunene med størst åpenhet og muligheter for innsyn har også de mest tilfredse innbyggerne»

mens kommuner med høyt konfliktnivå og stor grad av mistillit vil kreve mer av kommunal organisering.

Faktorer som er vanskelige å påvirke

Det er flere faktorer som bidrar til å styrke eller svekke opplevelsen av demokrati i kommunen, og noen av dem kan de folkevalgte oppleve som vanskelige å påvirke.

Kommunestørrelse viser seg å ha betydning for hvordan de ulike sidene ved demokrati oppfattes, og hvilke forventninger innbyggerne har. For eksempel legger folk i små kommuner der man kan treffe ordføreren på butikken, noe annet i begrepet borgernærhet enn folk i store kommuner gjør.

En faktor som også viser seg å påvirke opplevelsen av den demokratiske styringen negativt, er det å ha egen avis. Dette kan skyldes at avisen gir innbyggerne et kritisk blikk på kommunepolitikk, men det er ikke det eneste perspektivet. Vi må også ta i betraktning hvilken relasjon kommunen har til avisen. Det er et skille mellom å ha et harmonisk forhold eller et konfliktfylt forhold til avisen og det å bli ignorert, altså havne i medieskyggen.

Andre faktorer som også kan ha betydning, er sentralitet og bosettingsmønster, befolkningssammensetning, økonomi, sivilsamfunnsorganisering, samfunnsengasjement og kommunestyrets sammensetning. Betydningen av disse elementene er likevel ikke entydig, det er ikke noen tydelig systematikk på tvers av kommunene.

Individuelle faktorer

Opplevelsen av god demokratisk styring i kommunene, både fra borgerne og fra politikernes synsvinkel, er sterkt knyttet til individuelle faktorer.

Med kunnskap om hvilke befolkningsgrupper som har hvilke oppfatninger, er det mulig både å etablere positive opplevelser av kommunen sin og å styrke lokaldemokratiet. Kommunen kan iverksette tiltak direkte mot disse gruppene, og vil dermed også styrke opplevelsen av demokrati i befolkningen.

Det viser seg for eksempel at grupper med lavest utdanning, menn, de yngste innbyggerne og de som har bodd lengst i kommunen, ser størst forbedringspotensial i kommunen. Å rette tiltak mot disse gruppene vil være en konkret innfallsvinkel til å bedre opple-

velsen av demokratistyring i kommunen. De tiltakene blir rettet mot, vil da føle seg sett og lagt merke til, og tilliten til kommunen vil styrkes.

Og nettopp tillit viser seg å ha en avgjørende betydning. Det er en rekke elementer som later til å ha god effekt når vi vil oppnå større grad av lokaldemokratisk styring i kommunene. Det viser, er at i kommuner med høy grad av tillit, vil nesten alle måter å organisere på fungere godt.

FoU-prosjektet: «Veier til god lokaldemokratisk styring», NIBR – Norsk institutt for by- og regionforskning i samarbeid med UiO Institutt for statsvitenskap og Institutt for samfunnsforskning. NIBR-rapport 2013:24.

Tiltak for god demokratisk styring:

ÅPENHET: Gi informasjon og innsyn til befolkning, presse og folkevalgte

DEBATT: Ta den reelle politiske debatten ut offentligheten

PÅLITELIGHET: Ha skriftlige prosedyrer for vedtak og gi innsyn i beslutningsgrunnlag

ANSVARLIGHET: Ha en tydelig og skriftlig rolle- og ansvarsavklaring mellom de politiske nivåene og mellom politikere og administrasjon

BORGERNÆRHET: Etablere kanaler for deltakelse, rutiner for å innarbeide innspill og for å formidle hvordan innspill tas til etterretning

EFFEKTIVITET: Ha en kontrollert delegering. Etablere underutvalg med beslutningsmyndighet, delegerer saker som ikke er av overordnet karakter, og ha tillit og klare ansvarslinjer

FOLKEVALGTES ROLLEKOMFORT: Aktivisere hele kommunestyret og inkludere opposisjonen i reelle politiske diskusjoner

Innbyggermedvirkning, er det noe poeng?



Foto: Shutterstock

Mye tyder på at det vi kaller innbyggermedvirkning, kan være svært vellykket, og tjene både befolkningen og den politiske ledelsen.

Å involvere befolkningen kan være utfordrende, men det er flere faktorer som kan bidra til at kommunen lykkes.

Mange gode grunner

Det er mange grunner til å involvere innbyggerne i ulike politiske prosesser. Ofte vil det være viktig å kjenne til innbyggernes behov for å kunne prioritere rett. Det er også de som sitter med førstehånds kjennskap til sakene, og de kan derfor gi nyttig informasjon før vedtak fattes. Dermed kan de folkevalgte få bedre innsikt i konsekvensene av de ulike løsningene, og bedre begrunnelse for beslutningene. Samtidig kan kommunen få en mer engasjert befolkning.

Innbyggermedvirkning er lovfestet og etablert

Vi har i dag fire områder der krav om medvirkning er lovfestet. For den samlede befolkningen gjelder retten til medvirkning i alle kommunale- og fylkeskommunale planprosesser og i ordningen med innbyggerforslag. Vi har også to eksempler på rett til medvirkning i kraft av å tilhøre en bestemt gruppe. Både mennesker med nedsatt funksjonsevne og eldre har

lovfestet rett til å få sine standpunkter hørt i saker som direkte angår dem.

Motivert av mer enn forpliktelser

I mange tilfeller ser vi at kommunen selv tar initiativ til å involvere befolkningen i ulike saker. Innbyggerne kan gi råd om behovet ute i kommunen, som de har førstehånds kjennskap til. Med innsikt i befolkningens ønsker og behov kan de folkevalgte bli bedre rustet til å representere innbyggerne, ivareta deres interesser, til å prioritere og til å ta beslutninger.

Dialog med innbyggerne gir også politikere mulighet til å vise hvilke dilemmaer og avveininger de står overfor, og til å begrunne ulike valg og prioriteringer.

Utfordringer ved innbyggermedvirkning

Det er mange fordeler med innbyggermedvirkning, men også en rekke utfordringer. En forutsetning for at innbyggermedvirkning skal være vellykket, er naturligvis at innbyggerne faktisk deltar. De må dukke opp på folkemøter, og de må respondere på spørreskjemaer. De må føle at sakene angår dem, og de må oppleve at deres stemme faktisk teller. Dette er ikke alltid så lett å få til, og vi risikerer å få lavere engasjement enn vi hadde ønsket.

Det samme gjelder hvem som involverer seg. Tiltak for innbyggermedvirkning trekker ofte til seg de som er godt voksne, og som allerede er aktive og ressurssterke. Utfordringen er å nå dem som ikke møter opp. Det er en risiko for at de som deltar, vil få betydelig mer innflytelse enn de som ikke deltar. Hvilke oppfatninger som faktisk råder i befolkningen, kommer ikke nødvendigvis frem.

Å involvere publikum i for stor grad kan også gjøre at politikere føler seg forpliktet til å prioritere enkeltsaker fremfor å drive langsiktig politikk, og det kan være vanskelig å utføre upopulære tiltak.

Mulige løsninger

For å få innbyggermedvirkningen til å bli konstruktiv for alle parter må kommunen først og fremst være bevisst på hvilke saker den vil ta opp. Sakene bør ikke være for abstrakte eller kompliserte, og innbyggerne må ha en reell mulighet til å øve innflytelse. Det er viktig å få så mange som mulig til å delta, og det kan være fruktbart å vurdere andre arenaer enn møtelokalet. Mange kan oppleve møterommet og andre formelle arenaer som ukomfortabelt.

Det er også viktig å gi god informasjon i forkant. Publikum må kjenne til hvordan de kan involvere seg, de må ha tilstrekkelig innsikt i selve saken, og ikke minst må de vite hvorfor de folkevalgte ønsker deres medvirkning. De må også involveres på et tidspunkt der de har reell innflytelse, slik at de kan kjenne seg igjen når saken vedtas eller settes ut i livet.

Å lykkes

Innbyggermedvirkning kan være viktig og konstruktiv for alle parter. Det gjelder å være bevisst på målsetting, hensikt og metode. Det er mange utfordringer knyttet til slike tiltak, men ofte vil både politikere og innbyggerne nyte godt av innsatsen. Forutsetningen må uansett være å finne en balanse der publikum føler at de blir hørt, uten at de folkevalgtes mandat pulveriseres.

FoU-prosjektet: «Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen» NIBR/UNI Rokkansenteret, 2013

Faktorer som bidrar til vellykket innbyggermedvirkning

Forankring i og tett kobling til det representative demokratiet

- utarbeide strategier, visjoner og mål for medvirkning
- se på innbyggerne som medspillere og sparringspartnere

Prosedyrer for

- når og hvordan medvirkningstiltak skal gjennomføres
- hvordan innspill bringes videre fra tiltak til politiske vedtak
- å gi innbyggerne tilbakemelding på hvor saken står
- å gi innbyggerne tilbakemelding på hvordan innspillet ble fulgt opp

Ressurser

- En administrativt ansatt kan ha spesielt ansvar for at medvirkning øker bevisstheten og fokuset på temaet

Legge forutsetningene til rette

- sørge for at folk er klar over muligheten de har til medvirkning, og hvordan de skal gå frem
- stille konkrete, viktige og innbyggernære spørsmål
- ha klare formål med medvirkningen
- ha godt definerte målgrupper
- sørge for å fange alle, særlig de som ellers ikke deltar
- ha en bred medvirkningsmeny med flere tiltak rettet mot ulike grupper, i stedet for ett generelt tiltak som skal favne alle
- være der folk er, for eksempel på kjøpesentre, skoler, kafeer, hjemme (gjestebud), på torget

Valg av tidspunkt

- invitere innbyggerne i tide slik at de har reell innflytelse

Institusjonaliserte medvirkningstiltak motiverer til langsiktig deltakelse

- barne- og ungdomsråd
- lokalutvalg eller grendeutvalg

Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden



Foto: Terje Rakke/NTB scampix

I Norge blir et aktivt lokaldemokrati sett på som et udiskutabelt gode, og det er en målsetting å gjøre avstanden mellom innbyggere og politikere så liten som mulig.

Erfaringer høstet i Norge, Sverige, Finland og Danmark har gitt oss ny kunnskap om ulike nærdemokratiske ordninger, en innsikt flere norske kommuner kan nyte godt av.

Hva menes med nær-demokratiske ordninger?

Såkalte nærdemokratiske ordninger kan deles i tre hovedkategorier:

1. frivillige organisasjoner med et bestemt underkommunalt geografisk nedslagsfelt, for eksempel velforeninger
2. foreningsbasert lokalutvalgsmodell (ofte kommunalt initiert)
3. organ med delegert beslutningskompetanse og tjenestestansvar (bydeler)

Drivkrefter bak utviklingen

Mange bekymret seg for nærdemokratiets levekår i de nye storkommunene som følge av kommunereformene fra 1950- til 1970-tallet, og mente at deltakelse og engasjement ville ha større for-

utsetninger når forholdene var mindre. Resultatet av dette var en reformbølge i Sverige og Norge der det ble etablert rådgivende lokalutvalg, både i de største byene og i de mellomstore bykommunene.

I mange tilfeller var virkningene for lokaldemokratiet likevel svake. Det var økonomisk stramme tider på slutten av 80-tallet og over på 90-tallet som fikk de største kommunene til å forsøke bydelsordninger med omfattende desentralisering av myndighet og ressurser. I mange byer fungerte dette godt selv om forhåpningene til deltagelse og engasjement ikke ble innfridd i særlig stor grad.

Fordeler ved å involvere befolkningen

Mange kommuner har lokalutvalg som samarbeider med aktører i sivilsamfunnet, samordner innsatsen med dem og mobiliserer ressurser og innsats. Dette er en strategi der befolkningen blir involvert i saker som angår dem, samtidig som de bidrar med viktig kunnskap og erfaring.

Som regel vil ikke denne typen organer ha noen selvstendig beslutningsmyndighet, men de kan fungere som sparrings- og høringspartnere for kommunen. Ofte er det publikum som best vet hvor skoen trykker, og som kan si mer om hva som vil fungere og ikke fungere. I mange tilfeller har det derfor fungert godt å la nærdemokratiske organer være høringspartnere for kommunene. Man har fått et bedre informasjonsgrunnlag for kommunale beslutninger, og det har vist seg at beslutningene har fått bredere støtte i befolkningen.

Ordningen kan være viktig også fordi engasjementet for lokalsamfunnet kan øke i befolkningen. Dette har stor verdi i

seg selv, om man ønsker et levende demokrati og en befolkning som er interessert i det som skjer omkring dem.

Snublestener og utfordringer

Erfaring har vist at det er en rekke ting man bør være oppmerksom på når man skal introdusere en slik ordning. Blant annet kan politikernes rolle bli utvannet når innbyggerne får en mer fremtredende rolle i utformingen av lokalpolitikken. På samme tid er det viktig at befolkningen føler seg hørt, og at de opplever rollen som nyttig.

Man fryktet at et organ som har nær-demokratiet i hovedsetet kun vil ha interesse av spørsmål som dreier seg om sin lille del av kommunen, og ikke vil se helheten i oppgavene. På samme måte så man faren for at tilknytningen til kommunene generelt blir svekket, og at lojaliteten til bydelen eller kommunene får forrang. Dette kan være særlig aktuelt der kommunene blir slått sammen.

Man så også for seg at arenaene blir små satellitter utenfor det egentlige demokratiske prosjektet. Organenes legitimitet ble også diskutert.

Løsninger og klare retningslinjer

Når det gjelder organenes legitimitet opp mot politikernes myndighet, er det viktig å understreke at uttalelsene kun er rådgivende. Dette må klargjøres tidlig for å unngå forventningsbrister rundt legitimitet og betydning av deltakelse. På samme tid er det likevel viktig å unngå

at rollen og oppgavene oppleves som lite meningsfylt og uten slagkraft, noe som kan føre til manglende oppslutning. Et godt tiltak her kan være å synliggjøre hvordan innbyggernes innspill gjør en forskjell, og at alle deltakerne får et klart og meningsfylt mandat.

Når det gjelder faren for at nærdemokratiene kan bli små selvstendige enheter på siden av det demokratiske prosjektet, kan en løsning være å ha en

Det har vist seg svært vanskelig å bygge en ny lokal identitet gjennom nær-demokratiske organer som ikke naturlig sammenfaller med allerede etablerte lokale identiteter. Og motsatt har det vist seg at lokalområder som har en felles etablert identitet, ofte er mer vitale og lettere å få til å fungere, som for eksempel skolekretser eller gamle kommunegrenser.

I noen tilfeller kan det være lurt å

”

«Ofte er det publikum som best vet hvor skoen trykker, og som kan si mer om hva som vil fungere og ikke fungere»

kontaktperson som legger til rette og sørger for god kontakt.

Identitet og fellesskap

Etableringen av nærdemokratiske organer har ofte som formål å skape en identitet og et fellesskap omkring det lokale. Slik kan inndeling av kommunen i nærdemokratiarenaer bidra til å knytte sammen og skape tilhørighet til dette avgrensede området, og det kan virke positivt på nærmiljøet. Samtidig er det en viss risiko for at det å etablere slike arenaer, fører til svekket tilknytning til kommunen som helhet og til at lojaliteten til bydelen eller nærmiljøet får forrang.

bryte opp gamle identitetsterritorier eller eventuelt å slå sammen flere. I enkelte tilfeller eksisterer det ingen felles identitet å bygge på, for eksempel i bydeler i store kommuner med stor tilflytting. Da kan en mulighet være å etablere nærdemokratiorganer spisset inn mot bestemte grupper i befolkningen, for eksempel ungdom, småbarnsforeldre eller eldre.

FoU-prosjektet: «Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden» NIBR, Norsk institutt for by- og regionforskning, 2013

Å lykkes med oppgaveløsning i samarbeid med andre

I mange tilfeller mangler kommunen finansiering, kapasitet eller risikovilje til å sette i gang tiltak de ønsker. Hvis kommunen etablerer samarbeid med eksterne aktører, er det større mulighet for å realisere planene og nå målene.

De siste ti årene har det blitt nokså alminnelig for kommunen å løse sine oppgaver gjennom samarbeid med eksterne aktører. Det er mange ulike organisatoriske løsninger å velge mellom, fra helt løse nettverk som råd, utvalg og prosjektsamarbeid til formelle former for samarbeid som interkommunale selskaper (IKS) og kommunalt eide aksjeselskaper.

Hva slags type samarbeid kommunen har, og hvilken arbeidsform den benytter, velges ut fra hva som er mest hensiktsmessig for å løse den bestemte oppgaven. Når det eksempelvis er kommunens finansielle utfordringer som skal løses, kan selskapsdannelse være en egnet styringsform. Andre sammenhenger der samarbeidet kan skreddersys, er når kommunen skal sikre at midler blir brukt på en best mulig måte og til sitt opprinnelige formål, eller at kvalitet og kompetanse på et bestemt arbeid skal bli optimalt.

Et slikt samarbeid vil styrke muligheten for å oppnå målsettingen, nemlig å gi økt effektivitet og bedre tjenester for innbyggerne.

Men å organisere oppgaveløsning utenfor den kommunale styringslinjen, og det i samarbeid med andre, gir også utfordringer. Politisk og administrativt må kommunen beholde oversikten over aktiviteter som går utover kommunens egne grenser. Det vil stilles krav om kommunal kontroll og styring, og det kan være en balansegang. Det er viktig å unngå overstyring slik at arbeidet mister sin kraft, men kommunen må heller ikke understyre slik at den politiske/administrative kontrollen svekkes.

Noen faktorer for å tilrettelegge for balansert styring og ledelse

Det er mange ulike måter å organisere samarbeidet på, og det er naturligvis viktig å finne den riktige styringsformen. Men like viktig er det at alle parter, både politisk ledelse, politiske organ og administrativ ledelse, får delta i forankringsarbeidet. Organiseringsformen bør likevel i siste instans vedtas politisk. Det må finnes formelle politiske treffpunkter underveis i samarbeidet, men samtidig må vi være bevisst på at ikke alt skal vedtas politisk. Da risikerer vi å få en overstyringssituasjon, der samarbeidet oppleves ubalansert og mangler det nødvendige spillerommet.



”

«Det er mange ulike organisatoriske løsninger å velge mellom, fra helt løse nettverk som råd, utvalg og prosjektsamarbeid til formelle former for samarbeid»

For at samarbeidet skal bli forutsigbart for alle parter, er det viktig at det har en administrativ forankring, særlig hos rådmannen. Samtidig er samarbeidet avhengig av mer uformelle forankringspunkter både hos politisk og administrativ ledelse.

Utfordringer

Samarbeid i nettverk og partnerskap er basert på at aktørene deltar av fri vilje. De er alle likeverdige parter, og kan trekke seg ut hvis de ikke ser nytte i samarbeidet. For å få et holdbart og konstruktivt samarbeid er det derfor viktig at alle parter opplever det som fruktbart, og at det stilles særskilte krav til den operative ledelsen. Det er her den daglige aktiviteten drives fra, og det er viktig at ledelsen både forstår medlemmenes behov og

ser sine roller.

Av dette følger at den operative lederen vil ha en svært sentral rolle. Lederrollen utenfor den kommunale styringslinjen krever også som regel ferdigheter som skiller seg fra de det er behov for i den hierarkiske styringslinjen. Slike ledere må ha en brobyggerrolle siden et samarbeid mellom flere ulike parter kan være utfordrende, og det stiller krav til manøvreringsevne, tilpasningsevne og utholdenhet.

Betydningen av styring og ledelse

Fleire faktorer er viktige for å oppnå god styring og ledelse i samarbeidet. Det må etableres klare rammer for samarbeidet, og det må innarbeides rutiner for støtte og oppfølging. Det vil også kreves både

muligheter og evne til å spre informasjon og entusiasme om samarbeidets prioriteringer og aktiviteter. I tillegg må kommunen være særlig oppmerksom på hva den vil oppnå med samarbeidet.

Resultatene av samarbeidet må jevnlig evalueres sammen med ledelsen, og da må eventuelle behov for endringer bli vurdert.

FoU-prosjektet: «Styring av og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap. Hva kjenner tegner balansert styring og ledelse utenfor linjen?» IRIS, International Research Institute of Stavanger, 2013/215

FoU-prosjektet: «Perspektiver og erfaringer: Styring av og ledelse i kommunalt organiserte samarbeid» IRIS, International Research Institute of Stavanger, 2013/214

2

Partnerskap og dialog mellom stat og kommune



Foto: Henrik Sørensen/NTB scanpix

Felles ønske om større likeverdighet mellom stat og kommune

Det er enighet både i kommunesektoren selv, blant innbyggerne og i staten om at kommunenes handlefrihet er viktig. Likevel ser vi en utvikling der den statlige styringen blir sterkere og det kommunale selvstyret innskrenkes.

Flere konkrete tiltak er mulig for å endre situasjonen til et system alle parter kan være mer tilfreds med.

Forholdet mellom stat og kommune i dag

Det har lenge vært et uttalt mål for skiftende regjeringer at statlig detaljstyring av kommunene bør reduseres. Det har også vært en klar målsetting at forholdet mellom nivåene skal være et likeverdig partnerskap preget av rammestyring og dialog.

Vi har kommet et langt stykke i arbeidet for å oppfylle disse målene, men det er fremdeles et stykke å gå – både formelt og reelt.

På nasjonalt plan ser vi at statlige bestemmelser fremdeles er preget av detaljstyring, og det er heller ikke rettslig likeverd mellom stat og kommuner. Samtidig er omfanget av øremerkede midler historisk lavt, og konsultasjonsordningen er styrket. Dette, i tillegg til at vi har fått nye ordninger for tvisteløsning, gjør at vi går mot økt rettslig likeverd.

Det har vært en klar målsetting å sikre likeverd mellom kommunene og deres statlige partnere. I ulike sektorer er det utformet partnerskapsordninger som formelt sett skal sikre dette, men reelt varierer det likevel. Fremdeles er flere av avtaleområdene preget av tradisjonell hierarkisk styring. Noen eksempler:

- Reformen i barnevernet var preget av lite kommunal med-

virkning. De regionale avtalene syntes å ha liten betydning, og samhandlingen på tjenestenivå fremsto som lite likeverdig.

- Samhandlingsreformen har hatt omfattende kommunal medvirkning, men selv om avtalene og samhandlingen om tjenester ofte oppleves som balanserte, bærer de også delvis preg av ubalanse i kompetanse og myndighet.
- I grunnskolesektoren styrer staten på mange måter som før. GNIST-avtalen (tiltak for å styrke læreryrket og lærerutdanningen) er lite konkret og kan ikke sies å utgjøre noe element av likeverdighet mellom stat og kommuner.

Mer ansvar mindre handlefrihet

En viktig grunn til at kommunene ønsker større handlefrihet og selvstendighet overfor staten, er at det er de selv som sitter med førstehånds kjennskap til hvilke behov som må dekket. Det er imidlertid en utbredt oppfatning av at det motsatte er i ferd med å skje, nemlig at selvstendigheten begrenses og handlefriheten innskrenkes.

I løpet av de siste ti årene har de store statlige reformene innen flere av kommunens tyngste områder av velferdstiltak skjedd ved at partnerskapsordninger har blitt innført. Disse skulle ligge til grunn for samarbeidet mellom stat og kommune, og intensjonen har vært å etablere et godt og effektivt samspill. Dette har imidlertid ikke alltid vært like vellykket.

I den grad kommunens rolle er svekket, er det resultat av en utvikling verken kommunen eller staten har hatt intensjoner om. Tre eksempler kan illustrere situasjonen. Ser vi til barnevernet, finner vi en sektor der avtaleverket i utgangspunktet sikret et relativt likeverdig forhold mellom partene. Da forvaltningsreformen i barnevernet ble innført, opplevde

kommunene likevel stadig oftere å bli overprøvd av det statlige barnevernet. Kommunal medvirkning var i det hele tatt blitt svært moderert, og de regionale avtalene lot til å ha liten betydning. Dermed ser vi et eksempel på at det formelt sett er etablert likeverdighet, men at reelt skjer det motsatte.

Vi registrerer noe av det samme når det gjelder samhandlingsreformen. Formelt ga den kommunen et økt ansvar innen helsesektoren. I praksis opplevde mange likevel at staten styrte det kommunale tilbudet gjennom normative, økonomiske og pedagogiske virkemidler. Dermed fikk staten en indirekte kontroll og styring uten at det var intensjoner om det.

Også i NAV-systemet er kommunenes interesser rimelig godt ivaretatt, og de formelle forholdene er lagt til rette for likeverd mellom stat og kommune. I praksis er det nok likevel en maktubalanse mellom partene, uten at det skyldes statlig innblanding i kommunale forhold. Ubalansen skyldes snarere at NAV-kontorene domineres av statlige tjenester og ansvarsfelt, og det gjør at staten nødvendigvis får en større og mer sentral rolle.

Mulige tiltak

En rekke tiltak kan iverksettes for å bidra til å endre den nåværende ubalansen mellom stat og kommune og styrke det rettslige likeverdet:

- Kommunene må få en utvidet rolle i lovgivningsprosessene

- Utforming av regelverk må bygge på en forståelse for kommunesektoren og dens behov
- Det bør utarbeides en offentlig utredning som vurderer samsvaret mellom retningslinjer og bindende statlige bestemmelser overfor kommunene
- Bruk av øremerkede midler må gjennomgås for å sikre at de er i samsvar med de statlige retningslinjene
- Tilsynsutøvelsen må samordnes ytterligere
- Det bør satses på kompetanseheving i kommunene slik at kunnskapsforskjellene mellom stat og kommune utjevnes
- Hjemler til forskrifter og tilsyn bør begrenses
- Det bør opprettes en forvaltningsdomstol
- Statlig klagebehandling bør avgrenses til lovlighetskontroll

Den statlige reguleringsgraden er av et betydelig omfang, og detaljeringsgraden er stor. Det er likevel grunn til en viss optimisme for at forholdet mellom stat og kommune på sikt kan preges av mer likeverdighet. Dette vil tjene begge parter, og til syvende og sist den enkelte innbygger.

FoU-prosjektet: «Likeverdighet mellom stat og kommunesektor» Telemarksforskning/NIBR, 2012

”

«En grunn til at kommunene ønsker større handlefrihet og selvstendighet overfor staten, er at det er de selv som sitter med førstehånds kjennskap til hvilke behov som må dekket»

Åpner statlige veiledere og retningslinjer for variasjon?

Statlige veiledere er uformelle anbefalinger fra staten til kommunene om forhold som gjelder kommunens oppgave- og tjenesteutføring.

Det har vært en betydelig økning i bruken av pedagogiske virkemidler i løpet av 2000-tallet, bare i 2012 kom det om lag 100 nye veiledere og retningslinjer innen planlegging/miljø, pleie/omsorg og skole. Med et slikt omfang er det viktig å vite hvordan de virker i praksis, og hvilken effekt de har på den kommunale handlefriheten og den lokale variasjonen.

Veilede, ikke styre

Statlige veiledere og retningslinjer gir kommunen råd eller anbefalinger om for eksempel helsetjeneste, skolefag og kommunal og fylkeskommunal planlegging. Andre typer veiledere kan være tolkninger av lovverk.

Slike veiledere kalles pedagogiske styringsvirkemidler eller myk lovgivning, fordi de verken er rettslig eller økonomisk bindende. Snarere er funksjonen deres å veilede på en kunnskapsbasert måte.

Vi finner store forskjeller i hvordan veilederne er utformet. Spørsmålet er hvordan disse styringsvirkemidlene fungerer, hvordan de legger til rette for kommunal variasjon, og hvordan de blir formidlet.

Veiledning mot flere muligheter

Det er stor variasjon når det gjelder hvordan og i hvilken grad veilederne tas i bruk ute i kommunene. I kommuner som mangler tilstrekkelig kompetanse og/eller kapasitet, blir ofte veilederen fulgt nøyere enn i andre kommuner. De kan både avklare forhold det er usikkerhet omkring, og peke på muligheter for lokale fortolkninger og tilpasninger av lovverket. Dette kan bidra til å utvide spillerommet til kommunene. Faktisk

kan kommuner som ikke benytter seg av veilederne, miste handlingsrom de kanskje ikke visste at de hadde.

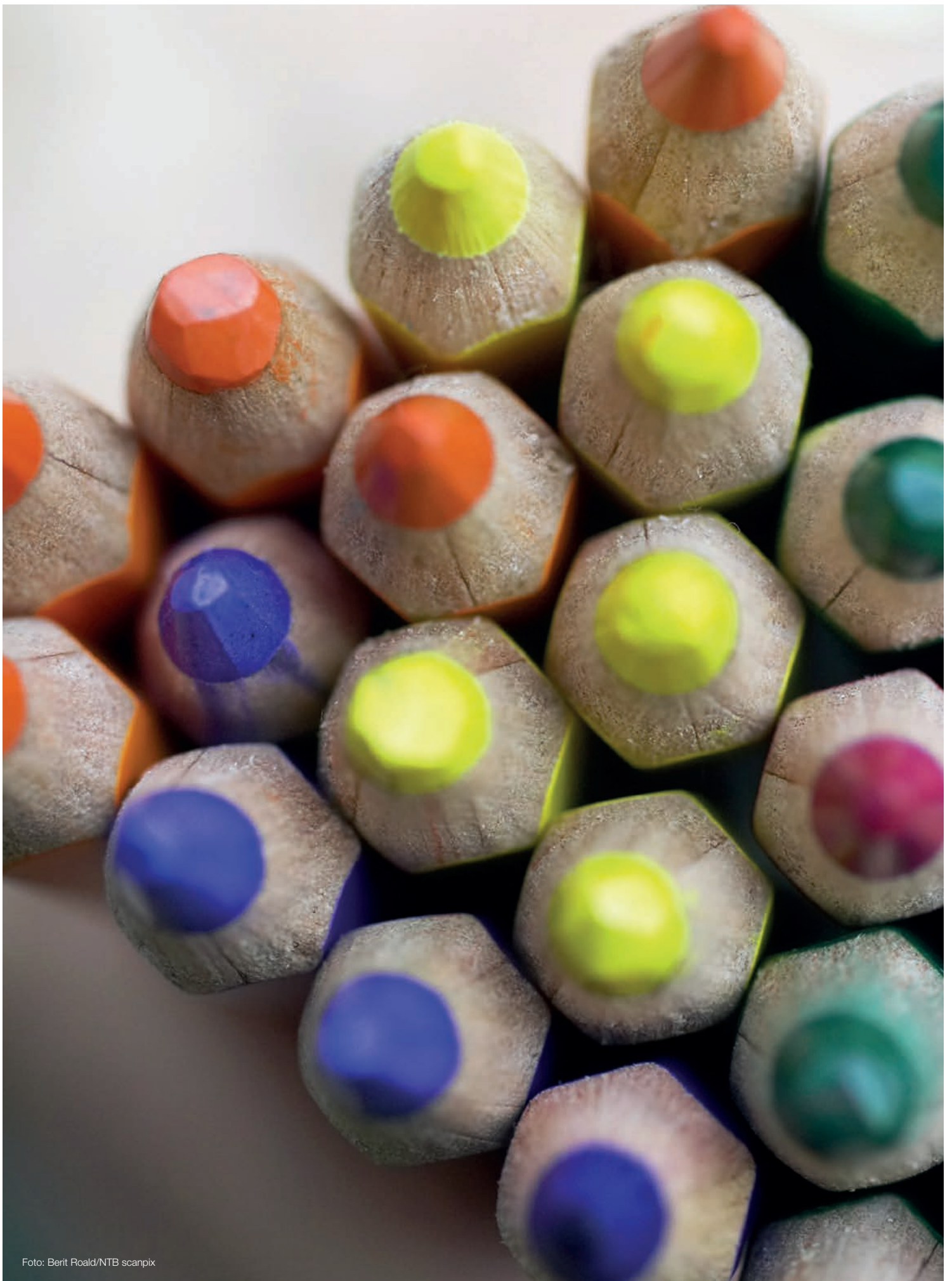
I noen tilfeller kan veilederne likevel fungere begrensende og innsnevre det kommunale handlingsrommet. Da handler det mer om hvordan de blir benyttet. For eksempel kan saksbehandlere innen kommunal sektor bruke veiledere for å gjennomføre en sak fort og effektivt, eller for å få gjennomslag for sin sak. Det er viktig å huske at hvis veilederne blir brukt på denne måten, vil de ikke øke handlingsrommet ved å åpne for flere valgmuligheter, men i stedet innsnevre det.

Behov

De fleste veilederne oppleves som faglig gode, oppdaterte og kunnskapsbaserte av de som benytter seg av dem. Men selv om de oppfattes positivt, later det ikke til å være noe uttalt behov for dem. De blir absolutt sett på – særlig av fagpersonene – som et svært kjærkomment bidrag til kunnskapstilfang, i den grad kommunene har behov for kunnskap, men er likevel ikke uunnværlige. Den typen kunnskap det er snakk om her, er tilgjengelig gjennom andre kilder, eksempelvis stortingsmeldinger, nettbasert veiledning og databaser.

Opplevelsen av å veiledes eller forpliktes

De som benytter seg av de ulike veilederne, kan være kommunale ledere, fagpersonell, mellomledere og ansatte i førstelinjen. Det later til at det ikke er noen oppfatning av at veilederne er noe annet enn nettopp det – veiledende. Kun i noen tilfeller oppfattes dokumentene som juridisk bindende, og det er særlig i saker som angår lovverket. Dette blir



”

«Det later likevel ikke til at veiledere i praksis tar hensyn til at kommuner har ulike forutsetninger, eller at det finnes kommunal variasjon generelt»

likevel ikke nødvendigvis opplevd negativt, snarere kan det i noen tilfeller oppleves kompetansebyggende.

Det oppstår imidlertid utfordringer hvis Fylkesmannen utfører tilsyn med utgangspunkt i veilederne. Dette er ikke regelen, men har forekommet for eksempel når det gjelder spesialundervisning. Da fungerer ikke veilederne lenger som uformelle innspill, men som bindende. En uheldig virkning av dette er at de kommunalt ansatte og folkevalgte kan oppleve det lokale skjønn som overprøvd og det lokale handlingsrommet som begrenset.

Utvidelse eller innsnevring av det lokale handlingsrommet

På mange saksfelt vil det være naturlig at kommuner løser oppgaver på ulik måte, ut fra de forutsetninger hver av kommunene har. Dette er også intensjonen fra Stortinget når de vanligvis legger opp til et skjønnsrom. Det later likevel ikke til at veiledere i praksis tar hensyn

til at kommuner har ulike forutsetninger, eller at det finnes kommunal variasjon generelt. Dette kan gjøre at kommunene mister de handlingsmulighetene som ligger innenfor lovteksten, og rommet for å benytte skjønn forsvinner.

I den grad veilederne viser nyanser og differensiering, gjelder det gjerne de sentrale myndighetenes måte å utforme dem på. Eksempelvis finner vi i Miljøverndepartementets veiledere en ordlyd som viser variasjon og valgmulighet, mens Helsedirektoratets og Utdanningsdirektoratets tilsvarende dokumenter i stor grad viser til lov og plikt.

Hvordan ta mer hensyn til kommunal variasjon?

En mulig strategi for å ivareta de lokale ulikhetene kan være å gjøre begrepsbruken om veiledere, retningslinjer og rundskriv konsekvent. Disse dokumentene tilhører ulike kategorier og har ulik status, men det kan herske stor forvirring om hvordan de skal tolkes og anvendes.

Dermed kan kommunene og statlige instanser oppleve dokumentene forskjellig, særlig hvor bindende de er.

En annen mulighet er å gjøre det tydelig i innledningen til veilederne at de ikke er rettslig bindende. Her kan man formidle at loven riktig nok setter visse grenser for det administrative og/eller politiske skjønn kommunene kan utvise, men at det foreligger et handlingsrom innenfor dette, som kommunene selv har mulighet til å utfylle. Det er også viktig å tydeliggjøre at lokale variasjoner er ønsket, så lenge de ligger innenfor loven og speiler enten lokale prioriteringer eller lokale forhold.

FoU-prosjektet: «Kommunal variasjon av veiledere og retningslinjer» NIBR, Norsk institutt for by- og regionforskning, 2013:17

Dialog om Fylkesmannens skjønnsmidler?

Fylkesmannen har ansvar for å fordele skjønnsmidlene til kommunene, hvorpå deler av disse igjen skal brukes til omstillings- og utviklingsprosjekter.

Spørsmålet er om skjønnsmidlene brukes på en måte som fremmer eller hemmer fylkeskommunen som utviklingsaktør, og hvordan samarbeidet mellom Fylkesmannen og fylkeskommunen fungerer.

Fordeling og (manglende) betydning

Skjønnskuddet utgjør knappe to prosent av det samlede rammetilskuddet til kommunene. Det er altså en i utgangspunktet marginal sum, men i et større perspektiv har den betydning.

Det er Kommunal- og regionaldepartementet som for hvert år formulerer retningslinjer for fordeling av midlene. Den enkelte fylkesmann kan likevel justere utlysningene ut fra de særskilte behovene og utfordringene som gjelder i den enkelte kommunen i eget fylke.

Det viser seg at det i de fleste fylkene ikke er formelle koblinger eller systematisk dialog mellom fylkesmann og fylkeskommuner om selve skjønnsmiddelordningen. Fylkeskommunene har lite kjennskap til ordningen, både når det gjelder prioritering av tematiske innsatsområder i de årlige utlysningene, og når det gjelder tildeling og oppfølging av prosjektene som har fått støtte. Fylkesmannsembetene på sin side opplever ikke at fylkeskommunale planer er verken særlig relevante eller styrende for bruken av disse midlene.

Hovedbildet er at de fleste fylkeskommunene har så lite kjennskap til ordningen og prosjektene at de ikke har grunnlag for å si om de opplever mandatet uklart. Dette innebærer følgelig også at ordningen vanskelig kan sies å fremme fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.



Foto: Jørgen Bausager/NTB scanpix

”

«de fleste fylkeskommunene har lite kjennskap til ordningen og prosjektene»

Hva må gjøres?

En tettere dialog med Fylkesmannen om skjønnsmidlene kan bidra til å fremme fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Det vil imidlertid sjelden være tilstrekkelig å henstille til mer dialog. En løsning som er forsøkt i Sogn og Fjordane, er en skriftlig samarbeidsavtale mellom Fylkesmannen og fylkeskommunen der midler fra begge parter sees i sammenheng.

Departementets retningslinjer for skjønnsfordelingen bør si noe om at skjønnsmidlene skal forankres i det regionale planverket. Dette kan eventuelt også suppleres med en pålagt konsultasjon med fylkeskommunen.

FoU-prosjektet: «Fylkesmannens prosjekt-skjønnsmidler – relevant for fylkeskommunen?» NORUT, 2013

3

Selvstyre eller overstyring?



Statlig tilsyn og lokalt selvstyre

Statlig tilsyn er en statlig kontroll av om kommunene og fylkeskommunene følger kravene som er satt i lover og forskrifter. Det er imidlertid brakt på det rene at kommunene ønsker mindre statlig tilsyn og mer dialog.

Det er enighet om at statlig tilsyn i mange tilfeller er nødvendig, men det er viktig å nøye vurdere i hvilke saker det brukes. Uansett om det er store eller små avvik tilsynene avdekker, går det mye tid og kapasitet til å følge dem opp. Derfor er det viktig at sakene som blir undersøkt, er av betydning. Kommunene opplever også at dokumentasjonskravene har økt i omfang. Det gjør at mer tid går med til å dokumentere hva som er gjort og skal gjøres, fremfor faktisk å utføre tjenester.

Det er også en utfordring at staten har store forventninger om at bestemte prosedyrer og rutiner skal følges. Slike systemkrav er for ambisiøse til at det er realistisk å ivareta alle, og det må iverksettes konkrete tiltak for å redusere omfanget. Statlig kontroll- og korreksjonsaktivitet bør reduseres for å frigjøre ressurser til mer langsiktige og grunnleggende lærings- og utviklingsaktiviteter.

Direktoratene styrer for mye

Selve lovgivningen har gått i retning av flere skjønnsbaserte bestemmelser av typen «forsvarlig», «tjenlig», «verdig» og «tilstrekkelig», det vil si bestemmelser som må tolkes av både de statlige tilsynsmyndighetene og kommunene. Direktoratene og tilsyn ser ut til å ha en sterkt definerende rolle her. De bidrar til å utvikle nye bestemmelser, og tolker lover og forskrifter, de bestemmer mye av hva det skal føres tilsyn på, og hvordan tilsynet skal gjennomføres. Fylkesmannsembetene har på den måten begrenset handlefrihet, både til å bestemme tilsynets tema

og innretning og til å prioritere mellom tilsyn, klagebehandling og veiledning. En annen utfordring er at samordningen av statlige tilsyn ofte er svak eller fraværende både nasjonalt og regionalt.

”

«Kommunene ønsker mindre statlig tilsyn og mer dialog»

Hvordan påvirker tilsynet kommunene og selvstyret?

Tilsynet medfører ofte at mange av kommunene får avvik, særlig når det gjelder prosedyrer, vedtak og dokumentasjon. Kommunenes rutiner for saksbehandling og tjenesteutøvelse er også områder de ofte får pålegg om å endre eller forbedre.

Selv om avviksmeldinger i mange tilfeller kan ha betydelige konsekvenser for enkeltpersoner, er ikke alle avvik like alvorlige. Ikke desto mindre er tilsynene avviksorienterte. Det kan medføre negativt omdømme og stort press på kommuneorganisasjonen, både politisk og administrativt.

Det viser seg også at fylkesmennene opplever at tilsyn gir liten læringseffekt og heller ikke bidrar til faktisk forbedring.

FoU-prosjektet: «Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?» NIBR, Norsk institutt for by- og regionforskning, 2013

Noen anbefalinger:

- Omfanget av kravene til dokumentasjon, prosedyrer, saksbehandling og rutiner må reduseres, men de som likevel stilles, må følges opp fra begge sider
- Samtidig må kontroll- og korreksjonsaktiviteter reduseres og omdannes, for å frigi ressurser til læring og utvikling
- Det statlige tilsynet bør avgrenses
- Statlige bestemmelser bør bli færre og mer konkrete
- Ved å rendyrke tilsynet kan det gis rom for dialog

Hva med det kommunale selvstyret når staten behandler klagen?

Kommunene er forvaltningsorgan når det gjelder en rekke områder, og i noen tilfeller blir de kommunale vedtakene påklaget til statsforvaltningen. Men hva gjør det med det kommunale selvstyret at det er statsforvaltningen som behandler klager på kommunale vedtak?

Kommunene er det vi kaller egne rettssubjekter. Det innebærer at de har lovfestet rett til å inngå forpliktende forhold og til å handle selvstendig, som for eksempel å bevilge penger og inngå avtaler.

Men likevel har ikke kommunene noen fullstendig rettslig suverenitet. Når eksempelvis en av kommunens beslutninger blir behandlet i en statlig klageinstans, blir nødvendigvis kommunens suverenitet og selvstyremyndighet påvirket. Gjennom klagebehandlingen avveies hensynet til kommunalt selvstyre, hensynet til privates rettssikkerhet og hensynet til nasjonal politikk. Men disse hensynene er generelle, de griper dels inn i hverandre, og de er flertydige.

Muligheten til selvbestemmelse stort sett intakt i praksis. I det alminnelige later det ikke til at statlig klagebehandling oppleves som et særlig stort inngrep i det kommunale selvstyret. For det første opplever kommunene sjelden at vedtakene deres blir påklaget til en statlig klageinstans i det hele tatt. For det andre opprettholdes de fleste av de kommunale vedtakene, og få blir opphevet eller omgjort.

Lovlighet eller fritt skjønn?

En statlig klageinstans kan prøve om et kommunalt vedtak er lovlig, og hvordan kommunen har brukt «fritt skjønn». Ved prøving av fritt skjønn har staten plikt til å legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret. Det innebærer at klageinstansen må kjenne grensen mellom prøving av lovlighet og fritt skjønn, kjenne innholdet i «hensynet til det kommunale selvstyret» og vektlegge det riktig.

I mange vedtak er det brukt fritt skjønn, og få av sakene som er brakt inn for statlige klageorganer, blir overprøvd. Som regel har kommunenes skjønnsutøvelse vist seg å være bærende, og deres selvbestemmelsesrett viser seg å være reell.

I de tilfellene hvor staten ikke gir kommunen medhold, men overprøver kommunens vedtak, begrunnes det oftest med at kommunen har feil rettsanvendelse – at kommunens vedtak ikke er lovlig – og ikke med at kommunen har utøvd fritt skjønn feil. Men kommunene og fylkesmennene har ulik oppfatning av om klagesakene gjelder prøving av lovlighet eller fritt skjønn: 41 prosent av de kommunale lederne sier at omgjøring eller oppheving av et vedtak oftest skjer på grunnlag av feil i skjønnsutøvelsen, mens bare 14 prosent av lederne hos fylkesmennene



Foto: Jan Hochstein/NTB scanpix

er av samme oppfatning. Skillet mellom prøving av lovlighet og prøving av fritt skjønn fremkommer ikke klart i Fylkesmannens praksis.

Blir selvstyret vektlagt?

I klagebehandlingen er det uklart i hvilken grad hensynet til det kommunale selvstyret er vektlagt, og i så fall hvor stor vekt Fylkesmannen eventuelt legger på det. På den måten får vi ikke god nok innsikt i hvilken tyngde argumentene egentlig har. Dermed risikerer hensynet til det kommunale selvstyret å bli usynliggjort i klagebehandlingen, selv om de fleste vedtakene opprettholdes.

Det mangler en ankeinstans

Kommunene har ingen mulighet til å få prøvd Fylkesmannens beslutninger for domstoler eller andre uavhengige organer. Dermed vil det både formelt og i praksis være Fylkesmannen som har siste ord når det gjelder hvordan loven skal tolkes og anvendes. Dette gjelder både spørsmålet om innholdet i kommunens rettslige forpliktelse, om prøvingen gjelder lovlighet eller fritt skjønn, og om hensynet til det kommunale selvstyret er vektlagt på riktig måte.

”

«... men likevel har ikke kommunene noen fullstendig rettslig suverenitet»

På den måten vil den statlige klagebehandlingen utgjøre et inngrep i det kommunale selvstyret.

I tillegg vil hensynet til det kommunale selvstyret risikere å bli usynliggjort i klagebehandlingen.

FoU-prosjektet: «Forsvinner det kommunale selvstyret i statlig klagebehandling?» KS, Institutt for samfunnsforskning, 2013



Foto: Christopher Askman/NTB scanpix

Innsigelsesinstituttet, en konstruktiv partner?

Statlige og regionale myndigheter har lovfestet rett til å fremme innsigelser til kommunale plan- og bygningsaker. Det er imidlertid viktig at innsigelse er avgrenset til den unntaksbestemmelsen den er ment å være.

Innsigelse skal bare benyttes når det kan dokumenteres reelle konflikter med nasjonale og regionale interesser.

Innsigelsesinstituttets praksis

Eventuelle innsigelser til kommunale planer og private reguleringsplanforslag kan fremmes når kommunene ikke har ivare tatt vesentlige regionale eller nasjonale interesser. Det er 22 myndigheter som har mulighet til å fremme innsigelse.

Den absolutt viktigste årsaken til innsigelser er uenighet om arealbruk, men også manglende dokumentasjon og juridiske feil har vært vanlig. Interessefeltene det oftest er knyttet innsigelser til, er miljø- og jordvern, samordnet arealbruk og transportsystem, og kulturmiljø og -vern. De som avgir flest innsigelser, er fylkesmennene, fylkeskommunene, Statens vegvesen og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Til sammen står disse fire for 90 prosent av innsigelsene.

Innsigelse er altså et virkemiddel som er aktivt i bruk. Det fremmes eller varsles innsigelse til de fleste kommuneplanene og til omlag halvparten av reguleringsplanene.

”

«Det fremmes eller varsles innsigelse til de fleste kommuneplanene»

Konsekvenser

Den mest åpenbare konsekvensen av innsigelser er at planprosessene tar lengre tid, i mange tilfeller opptil ti måneder ekstra. Dette må anses som betydelig, siden en normal prosess bør ta om lag to år.

Iblant mener kommuneadministrasjonen at planløsningen har blitt bedre etter endringene. Opplevelsen av at det blir vanskeligere å gjennomføre kommunenes arealpolitikk, og at utbygging medfører økte kostnader, er likevel sterkt til stede.

Innsigelser er blitt anvendt i saker der det er uklart om det virkelig foreligger reell konflikt med nasjonale interesser, og i mange tilfeller er konfliktene også i liten grad begrunnet. Dette kan ha store konsekvenser for det lokale selvstyret, siden innsigelsesmyndighetene påtvinger kommunene det som i realiteten er faglige råd.

Tiltak for å bedre ordningen

Det er bred enighet om at instituttet er viktig, og at innsigelser kan være nød-

vendig. Det er likevel viktig å være klar over at eventuelle innsigelser er et kraftig virkemiddel som kan få store konsekvenser. Innsigelser kan både føre til store praktiske endringer, til at arbeidet blir forsinket, og til at større kostnader påløper. Det må derfor sikres at ordningen praktiseres som den unntaksbestemmelsen den er ment å være.

Det er en rekke tiltak som kan iverksettes for å redusere omfanget av innsigelser og for å styrke det lokale selvstyret. Det er for eksempel viktig å begrense innsigelsene til saker der det faktisk er nødvendig; der nasjonal eller vesentlig regional interesse er berørt.

Kravene til dokumentasjon i de konkrete innsigelsessakene bør også økes, og de planfaglige rådene bør få en mer fremtredende rolle i en tidlig fase. Dessuten kan koordineringen av de statlige interessene bedres, og ikke minst kan tidsbruken for avgjørelser i departementet gjøres mer forutsigbar.

Staten har et stort ansvar for å sikre at ordningen praktiseres i tråd med intensjonen. Men også fylkeskommunen

har et ansvar, eksempelvis ved å innføre en mer enhetlig praktisering av innsigelse og ved å tilpasse nasjonale interesser til lokale forhold gjennom regional planlegging. På samme måte har den et ansvar i å utvikle samhandlingsrutiner mellom regional stat og kommune, og i å veilede kommunene i planleggingen.

Kommunens ansvar

Kommunen har også et ansvar for at bruken av innsigelser begrenses. De må bruke planfaglige råd som gis av berørte myndigheter, og de må sørge for å kvalitetssikre planene de ønsker godkjent. De må foreta selvstendige vurderinger av nasjonale og vesentlige regionale interesser i sin planlegging og planbehandling, og de bør benytte erfaringer fra tidligere prosesser til ikke å gjøre de samme feilene på nytt.

Hvis disse anbefalte tiltakene følges, vil innsigelsesinstituttet kunne bli den konstruktive og kvalitetssikrende instansen den var ment å være, noe alle parter vil nyte godt av.

FoU-prosjektet: «Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre» Asplan viak / Agenda Kaupang, 2011–12

”

«Eventuelle innsigelser er et kraftig virkemiddel som kan få store konsekvenser»

4

Oppgaver og ansvar fremover



Foto: Shutterstock

Økt statliggjøring av velferdstjenestene?

For at velferdstjenestene våre skal bli så gode som mulig, er det viktig at oppgavefordelingen mellom stat og kommune er hensiktsmessig, og at samspillet fungerer godt.

Det er særlig på områder som skole, barnehage, helse og omsorg at debatten om hvem som skal ha ansvar for hva, er sentral.

Tre former for statliggjøring

Man kan tenke seg tre måter å håndtere helse- og omsorgsoppgavene på der staten har det overordnede ansvaret: integrasjonsmodellen, den statlige områdemodellen og den statlige sektormodellen.

Integrasjonsmodellen likner den vi har i dag, der ansvaret for omsorgstjenestene ligger hos kommunene, men handlingsfriheten til å velge mål og virkemidler er noe begrenset. I integrasjonsmodellen er statlig styring blitt mer målrettet og detaljert, og har i praksis erstattet ramkestyringen.

Ulempene med denne modellen er at styringssystemet kan bli så komplekst

at resultatet blir uklare ansvarsforhold. Det er også fare for at tjenestene blir mer standardisert, slik at muligheten for lokale og individuelle tilpasninger reduseres. Standardisering kan imidlertid også av noen sees på som en positiv utvikling, særlig innenfor helse- og omsorgssektoren.

I den statlige områdemodellen vil det lokale folkestyret fjernes helt fra velferdsområdene skole, barnehage, helse og omsorg. Det blir de fylkesvise og kommunevise områdeadministrasjonene som skal ha ansvaret for å utforme og følge opp velferdspolitikken, og ikke stat og kommune i fellesskap slik det er i dag. Mens de fylkesvise og kommunevise områdeadministrasjonene skal ha ansvaret for å utføre velferdstjenestene.

En fordel med en slik løsning er at det kan bli enklere å standardisere velferdstjenestene. På den annen side kan

forutsetningene for lokal tilpasning av tjenester bli dårligere, og det kan gå på bekostning av å få dekket individuelle behov. Det kan også hende at byråkrati og administrasjon vil få for stor makt.

I den statlige sektormodellen legges alt ansvaret for de store velferdsoppgavene på staten, som nå står for en målrettet og detaljert styring. Statlig eierskap kombinert med målrettet og detaljert sektorstyring gjør at samordning mellom tjenestene skjer på et overordnet nasjonalt nivå. Hovedargumentet for dette er ønsket om å standardisere og sikre like tjenester rundt om i landet.

Også med denne modellen kan man frykte at standardiseringen vil gå på bekostning av lokal tilpasning til brukernes behov. Større forhold kan likevel være positivt for ulike profesjoner og for ansatte, fordi arbeidsbetingelsene vil bli like, og behovet og ønsket om kompetanseheving vil bli løftet frem. Også denne modellen kan føre til økt vekt på rapportering, testing og kontroll. Dette behøver likevel ikke å stå i motsetning til at utøvelsen av tjenestene faktisk kan bli smidigere, ettersom man vil ha felles administrative løsninger. Andre positive sider ved en slik løsning er at kommunene, når de blir avlastet for de tyngste velferdsoppgavene, kan konsentrere seg om de lokale spørsmålene.

Pluss og minus ved statliggjøring

Uavhengig av modell, kan økt statliggjøring styrke tjenestene på mange vis. Eksempelvis kan de bli mindre følsomme for lokale variasjoner ved at de blir mer standardisert. Det vil også kunne bli enklere å etablere større kompetansebaserte fagmiljøer, og ansvarsforholdene vil kunne bli oversiktlige. Det vil også kunne føre til en styrking av den brukerorienterte deltakelsen.

På den annen side er det fare for at mulighetene for lokal og individuell tilpasning svekkes, det samme gjelder forutsetnin-

gene for det lokalpolitiske folkestyret. Mange oppfatter at økt statliggjøring svekker muligheten til å gjøre lokale tilpasninger, til å møte stadig mer varierende oppgaver og sikre sammensatte behov. De statlige modellene vil også gi mer byråkrati, og gjøre at avstanden til de ansvarlige blir lengre.

Alternativ: økt kommunalisering

Alternativet til økt statlig styring kan være en mer radikal kommunemodell der kommunen får stor frihet til å styre over og organisere sine tjenester. En forutsetning for denne modellen, er en strukturreform hvor kommunene har blitt større. Modellen er en ansvarsreform som i praksis betyr nedtoning av tilsyn og kontroll, og at detaljerte statlige forskrifter og rundskriv blir sanert. Staten styrer gjennom rammer som i hovedsak er lover og budsjett.

Med en løsning der hovedvekten av oppgavene skal løses i den enkelte kommune, vil man se klare ansvarslinjer og styrket lokalpolitisk engasjement. Man vil kunne oppnå et styrket lokaldemokrati og større autonomi for kommunen. En slik modell vil også bety at kommunen vil få mange nye oppgaver. Større ansvar for kommunen vil dessuten reise spørsmålet om lokalpolitikere er i stand til å påta seg dette ansvaret, og om resultatet faktisk blir bedre tjenester.

Konklusjonen er alltid å søke det beste

Det er stort sett oppslutning om det systemet vi har i dag, men vi ser en ut-

vikling i retning integrasjonsmodellen. Denne vil i stor grad preges av detaljstyring og strammere rammer snarere enn rammestyring med lokal handlingsfrihet.

Økt statliggjøring oppfattes å svekke muligheten for å gjøre lokale tilpasninger, møte varierende oppgaver og sikre sammensatte behov. Større kommuner anses som en aktuell løsning for at kommunene kan håndtere disse oppgavene bedre enn i dag.

Oversiktlige oppgave- og ansvarsforhold må kombineres med en viss nærhet til de som bestemmer. Uklare ansvarslinjer og lang avstand vil svekke tilliten folk flest har til styringsverket. Også styringsverkets legitimitet vil bli svekket.

Det er ønskelig med et likeverd mellom stat og kommune. Det er behov for at både statlige- og kommunale verdier skal leve side om side. Det betyr ikke nødvendigvis økt statliggjøring, men heller ikke en radikal autonomisering av kommunen. Det blir derfor viktig å utvikle et mer samsnakkende, samstyrende og samhandlende stat-kommuneforhold.

Det er uansett viktig å huske at samfunnet alltid vil være i utvikling, og at fastspikrete løsninger aldri vil kunne være mulig. Dermed vil det være behov for en kontinuerlig debatt om forholdet mellom stat og kommune, som stadig vil være i bevegelse.

FoU-prosjektet: «Hvis kommunen ikke fantes. Konsekvenser ved økt statliggjøring av kommunens velferdstjenester» IRIS, International Research Institute of Stavanger, 2012/136



«Det er ønskelig med et likeverd mellom stat og kommune»

Fremtidens kommune

Ron Ellis / Shutterstock.com



To spørsmål melder seg når det gjelder fremtidens kommune, nemlig hvilke oppgaver som skal løses, og på hvilken måte man bør organisere seg for å løse dem best mulig.

Hvordan er oppslutningen i det sentrale politiske miljøet når det gjelder ansvars- og oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune? Hvilke endringer i oppgavefordelingen vil det kunne være oppslutning om? Hvilke drivkrefter er sentrale for eventuelle endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen?

Debatten tiltar

Sammenlignet med tidligere år later det til å være en økt vilje til å drøfte spørsmålene rundt kommunesektorens oppgaver og struktur. Det er større åpenhet og mer offentlig debatt enn på lenge om både fremtidig kommuneinndeling og kommunenes evne til å utføre sine oppgaver og funksjoner. Ikke minst er det en debatt om omfanget og graden av statlig styring av – og kontroll med – kommunal virksomhet og om fylkeskommunens fremtidige eksistens eller form.

Oppfatningene av disse spørsmålene later det til å være vanskelige å skille fra hverandre. Få har konkrete meninger om endringer i oppgavefordelingen, og mange er mer opptatt av ansvarsfordelingen.

Argumentene for en kommunereform

Tidligere har argumentet om mulige økonomiske innsparinger ved en kommunereform vært mye fremme. Dette argumentet er nå mindre fremtredende i det sentrale politiske miljøet. I stedet er debatten orientert om at større kommuner kan være mer robuste enn dagens kommuner, for eksempel når det gjelder administrasjon og tjenestenes kapasitet og kompetanse. Dette kobles til de kravene til kompetanse og kapasitet som ligger i pågående reformer, og da særlig samhandlingsreformen, men også mer generelt.

Spørsmålet om demokratisk nærhet og tilhørighet er et viktig argument for de som går imot kommunesammenslåinger i stor skala.

Alternativene

Tilhengerne av endringer i kommunestrukturen mener at større og færre kommuner er det beste tiltaket for å oppnå økt robusthet. Motstanderne mener ofte at økt bruk av interkommunalt samarbeid er en alternativ løsning på den samme utfordringen. Men et tredje alternativ er å fravike fra generalistkommuneprinsippet, slik at de mindre kommunene stilles overfor mindre krav enn de større. Dette kan også sikre et bedre samsvar mellom den enkelte kommunes ansvar og den relative robustheten til hver enkelt kommune.

”

«Det later til å være en økt vilje til å drøfte spørsmålene rundt kommunesektorens oppgaver og struktur»

Situasjonsbestemte drivkrefter

Mange av drivkreftene for endringer i fordelingen av oppgaver og myndighet kan sies å være situasjonsbestemte. De knytter seg til aktuelle trender og utviklingstrekk. Følgende har blitt fremhevet spesielt:

- økende spesialisering og kompetansekrav
- store velferdsstatlige reformer
- nedleggelse av fylkeskommunen
- rettighetsfesting og rettsliggjøring
- endrede økonomiske rammebetingelser
- demografiske endringer og endrede flyttemønstre

Kommunene oppfatter særlig at samhandlingsreformen innebærer økte krav til deres kompetanse og kapasitet. Det skyldes blant annet at kommunene må ivareta et større volum av mer krevende pasienter, ettersom mange av disse vil bli skrevet ut av sykehusene på et tidligere tidspunkt enn i dag.

Mer varige verdier og prinsipper – i endring?

Utfordringene som er listet opp ovenfor, bør sees i sammenheng med prinsipper og verdier som har fulgt debatten om forholdet mellom staten og kommunene opp gjennom årene, og som dermed er mindre situasjonsbestemte. Disse prinsippene og verdiene er ikke uforanderlige, men er knyttet til politiske standpunkt, historiske vedtak og verdier med

en betydelig holdbarhet. I sum utgjør de hovedlinjene i dagens stat-kommune-modell.

Viktige målsettinger for alle politiske partier er god tjenesteproduksjon og lokalt selvstyre, og mange av partiene mener at disse målene best kan forenes i store generalistkommuner. Akkurat hvilke oppgaver en generalistkommune skal ha ansvar for, er gjenstand for praktiske og pragmatiske avveininger. Generelt forfekter likevel alle partiene «nærhetsprinsippet», altså at offentlige oppgaver bør legges lokalt når de krever lokal skjønnutøvelse.

Hensyn til likhet i tjenestetilbudet fremmes av enkelte, og spesielt av sektorpolitikere, som et argument for å legge ansvaret for enkelte oppgaver på sentralt nivå. Også sektorpolitikere ser likevel betydningen av lokalt selvstyre. Rammestyrt er et erklært prinsipp fra skiftende regjeringer gjennom flere tiår. Et beslektet prinsipp er fullfinansieringsprinsippet, som sier at alle nye reformer skal finansieres fullt ut av staten.

Hvis den alminnelige politiske oppslutningen rundt noen eller flere av disse normene og prinsippene endrer seg, kan det ha betydning for hvordan de mer situasjonsbestemte drivkreftene slår ut.

FoU-prosjektet: «Fremtidens kommune, kriterier for politisk oppslutning» NIBR, Norsk institutt for by- og regionforskning, 2013:21

Notater

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

Notater

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

Postadresse: Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo
Besøksadresse: Haakon VII's gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00

ks@ks.no
www.ks.no