



Utredning av hvor egnet lovgivning er som styringsvirkemiddel mot kommunesektoren

På oppdrag fra KS FoU

Om oppdraget

- Advokatfirmaet Lund & Co og BDO har på oppdrag fra KS FoU utredet hvor egnet lovgivning er som styringsmiddel mot kommunesektoren
- Arbeidet ble påbegynt i april 2024 og endelig rapport ble levert i desember 2024
- Utredningen består av tre hoveddeler:
 - 1) Argumenter for og mot statlig styring gjennom lov
 - 2) Effekten av lov som statlig styringsmiddel
 - 3) Tiltak mot unødvendig bruk av lovgiving som statlig styringsmiddel

Del 1 – Argumenter for og mot styring gjennom lov

- Del 1 gir en beskrivelse av argumenter som taler for og mot bruk av lovgivning som styringsmiddel overfor kommunesektoren
- I kapittel 1 beskriver det kommunale selvstyret som rettslig og politisk prinsipp
- I kapittel 2 beskriver vi ulike former for statlige styringsmidler, og hvilke føringer staten har gitt for styringen av kommunesektoren
- I kapittel 3 omtaler vi lov som styringsmiddel, og redegjør for hvordan ulike former for lovgivning påvirker det kommunale selvstyret
- I kapittel 4 omtaler vi argumenter og hensyn som kan tale for eller mot bruk av lov som styringsmiddel. Fremstillingen er basert på juridisk, økonomisk og samfunnsvitenskapelig litteratur og uttalelser fra statlige styringsdokumenter
- I kapittel 5 og 6 omtaler vi hvordan staten opptrer i rollen som lovgiver. I kapittel 5 beskriver vi regler og retningslinjer som benyttes i lovarbeidet, og i kapittel 6 gjennomgår vi forarbeider og høringer knyttet til nyere lovgivningsprosesser

Del 1 – Argumenter for og mot styring gjennom lov

- Del 1 omhandler blant annet omtale av følgende tema:
- Det kommunale selvstyret som rettslig prinsipp
- Statlig styring med kommunesektoren
 - Rammestyringsprinsippet og prinsippene for statlig styring i kommuneloven kap. 2
 - Krav til begrunnelse av lov som styringsvirkemiddel
 - Alternative virkemidler for statlig styring (økonomiske, pedagogiske, avtale- og dialogbaserte)
 - Bruk av lov som styringsmiddel og valg av lovgivningsteknikk
- Argumenter og hensyn for og mot statlig styring gjennom lov
- Hvordan staten rent faktisk opptrer som lovgiver
 - Gjennomgang av veiledere, forarbeider, konsultasjonsordningen, intervjuer mv.
- En komparativ analyse av mekanismer i svensk og dansk rett og EU-retten

Del 2 – Effekten av lovgivning som statlig styringsmiddel

- I del 2 undersøker vi effekten av lov som styringsmiddel.
- Kapittel 1 inneholder en kort innledning
- I kapittel 2 redegjør vi for ulike perspektiver på lovgivning som styringsmiddel fra økonomisk og samfunnsøkonomisk forskning
- I kapittel 3 presenterer vi funn og vurderinger fra empiriske undersøkelser. Vi har vurdert integreringsloven, opplæringslovens kapittel om skolemiljø, helse og omsorgstjenestelovens kapittel om samarbeid mellom kommuner og regionale helseforetak og boligsosialloven.
- I kapittel 4 utreder vi en modell for formålstjenlig lovgivning, basert på en kombinasjon av teori og empiri, og modellen anvendes på reguleringen omtalt i kapittel 3.

Del 2 - Effekten av lovgivning som statlig styringsmiddel

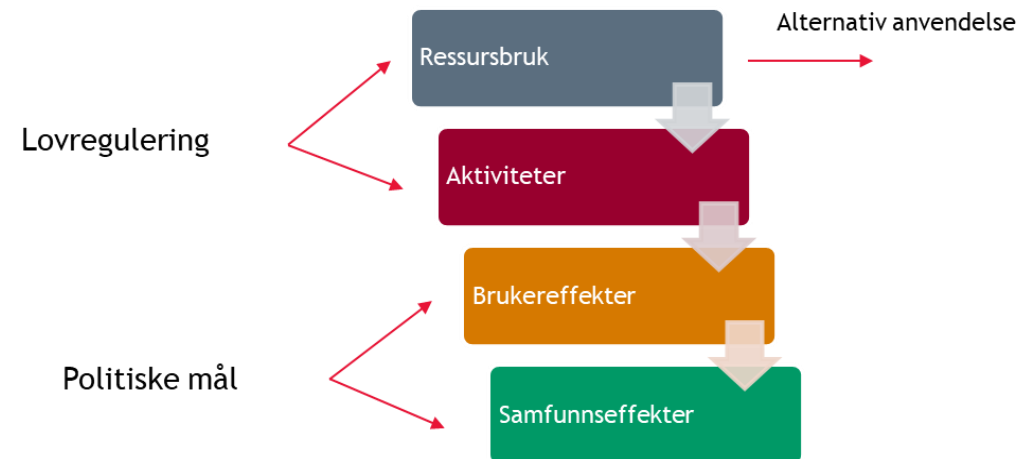
Hovedspørsmål

Er det samlede nivået på lovregulering av kommunesektoren effektivt?

Metodisk fremgangsmåte

- Sammenstilling av tidligere studier og forskning
- Casestudier basert på intervjuer med kommuner om opplæringsloven kapittel 9A, helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 6, integreringsloven og boligsosialloven
- Funn fra spørreundersøkelser til kommunedirektører
- Drøftelse og konklusjon

Resultatkjede for kommunenes oppgaveløsning:



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 lovforskriftsprosesser
- I kapittel 2 drøfter vi tiltak som kan redusere omfanget av uforholdsmessig detaljreguleringer rettet mot kommunesektoren
- I kapittel 3 drøfter vi tiltak for å sikre bedre beslutningsgrunnlag i lovprosesser rettet mot kommunesektoren
- I kapittel 4 drøfter vi innføringen av et lovråd for kommunesektoren
- I kapittel 5 omtaler vi utvidet adgang til forsøksvirksomhet
- I kapittel 6 gir vi en oppsummering av våre anbefalte tiltak

Del 3 – Tiltak mot unødvendig bruk av lov som styringsmiddel

Tiltakene vi foreslår er delt inn i fire kategorier:

- 1) Tiltak for å redusere omfanget av uforholdsmessig detaljstyring av kommunene
 - I. Kartlegging av lovkrav rettet mot kommunesektoren
 - II. Systematisk gjennomgang av lovgivningen med sikte på å redusere detaljert regulering
 - III. Rapportering og samordning av nye lovprosesser
 - IV. Evaluering av effekten av lovkrav og innføring av “solnedgangsklausuler”
- 2) Tiltak for å sikre et bedre beslutningsgrunnlag i lovprosesser
 - I. Kompetanseheving
 - II. Oppdatering av instruks, retningslinjer og veiledere
 - III. Skriftlig veileder og sjekklister for lov- og forskriftsarbeid som berører kommunene
 - IV. Forskning om effekten av lovgivning rettet mot kommunesektoren

Del 3 – Tiltak mot unødvendig bruk av lov som styringsmiddel

3) Innføring av et lovråd for kommunesektoren

- I. Vi redegjør for Regelrådet for næringslivet og Lagrådet i Sverige og fremmer forslag om hvordan et lovråd for kommunesektoren kan utformes

4) Utvidet adgang til forsøksvirksomhet

- I. Vi redegjør for gjeldende regulering av forsøksvirksomhet, og fremmer forslag om hvilke endringer som kan sikre gjennomføringen av hensiktsmessige forsøk i kommunesektoren