

Mindre detaljstyring i lov og forskrift

Innhold

1.	Innledning	2
2.	Eksempler på regler som bør vurderes nærmere	3
2.1	Innledning	3
2.2	Helse- og omsorgsrett	3
2.3	Opplæringsloven	6
2.4	Integreringslova	6
2.5	Offentleglova	7
2.6	Offentlige anskaffelser og støtte	7
2.7	Arbeidsrett	8
2.8	Personvern	9
2.9	Plan og bygg	10
2.10	Forsøksloven	10
2.11	Kommuneloven	10
3.	Nærmere omtale av tre FoU-prosjekter – kort om enkelte funn og forslag til tiltak	11
3.1	FoU-prosjektet om det rettslige innholdet i det kommunale selvstyret	11
3.2	FoU-prosjektet «Hvor egnet er lovgivningen i styring av kommunesektoren»	11
3.3	FoU-prosjektet om forsøksordning	12

1. Innledning

Vi viser til møte fredag 10. januar 2025 på Stortinget. Møtet er foranlediget av invitasjon 8. november 2024 fra Stortingets kommunal- og forvaltningskomité's leder Lene Vågslid (Ap) til KS' styreleder og nestledere. Bakgrunnen for møtet er det stadig større omfanget av krav mot kommuner i lover, forskrifter og andre pålegg.

Videre viser vi til at staten selv har nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe som skal se nærmere på arbeidskraftutfordringene m.m. i kommunal sektor, hvor også behovet for redusert statlig styring skal vurderes.

KS Advokatene har på denne bakgrunnen angitt enkelte eksempler på regler som vurderes som «kandidater» til nærmere «rydding», se punkt 2 nedenfor. Vi understreker at det selvsagt må gjøres nærmere vurderinger her. Listen er heller ikke ment å være uttømmende. Vi har blant annet nedenfor ikke behandlet bemannings- og kompetansenormer.

Hovedtyngden av eksempler gjelder kommuneplikter, dvs. plikter som er rettet mot kommunen som kommune – typisk kommunal myndighet. Men også enkelte rettsregler om såkalte aktørplikter nevnes. Med aktørplikter menes plikter som kommunen har på lik linje med enhver annen som driver en type virksomhet, for eksempel regler som gjelder for alle arbeidsgivere, eller for alle som behandler personopplysninger. Selv om både aktørplikter og kommuneplikter normalt vil begrense kommuner- og fylkeskommuners handlefrihet, reiser kommunepliktene særskilte spørsmål om forholdet mellom stat og kommune siden disse reglene bare gjelder for kommuner.

Videre er det kort redegjort for tre FoU-utredninger som alle er relevante å formidle informasjon om. Det er gjort mer utførlig rede for rapportene nedenfor under punkt 3.

Her er en oppsummering av hovedfunnene i rapportene:

- Den første rapporten, KS FoU nr. 244023, med tittelen «*Det rettslige innholdet i det kommunale selvstyret, sett i lys av nyere lovgivning*» viser at både Grunnlovens § 49, annet ledd og kommunelovens regler om selvstyre bygger på at kommuner er et «*viktig ledd i det offentlige styringsapparat*». Reglene bidrar videre til å «*bryte med forestillingen*» om kommunens plass på «*bunnen av forvaltningshierarkiet*». Til tross for disse lovvedtakene, så viser utredningen at kommuner og fylkeskommuner ikke «*rent faktisk*» synes å ha fått en sterkere stilling i norsk rett. Dette blant annet fordi disse rettsreglene ikke synes å ha fått betydning for hvordan statsforvaltningen arbeider mot kommunesektoren.
- Den andre rapporten, KS FoU nr. 244022 med tittelen «*Hvor egnet er lovgivning i styring av kommunesektoren*», viser at staten synes å ha en overdreven tro på bruk av lov som styringsvirkemiddel, også for å oppnå de målene som staten selv har satt for den enkelte lov. Rapporten viser at lover som er undersøkt, i sum har hatt en negativ effekt. Dette både vurdert ut fra egenverdien av et selvstyre, men også ut fra de målene som staten selv har ved å bruke *kommunesektoren* for å gjennomføre offentlige oppgaver. Det fremgår at statens prosesser for å vurdere konsekvensene av nye lovkrav for kommunesektoren heller ikke er tilstrekkelige.
- Den tredje rapporten, KS FoU nr. 234003 med tittelen «*Nytt lovgrunnlag for forsøk*», viser at det behov for en økt forsøksvirksomhet for å sette kommunen i stand til å løse utfordringer. Det foreslås endringer i forsøksloven. Rapporten og tidligere evalueringer viser dessuten at dagens lov er lite benyttet som grunnlag for forsøk.

2. Eksempler på regler som bør vurderes nærmere

2.1 Innledning

Norge er en enhetsstat, og det er bred enighet blant annet om at grunnleggende og sentrale myndighetsoppgaver skal fastsettes gjennom lovvedtak i Stortinget.

Det kommunale selvstyret er forankret i Grunnloven § 49, annet ledd, og de fortrinn og den egenverdi som kommuner har, er slik skrevet inn i konstitusjonen. Prinsippet om *rammestyring* av kommunesektoren har lenge vært et uttalt mål fra Stortinget, blant annet i stortingsmeldingen om oppgavefordelingen mellom stat, fylke og kommune i 2001 (St.meld. nr. 31 2000-2001) og stortingsmeldingen stat – kommune (St.meld. nr. 12 2011- 2012).

På bakgrunn av ovennevnte – med et mål om rammestyring – er det nedenfor gitt eksempler på regler som bør vurderes opphevet eller endret. Vi understreker at det er behov for å gjøre mer grundige vurderinger også av hvilke lover som det bør ryddes i, og vi tar alle forbehold om at det også kan være behov for å se på andre lover. Dette er slik ment som et utgangspunkt for videre arbeid og drøftelse.

2.2 Helse- og omsorgsrett

- **Kommunens overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester. Prinsipielt om rettighetsfesting**

Pasient- og brukerrettigheter knyttet til kommunens helse- og omsorgstjenester reguleres i pasient- og brukerrettighetsloven.

Grunnleggende rettigheter for innbyggerne må ivaretas på en god måte. Samtidig begrenser rettighetslovgivning kommunens mulighet til å prioritere tjenester ut fra blant annet lokale forhold, og kommunens muligheter til å beslutte hvilke tjenester som skal tilbys, hvor de skal tilbys og i hvilket omfang. Det gjelder også sider av reglene for brukerstyrt assistanse (BPA).

Innretningen av rettighetslovgivning må vurderes i lys av dette, og forholdet mellom rettighetslovgivning og den lokale handlefriheten bør diskuteres på et prinsipielt plan, herunder hvordan reglene kan utformes for å i større grad ivareta ulike interesser. I lys av eksisterende og ventede utfordringer med å skaffe tilstrekkelig personell og kompetanse, er det nødvendig å balansere rettighetsfesting i forhold til nærhetsprinsippet for at utviklingen skal bli bærekraftig.

Det bør vurderes hvordan lovgivers intensjon om å sikre kommunal handlefrihet basert på lokale forhold, kan synliggjøres bedre innenfor regelverket; både i helse- og omsorgstjenesteloven og i pasient- og brukerrettighetsloven, samtidig som brukers interesser også ivaretas på en god måte.

- **Brukermedvirkning, pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1**

Medvirkningsretten var i utgangspunktet ment å sikre at pasienten eller brukeren skulle få mulighet til å gi uttrykk for sitt ønske, og få dette vurdert ved kommunens utforming av tjenestetilbudet. Utviklingen har imidlertid gått i retning av at rettigheten oppfattes som en *rett* til få et tilbud *i tråd* med sitt ønske. Det er flere forhold ved utformingen av lovbestemmelsen som bidrar til dette. Ordlyden i bestemmelsens andre ledd slår fast at det «skal legges stor vekt på hva pasienten eller brukeren mener» ved utforming av tilbud om nærmere bestemte typer tjenester.

Likeså skaper ordlyden «*så langt som mulig*» forventninger om at kommunene skal strekke seg svært langt for å ivareta den enkelte pasients eller brukers spesifikke ønsker om helse- og omsorgstjenester, både i art og omfang – herunder forventninger om at kommunene i stor grad skal tilrettelegge for kostbare individuelle og skreddersydde løsninger.

Bestemmelsen påvirker både kommunenes tildelingspraksis og kommunenes organisering av sine tjenestetilbud. Ordlyden utfordrer kommunenes handlingsrom i utformingen av tjenestetilbudet, idet det gis anvisning på et enkeltstående moment; «*hva pasienten eller brukeren mener*» som skal ha «*stor vekt*», uten at bestemmelsen samtidig nevner andre momenter som kan tillegges vekt, og/eller hvilken relativ vekt andre momenter kan tenkes å ha når de veies mot pasientens eller brukerens mening.

Etter lovforarbeidene er det «kommunen som [...] utformer tjenestetilbudet og velger hjelpeform». Denne formuleringen står imidlertid i en viss kontrast til ordlyden i selve bestemmelsen, som gir inntrykk av at brukermedvirkningen går lengre, og at kommunen selv ikke utformer tjenestetilbudet og velger hjelpeform.

Bestemmelsen bidrar til at kommuner ledes til å gi det tjenestetilbudet som pasienten/brukeren ønsker, selv om fullt forsvarlige tjenester – og i enkelte tilfeller til og med faglig sett mer forsvarlige tjenester – kunne vært gitt, til lavere økonomisk kostnad. Ved utforming av tjenestetilbud ser en at økonomiske hensyn som ville gavnet innbyggerne som gruppe, ikke får gjennomslag overfor enkeltbrukerens individuelle ønsker, fordi lovens utforming ikke legger til rette for det.

Problematikken omfatter flere typer problemstillinger – blant annet tilfeller hvor pasienten eller brukeren ønsker å motta tjenester i sitt nåværende hjem, mens kommunen kunne tilbudt fullt forsvarlige og mer kostnadseffektive tjenester i institusjon eller samlokalisert bofellesskap – og det motsatte, altså tilfeller hvor pasienten eller brukeren ønsker institusjonsplass, mens kommunen kunne tilbudt mer kostnadseffektive tjenester i hjemmet. Dersom loven bedre understøttet at også bredere hensyn enn enkeltbrukerens ønsker kunne tillegges vekt i kommunens vurdering og utforming av tilbudet til den enkelte, ville det støttet kommunene i utformingen av tjenestetilbud som sikret bedre samlet bruk av både økonomiske og faglige ressurser – «*mest mulig helse for hver krone*».

Helse- og omsorgstjenesteloven § 1-1 slår fast at lovens formål blant annet er å «*sikre tjenestetilbudets kvalitet og et likeverdig tjenestetilbud*» (nr. 4) og «*bidra til at ressursene utnyttes best mulig*» (nr. 7).

Loven bør understøtte kommunene i å ta rimelige økonomiske og andre samfunnsmessige hensyn ved utformingen av tjenestetilbudet til den enkelte pasient eller bruker for å oppnå dette formålet.

Ordlyden i § 3-1 andre ledd kan endres for å reflektere at pasientens eller brukerens mening er ett av flere relevante hensyn som skal vektlegges ved kommunens utforming av tjenestetilbudet, for eksempel slik:

Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med pasient eller bruker. Ved utforming av tjenestetilbud etter helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-2 første ledd nr. 6, 3-6 og 3-8, skal det legges stor vekt på hva pasienten eller brukeren mener. Kommunen skal likevel utforme tjenestetilbudet og velge hjelpeform slik at formålene i helse- og omsorgstjenesteloven § 1-1 oppnås best mulig.

- **Oppholdsprinsippet**

Kommunens ansvar gjelder alle som oppholder seg i kommunen. Det innebærer ikke bare ansvaret for egne innbyggere, men også for turister, pendlere og studenter. Regelverket stiller ikke krav om oppholdstid eller at den enkelte må ha planer om å oppholde seg en bestemt tid i kommunen. Kommunens ansvar gjelder således de som faktisk oppholder seg i kommunen *til enhver tid*. I gitte tilfeller kan prinsippet få konsekvenser for kostnadseffektiviteten. Det kan eksempelvis gjelde situasjoner der en BPA-bruker pendler mellom kommuner over en kortere eller lengre periode. Andre eksempler er personer med omfattende og avanserte behov for

døgnkontinuerlig helsehjelp som beveger seg mellom kommuner og dermed har behov for bistand i begge kommuner.

Det kan vurderes om retten til avanserte helse- og omsorgstjenester i oppholdskommunen skal være absolutt under kortvarige opphold der bostedskommunen allerede yter dette tilbudet.

- **Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 7. Individuell plan, koordinator og koordinerende enhet**

Kommunen skal ha en koordinerende enhet for habiliterings- og rehabiliteringsvirksomhet. Denne enheten skal ha overordnet ansvar for arbeidet med individuell plan, og for oppnevning, opplæring og veiledning av koordinator og barnekoordinator etter §§ 7-1, 7-2 og 7-2a.

Kommunene har som utgangspunkt organiseringsfrihet, noe som legger til rette for at kommunen organiserer seg best i tråd med lokale behov og forutsetninger. Bestemmelser som griper inn i denne friheten vil dermed ikke ta slike lokale hensyn, og risikerer motsatt at det bindes opp ressurser unødvendig.

Pasienter og brukere har på gitte vilkår rett til koordinator for å koordinere flere og ulike tjenester, og helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 forplikter tilsvarende kommunen å tilby koordinator.

Det bør vurderes om det er nødvendig å ha bestemmelser som forplikter kommunen til *både* å ha en koordinerende enhet *og* å tilby koordinator. Som ovenfor nevnt er lovens formål blant annet å «sikre tjenestetilbudets kvalitet og et likeverdig tjenestetilbud» (hol § 1-1 nr. 4) og «bidra til at ressursene utnyttes best mulig» (§ 1-1 nr. 7). Det kan vurderes om det er tilstrekkelig til å oppfylle lovens formål å beholde § 7-2 (og § 7-2 a), mens § 7-3 kan vurderes opphevet. Det følger uansett av kommunens «sørge for ansvar» i § 3-2 å tilby nødvendige tjenester, og at disse er forsvarlige, av § 4-1.

Med samme begrunnelse bør det vurderes om ordlyden i § 7-2 om koordinator, kan nyanseres for ikke å binde opp ressurser unødvendig. Ordlyden i bestemmelsen lyder:

«For pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester etter loven her, skal kommunen tilby koordinator [vår understrekning].»

Betegnelsen «skal» innebære at kommunen forpliktes til å tilby koordinator også der det ikke foreligger et faktisk behov for det. I situasjoner der de langvarige tjenestene det er behov for er koordinerte som følge av eksisterende organisering av tjenestetilbudet, eller der samvirkningen mellom tjenestene allerede er koordinert, innebærer bestemmelsen at det allikevel *skal* oppnevnes en koordinator. Det griper inn i kommunens prioriteringer og binder opp ressurser.

Et alternativt forslag til ordlyd som favner formålet med bestemmelsen kan være;

«For pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester etter loven her, skal kommunen tilby koordinator dersom det er nødvendig for å styrke samhandlingen mellom tjenesteyter og pasient og bruker og eventuelt pårørende, og mellom tjenesteytere og etater innen et forvaltningsnivå eller på tvers av forvaltningsnivåene.»

- **Nasjonale faglige retningslinjer, helse- og omsorgstjenesteloven § 12-5**

Det bør styres bedre hvilke områder det skal lages retningslinjer for, og det bør stilles krav til fremstillingen i disse slik at de eksplisitt omtaler sin rettslige status og forholder seg til lokalt handlingsrom.

2.3 Opplæringsloven

Dagens lovregel i kap. 12 i ny opplæringslov – retten til et godt og fysisk psykososialt miljø – har mange gode formål. Samtidig viser resultatene at mobbetallene i skolen har økt. Det er blant annet i doktorgraden til Skutlaberg (2023) om rektorrollen i langvarige saker knyttet til elevers psykososiale skolemiljø dokumentert en rekke negative virkninger av regelen, blant annet at rektorer sluttet i arbeidet som følge av regelverket og statsforvalters oppfølging av regelverket.¹

Det er blant annet på den bakgrunn behov for å vurdere innholdet i reglene om skolens plikt til å skriftliggjøre tiltak, herunder hvorvidt det i større grad skal være adgang til å vektlegge sakens alvorlighetsgrad, og fra hvilket tidspunkt plikten til å skriftliggjøre tiltak skal inntre. Det bør også vurderes nærmere hvilken terskel som skal være for å kunne sette til side de faglige og pedagogiske vurderingene som for eksempel rektor gjør av relevante tiltak.

Dagens opplæringslov har fastsatt nye regler for individuelt tilrettelagt opplæring, samt rett til assistanse og fysiske hjelpemidler. Det pålegger skolen omfattende dokumentasjons- og vedtaksprosedyrer.

Et spørsmål er om ordningen kan forenkles, slik at det i første omgang er tillit til at skolen iverksetter de nødvendige tilpasninger. For eksempel at kommunens pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) får tildelt flere ressurser til å være mer involvert ved tilretteleggingen av opplæringen til elever som har særskilte behov. Dette kan spare tid som ellers ville gått med til utredninger. Det kan da også gjøres en mer konkret vurdering av hvorvidt det er behov for nærmere kartlegging, og gi grunnlag for iverksettelse av tiltak. Det er først når man ser at de iverksatte tiltakene ikke fungerer, og/eller elevene eller foresatte vil kreve sin grunnleggende rett gjennom klage, at det skal stilles nærmere formaliserte og absolutte krav til dokumentasjon om hvilke tiltak som er gjort og de vurderinger som er gjort.

Oppsummert innebærer forslaget at man i større grad enn i dag «snur» på prosessene, og i første omgang gir skolen og de fagkyndige der tillit, og at det er først ved klage mv de mer formelle prosedyrekravene gjelder.

Det er i opplæringslov gjeldende fra 1. august 2024 vedtatt en ny pliktregel om at skoleeier skal følge med på at lærerne følger med. Dette innebærer også nye dokumentasjonskrav. Det bør også her vurderes å gi tillit til at skoleeier og profesjonene selv arbeider med gode løsninger uten å lovfeste ordninger som igjen skal følges opp med tiltak mv.

2.4 Integreringslova

Det er i FOU-rapporten «*Hvor egnet er lovgivning i styring av kommunesektoren*»² gjort nærmere undersøkelser av integreringsloven med forskrift.

Et stort flertall av intervjuobjektene opplyser at loven er for detaljstyrende og gir for lite rom for tilpasninger etter individuelle behov og lokale forhold. Videre opplyser de at loven er ressurskrevende og byråkratisk å anvende, og endelig at loven stiller for høye målkrav som er urealistisk å oppnå. Det er derfor behov for å gjennomgå loven i sin helhet.

¹ [TMP Avhandling - KBS -A4-.pdf](#)

² KS FoU-rapport, FoU nr. 244022, «Hvor egnet er lovgivning i styring av kommunesektoren» v/ Lund & Co og BDO

2.5 Offentleglova

Mange kommuner bruker mye tid på å svare ut innsynskrav fra innbyggere og andre. Regelverket kan i noen tilfeller medføre mye arbeid som må utføres på svært kort tid. Det er behov for å se nærmere på reglene, for om mulig å effektivisere arbeidet uten at det i særlig grad går ut over prinsippet om en åpen forvaltning.

I offentliglova er hovedregelen at alle dokumenter er åpne for innsyn. I § 13 gjøres det unntak for de enkelte opplysninger som måtte være underlagt taushetsplikt. Dette fører i enkelte saker til mye arbeid for kommunen, som må gjennomgå dokumentet og sladde enkeltopplysninger som måtte være underlagt taushetsplikt. Konsekvensene av å trå feil er i ytterste konsekvens straffeansvar. Til sist kommer en vurdering etter § 12 om hele dokumentet likevel kan unntas. I saker om innsyn i store dokumentmengder er dette svært krevende, og en kjenner til flere saker der saksbehandlere har måttet bruke flere dager på å besvare en enkelt henvendelse om innsyn i store saker. I tillegg er det et krav om svært kort saksbehandlingstid etter § 32. Noen kommuner rapporterer om uforholdsmessig mye tidsbruk på innsynskrav. Det bør vurderes om reglene kan forenkles i denne type saker, for å spare ressurser og tidsbruk.

Regelen i offentliglova § 15 om interne dokumenter innhentet utenfra har en mer komplisert vurdering av offentlighet enn andre interne dokumenter etter § 14. Her er det rom for å vurdere om det skal være en felles regel for interne dokumenter, etter mal av § 14 som hovedregel.

Saksbehandlingsreglene med svært kort frist for å besvare innsynskrav medfører til tider at kommunen må omdisponere ressurser på kort varsel, eller bryte fristen med en påfølgende klagebehandling som resultat. I kommuner med mindre administrasjon kan dette medføre at andre prosesser stopper opp eller blir forsinket.

2.6 Offentlige anskaffelser og støtte

Regelverket for offentlige anskaffelser og statsstøtte gjelder for flere enn kommuner og fylkeskommuner. Det er likevel relevant i denne sammenheng, fordi norsk implementering av reglene har økt byrden for kommunene og fylkeskommunene. Dette må sees i sammenheng med det samlede regelverket som gjelder for kommuner og fylkeskommuner.

- **Anskaffelsesregelverket**

Følgende bestemmelser bør vurderes nærmere:

- Forenkling av nasjonale bestemmelser

Anskaffelsesutvalget har foreslått forenklete regler under EØS-terskelverdi. Både KS og NHO foreslo forenklete regler for bygge- og anleggsanskaffelser under EØS-terskelverdi. Forenklete reglene vil redusere de administrative byrdene ved gjennomføring av anskaffelser under EØS-terskelverdi.

- Miljøbestemmelsen

Miljøbestemmelsen er uheldig innrettet og fører til at oppdragsgivere bruker mye tid og ressurser på å finne egnede miljøkrav, uten at det nødvendigvis står i forhold til oppnådd miljøeffekt. Det må ligge innenfor oppdragsgivers skjønn å vurdere om og hvordan miljøkrav skal stilles.

- Norgesmodellen

I den såkalte *Norgesmodellen*³ pålegges oppdragsgivere å kontrollere forhold hos leverandørene som allerede er underlagt andre kontrolletater. Dette spilte KS også inn i høringsuttalelsen til forslag til endringer i regelverket om offentlige anskaffelser og byggherreforskriften:

«Som det fremgår av høringsnotatet viser flere undersøkelser at oppdragsgivere i liten grad klarer å følge opp seriøsitetskrav. I Deloitte rapport 'Evaluering av hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriøsitet', fremgår det at kontraktsoppfølging og kontroll av leverandørene er 'den klart viktigste forutsetningen for å fremme seriøsitet [...] samtidig som dette arbeidet prioriteres ned i virksomhetenes praksis til fordel for andre mål og oppgaver'. Rapporten trekker frem ressurs- og kapasitetsmangel som viktige årsaker til nedprioriteringen, samt at 'kontraktsoppfølging av lønns- og arbeidsvilkår og andre kontraktskrav krever en spisskompetanse som ofte verken innkjøpsfunksjonen eller den delen av organisasjonen som eier kontrakten eller prosjektet besitter'. Det virker usannsynlig at oppdragsgivere da skal kunne følge opp ytterligere krav på en bedre måte. Hertil kommer at kravene som foreslås fordrer en annen kompetanse enn det innkjøpsmiljøene besitter. Kravene er dessuten særlig ressurskrevende og vanskelige å følge opp. Tiltakene fremstår derfor ikke som forholdsmessige eller formålstjenlige.

Vi legger til at leverandørene selv er ansvarlige for å sikre at de følger norske lover og regler. Det er også opprettet kontrolletater som skal føre tilsyn med etterlevelse av disse reglene. Oppdragsgivernes kontrollfunksjon kommer således i tillegg til dette. Tiltakene innebærer en duplisering av kontrollansvaret, i strid med KS' innspill til Norgesmodell.

Vi kan ikke se at regjeringen har vurdert de samfunnsøkonomiske konsekvensene av at alle landets oppdragsgivere skal kontrollere de samme leverandørene som også er gjenstand for tilsyn av de etablerte tilsynsorganene. Videre har Arbeidstilsynet tilsynsmyndighet med offentlige oppdragsgiveres etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Med ytterligere tiltak vil trolig flere oppdragsgivere måtte benytte ekstern bistand for oppfølgingen, ref. Deloitte-rapporten, noe som vil bety økte kostnader for den enkelte oppdragsgiver.»⁴

- **Statsstøtte**

På statsstøtteområdet er forvaltningsbyrden stort sett knyttet til mangelfull veiledning og gjennomsiktighet av praksis, blant annet med departementets veileder som nå er blitt fem år gammel, og er utdatert på flere punkter.

Det er ønskelig med en vurdering om å utvide unntaket fra lovlighetskontroll i kommuneloven § 27-2, slik at saker om offentlig støtte unntas lovlighetskontroll. Offentlige anskaffelser er allerede unntatt.

2.7 Arbeidsrett

Eksempler på nyere innførte og foreslåtte regler som vi mener er unødig ressurskrevende og prosessdrivende på arbeidsrettens område er:

- Reglene i arbeidsmiljøloven (aml.) om arbeidsgiveransvar i konsern. De er innført uten kunnskap om behovet for reglene, og vi mener utredningsinstruksen derfor er brutt. Reglene vil koste unødig mye administrativt og med økt risiko for rettstvister da det er komplisert å skulle tilby egne arbeidstakere

³ [Norgesmodellen | Anskaffelser.no](https://www.ks.no/contentassets/26a54c0b5da045559b79efe0cf5f8a65/Horingssvar-Norgesmodellen-30012023.pdf)

⁴ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ks.no/contentassets/26a54c0b5da045559b79efe0cf5f8a65/Horingssvar-Norgesmodellen-30012023.pdf

annet passende arbeid hos andre rettssubjekter enn kommunen eller fylkeskommunen. Den samme plikten vil også gjelde motsatt vei. Dette er svært betenkelig i en tid med anstrengt kommuneøkonomi. Kommunene har stort omstillingsbehov og vil trenge ledige stillinger i kommunen til egne ansatte. Dersom en omstilling i et datterselskap kommer først, vil kommunens ledige stillinger måtte tilbys ansatte i selskaper kommunen har bestemmende innflytelse over i stedet. Det er relevant å vurdere om de nye reglene om arbeidsgiveransvar i konsern ikke skal gjelde for kommuner (kommuner skal ikke kunne være morselskap). Dette medfører endringer i aml. §§ 8-4, 15-7 og 14-2. Bakgrunnen for innføringen er vist til private konserner og det er derfor ingen grunn til å la bestemmelsene omfatte kommunesektoren.

Vi vil også vise til forslag som nå er på høring, hvor vår vurdering er at Arbeidstilsynet ikke i tilstrekkelig grad har vurdert konsekvensene for kommunale arbeidsgivere:

- KS har i en høring i disse dager gått imot forslag til ny lovbestemmelse i aml. § 4-3 andre ledd hvor forslaget bygger ut innholdet i det som er et fullt forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø basert på til dels svært subjektive kriterier. Når disse kriteriene påstås brutt, har arbeidsgiver en aktivitetsplikt, både etter alminnelige regler om omsorgsplikt og aktivitetsplikt etter § 2A-3. I tillegg er dette også presisert i forslag til forskrift kapittel 1A, hvor kommunen har en kartleggingsplikt etter § 1A-2. Vi er bekymret for at forslaget til ny § 4-3 i praksis vil innebære en utvidelse av virkeområdet til bestemmelsen og at en slik utvidelse vil kunne medføre en stor økning av antall varslings saker om det psykososiale arbeidsmiljøet. I tillegg har kommunen her et dobbelt sett pliktregler å forholde seg til, idet forholdet skal undersøkes både i medhold av arbeidsmiljøloven § 2A-3 og forslagets § 1A-2. Et annet eksempel er at lov og forskrift klargjør innholdet i begrepet «*trakassering*» ulikt i forslagets § 2A-1, hvor «*mobbing*» listes opp uten at dette fremgår av definisjonen i lovens § 4-3 tredje og forslagets § 2A-2. Varslings saker øker stadig i antall, og de krever ofte store administrative ressurser og er unødig kostnadsdrivende. KS kan ikke se at Arbeidstilsynet har utredet behovet for og konsekvensene av endringene i tilstrekkelig grad.

2.8 Personvern

Når det gjelder tiltak knyttet til redusert statlig styring på personvernområdet, er det gitt flere eksempler på behov for forenklinger i vår høringsuttalelse knyttet til etterkontroll av personopplysningsloven.⁵ Det er vår vurdering at staten til en viss grad overoppfyller forpliktelsene med den konsekvens at kommuner påføres unødvendig merarbeid. Det er også behov for å gjøre reglene klarere, og herunder også bedre og mer treffsikker veiledning om et i utgangspunktet vanskelig tilgjengelig regelverk.

Våre forslag i høringsuttalelsen handler i stor grad om å sikre nødvendig kommunal handlefrihet:

- Bedre veiledning, spesifikt at man unngår veiledning hvor handlingsrommet fremstilles unødvendig og uriktig snevert
- Bedre håndhevelse overfor de største internasjonale selskapene for å unngå at kommuner og andre mindre organisasjoner får store kostnader knyttet til egen etterlevelse
- Tydeliggjøring av rollen som personvernombud som den behandlingsansvarliges egen rådgiver

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/etterkontroll-av-personopplysningsloven-invitasjon-til-a-komme-med-innspill/id3047095/?uid=ccc9d670-2c34-49cb-b2d0-c91cb1e4a887>

- Gjennomgang av nasjonale regler om samtykke fra mindreårige om bruk av personopplysninger for å sikre nødvendige samtykkehemler
- Gjennomgang av de nasjonale reglene om innsyn etter offentleglova og forholdet til personvernforordningen. Det samme gjelder også arkivlovgivningen. Her skaper et uklart regelverk større forvaltningsbyrde for kommunene.

2.9 Plan og bygg

På plan- og bygningslovens område er det samlede nivået av detaljering og statlig kontroll og innsigelsesrett generelt byrdefullt for kommunene. Det brukes mye ressurser i disse sakene. Plan- og bygningsloven er stadig blitt utvidet med nye og supplerende bestemmelser. Loven er blitt omfattende, og berører en rekke ulike retts- og samfunnsområder. Det er fremdeles behov for en nærmere gjennomgang av forenklingmuligheter i loven. Tidligere er det fra regjeringnivå bebudet en forenkling av dette regelverket.

2.10 Forsøksloven

KS erfarer at dagens lov er mer restriktiv enn hva kommunene ønsker å drive forsøksvirksomhet på. Regjeringens forsøksprosjekt, hvor et begrenset antall søknader ble godkjent, underbygger dette. Det vil med nokså enkle lovgrep kunne åpnes for en mer utvidet adgang til å drive forsøk, uten at det skal gå ut over grunnleggende rettssikkerhetsgarantier. Det bør likevel åpnes for forsøk som begrenser innbyggernes rettigheter, så lenge forsøket på andre måter ivaretar de hensynene som ligger bak rettigheten.

KS har fått utarbeidet to FoU-rapporter som viser dette, og som inneholder konkrete forslag til lovendringer. Se her nærmere nedenfor under punkt 3.3.

2.11 Kommuneloven

I kommuneloven kan disse reglene ses nærmere på:

- Krav til navn på organer: § 5-1 tredje ledd pålegger folkevalgte organer å ha navn som inkluderer den betegnelsen som er brukt om organet i oppramsingen i andre ledd. Det er behov for større valgfrihet med henhold til å velge navn på organer.
- Enkelte rapporteringsbestemmelser, hvor plikten til rapportering heller bør avgjøres av den enkelte kommunen med grunnlaget i det behovet den enkelte kommune har. Dette gjelder særlig:
 - i) § 9-14 – Kommunestyret eller styret i foretaket bør vurdere hvilken plikt til rapportering som daglig leder i KF skal ha til styret om internkontroll
 - ii) § 25-2 – Det bør vurderes hvorvidt det er kommunestyret som her skal bestemme hvilken plikt til rapportering som kommunedirektør her skal ha.
 - iii) § 10-2 – Kommunestyret bør også her avgjøre hvilken plikt som byrådet skal ha til å rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om vedtak i saker som har prinsipiell betydning.

3. Nærmere omtale av tre FoU-prosjekter – kort om enkelte funn og forslag til tiltak

3.1 FoU-prosjektet om det rettslige innholdet i det kommunale selvstyre

Det er i utredningen⁶ gitt en grundig analyse av innholdet i Grunnloven § 49, annet ledd og kommunelovens regler om det kommunale selvstyre. Analysene viser at Grunnloven § 49, annet ledd i svært liten grad legger rettslige begrensninger på Stortingets lovgivningsmyndighet mot kommunesektoren. Men utredningen viser at Grunnloven § 49, annet ledd fastsetter viktige elementer i det rettslige rammeverket for kommunalt selvstyre i enhetsstaten Norge, at kommuner et viktig ledd i det offentlige styringssystemet (s. 25). Regelen bidrar til å bryte med forestillingen om at kommunenes plass er på «*bunnet av forvaltningshierarkiet*» (s. 35). Det fremgår videre av utredningen at Grunnloven § 49, annet ledd – som følge av at kommunene har fått sin plass i Grunnloven – oppstiller retningslinjer for utredning ved utarbeidelse av ny lovgivning, hvoretter nærhetsprinsippet skal vurderes og hvorvidt staten i større grad oppnår de formål som ønskes ved lovgivning kontra å legge beslutninger lokalt. Det fremgår at slike saksbehandlingsregler for lovprosessene også følger av kommuneloven § 2-2.

Det er i utredningen beskrevet blant annet følgende tiltak for å styrke selvstyre:

- Gjennomgang av utredningsinstruksen, blant annet ved i større grad å fremheve hva som skal utredes knyttet til det kommunale selvstyre når nye lover vedtas
- Klargjøre i større grad hva som er knyttet til kommunens frie skjønn og hva som er lovanvendelse.
- Utredningen foreslår også alternative tvisteløsninger hvor det er uenighet mellom stat og kommune om hva som er riktig rettsanvendelse.

Det fremgår av utredningen for øvrig at både som en følge av den plassen kommuner har fått slått fast i Grunnloven og som følge av kommunelovens regler, kan også rettsanvendelsesskjønn være grunnlag for å legge vekt på kommunale vurderinger og særegne forhold i den enkelte kommune ved vurdering av hva som er gjeldende rett. Hvorvidt det kommunale selvstyre er relevant å legge vekt på ved rettsanvendelsesskjønnet og hvilken vekt, beror imidlertid på den samlede rettskildesituasjonen for den enkelte særlov. Dersom lovgiver ved den enkelte særlov fremhever selvstyre som et relevant argument, vil det kunne forsterke vekten av argumentet. Lovgiver bør derfor også ved rettsanvendelsesskjønnet for den enkelte særloven vurdere betydningen av selvstyre.

3.2 FoU-prosjektet «Hvor egnet er lovgivningen i styring av kommunesektoren»

Det er i utredningen⁷ gitt en fremstilling av hvor effektivt og egnet lovgivning er for styring av den kommunale sektor, blant annet vurdert opp mot nasjonale mål som samfunnsøkonomisk effektivitet. Dette som følge av at samfunnets ressurser er begrenset, og at kommunen gjennom å prioritere bruk av begrensede ressurser er en samfunnsøkonomisk og effektiv måte å styre på. Det er videre gitt en fremstilling av de argumenter som taler for rammestyring, og slik et reelt selvstyre. Det er herunder gitt enkelte perspektiver fra økonomisk og samfunnsvitenskapelig forskning som kaster nærmere lys over hvor effektiv lovgivning er som

⁶ FoU rapport 244923, «Det rettslige innholdet i det kommunale selvstyre, sett i lys av nyere lovgiving», ble ferdigstilt 20. desember 2024, men er per 13. januar 2025 enda ikke publisert på KS sine nettsider.

⁷ KS FoU-rapport 244022, «Hvor egnet er lovgivning i styring av kommunesektoren», ble ferdigstilt desember 2024, men er per 13. januar 2025 ikke publisert på KS sine nettsider.

styringsvirkemiddel. Det er gjort nærmere enkeltundersøkelser av enkelte lover. Disse undersøkelsene viser at detaljert statlig styring i sum har hatt en negativ effekt.

Det foreslås i rapporten en rekke tiltak som kan bidra til å redusere omfanget av statlig detaljstyring. Dette omfatter blant annet:

- En nærmere systematisk gjennomgang og kartlegging av de regler som særlig er problematisk for kommuner
- Bedre samordning av nye lovprosesser; det samlede lovtrykket må vurderes ved innføring av nye regler
- Nærmere angi prosesser for å evaluere effekten av lovkrav og innføring av «*solnedgangsklausuler*», dvs. stille krav til systematisk gjennomgang av vedtatte lover
- Tiltak for å bedre beslutningsgrunnlaget i den enkelte lovprosess, herunder kompetanseheving, skriftlige veiledere og sjekklister som kan brukes i lov- og forskriftsprosesser som berører kommunesektoren
- En nærmere gjennomgang av utredningsinstruksen og veileder til utredningsinstruksen
- Mer forskning på effekten av lover
- Innføring av et lovråd for kommunesektoren – blant annet tilsvarende som regelrådet for næringslivet. Det er gitt en nærmere beskrivelse av hvordan dette kan fungere
- Utvidet adgang til forsøksvirksomhet

3.3 FoU-prosjektet om forsøksordning

Bakgrunnen for utredningen⁸ var blant annet regjeringens opplegg med en nasjonal forsøksordning, som etableres innen gjeldende regelverk. For å sette kommunen i stand til å løse utfordringer, er det behov for en økt forsøksvirksomhet. Tidligere evalueringer viser at dagens lov er lite benyttet som grunnlag for forsøk.

Gjeldende regelverk er nokså snevert. KS ønsket derfor en FoU som utredet hvilke lovgivningsmessige grep som kan gjøres for å utvide kommunenes adgang til å drive forsøk. En særlig begrensning i dagens lovgivning er det absolutte forbudet mot forsøk som innebærer «*innskrenking av rettigheter*» eller «*utvidelse av plikter*» som enkeltpersoner har.

Rapporten trekker frem tre ulike lovgivningsteknikker som kan benyttes og som utfyller hverandre:

- Generell forsøkslov (benyttes også i dag)
- Hjemler i sektorlovgivningen (benyttes også i dag)
- Særlover om forsøk (har vært benyttet i Norge, men mer i Danmark)

Alle tre lovgivningsteknikkene vurderes som aktuelle. De har ulike fordeler og bruksområder, som innebærer at man bør vurdere dem som alternative virkemidler og velge det som passer best til enhver tid, ifølge rapporten. Hovedfokuset i rapporten retter seg imidlertid mot den generelle forsøksloven. De to andre alternativene beskrives som supplement.

Rapporten inneholder flere forslag til lovendringer i forsøksloven:

- Modernisering av formålsparagrafen i forsøksloven, etter modell fra kommunelovens formålsbestemmelse.

⁸ [Nytt lovgrunnlag for forsøk i offentlig sektor - KS](#)

- Ny og noe utvidet definisjon av forsøk.
- Endringer i de materielle skrankene i forsøksloven § 4 som i større grad baserer seg på helhets- og proporsjonalitetsvurderinger enn absolutte forbud mot visse typer forsøk. I dette ligger adgang til forsøk som griper inn i rettigheter dersom innbyggernes interesser ivaretas like godt eller bedre gjennom forsøksvedtektene. I tillegg en større adgang til å gjøre avvik fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler.
- Lovfesting av krav til evaluering og en tydeligere plikt til å avbryte forsøk som får uheldige konsekvenser for innbyggerne.
- Krav til departementets behandling av søknader, som for eksempel plikt til veiledning av kommuner og plikt til begrunnelse for avslag.

* * *

Tor Allstrin
Områdedirektør

Øyvind Renslo
Advokat