

Struktur, forenkling, bedre samordning og styrket tillit

Kommunene er grunnmuren i velferdsstaten. Skal vi lykkes med å levere gode tjenester også i fremtiden, må vi gis tilstrekkelig handlingsrom, forutsigbare rammer og et regelverk tilpasset dagens og morgendagens utfordringer. Forenkling, bedre samordning og styrket tillit mellom stat og kommune er avgjørende for å oppnå dette.

Region Kristiansand IPR vil peke på følgende tema som bør utredes videre i Kommunekommisjonens delrapport 2:

- Hvilke oppgaver skal kommunene ha, og kommunestruktur tilpasset disse oppgavene
- Gjennomgang av lover og forskrifter for å fjerne utdaterte og overlappende bestemmelser
- Forenkling av plan- og bygningsregelverket
- Balansen mellom rettighetsfesting og lokalt handlingsrom
- Samordnet og forenklet innsigelsesinstitutt
- Bedre koordinert, tydeligere prioritert og mer risikobasert tilsyn
- Nasjonal styring med digitalisering der kommunene sikres tidlig og reell innflytelse
- Kompetansekrav og øremerkede tilskudd som binder opp kommunenes handlingsrom

Begrunnelse

Regjeringen har satt ned flere offentlige utvalg som utreder sentrale problemstillinger innen ulike sektorer. Flere av disse overlapper med Kommunekommisjonens mandat og berører kommunesektoren i stor grad, blant annet Pasient- og brukerrettighetsloven-utvalget, ekspertutvalg om brukerstyrt personlig assistanse (BPA), gjennomgang av NAV, Fellesskoleutvalget og evalueringen av Kommuneloven. Dette skaper et komplekst bilde av reformarbeid som samlet sett legger betydelig press på kommunene.

I en tid preget av global uro og økte prioriteringer til forsvar og beredskap, innebærer det en risiko å gjennomføre omfattende reformer på store samfunnsområder samtidig. Demografiske endringer og knapphet på arbeidskraft gjør det nødvendig å bruke ressursene mer effektivt og styrke kommunenes evne til å levere gode tjenester til innbyggerne. Regjering og Storting har derfor et særlig ansvar for å redusere det samlede styringstrykket på kommunene og legge til rette for forenkling og handlingsrom.

Region Kristiansand ønsker med dette å løfte frem områder som i dag er særlig ressurskrevende, og hvor det er behov for nærmere utredning.

Kommunestruktur og gjennomføringsevne

Kommunene har en sentral rolle i å levere tjenester til innbyggerne, men dagens kommunestruktur er ikke nødvendigvis tilpasset det samlede oppgaveansvaret. Små fagmiljøer, rekrutteringsutfordringer og begrenset kapasitet gjør det krevende å møte fremtidens behov i alle kommuner.

Det er derfor nødvendig at nasjonale myndigheter tydelig definerer hvilke oppgaver kommunene skal ha, og samtidig sikrer at kommunestrukturen er tilpasset disse oppgavene. Det er ikke bærekraftig å tildele nye oppgaver uten å sikre tilstrekkelig kapasitet, kompetanse og hensiktsmessig organisering.

Rettighetsfesting og kommunalt handlingsrom

Rettighetsfesting av tjenester, særlig innen helse- og omsorgssektoren, kan gi økt forutsigbarhet og større grad av likebehandling. Gjennom blant annet Pasient- og brukerrettighetsloven tydeliggjøres hvilke rettigheter den enkelte har krav på, og det stilles krav til forsvarlig saksbehandling og dokumentasjon. Dette kan bidra til økt profesjonalitet og styrket rettssikkerhet.

Samtidig medfører rettighetsfesting en betydelig innskrenkning av det kommunale handlingsrommet. Kommunenes mulighet til å prioritere mellom tjenester reduseres, og ressursbruken blir i større grad styrt av individuelle rettigheter fremfor lokale behov og helhetlige vurderinger. Dette kan føre til økte kostnader, større usikkerhet i budsjettering og risiko for at enkelte tjenester prioriteres på bekostning av andre.

Videre medfører rettighetsfesting økt administrativ belastning. Krav til enkeltvedtak, dokumentasjon, klagebehandling og rapportering krever betydelige ressurser og juridisk kompetanse. Dette kan føre til at mer tid brukes på forvaltning fremfor tjenesteyting, og at fokuset i større grad rettes mot juridiske vurderinger enn faglig skjønn. Det bør vurderes om det bør være større tillit til bruk av faglig kompetanse uten regelstyring av den enkelte tjeneste og arbeidsoppgave.

Det er derfor behov for en grundig vurdering av balansen mellom rettighetsfesting og lokalt handlingsrom, slik at hensynet til likebehandling og rettssikkerhet ivaretas uten at det går på bekostning av effektiv ressursbruk og tjenesteutvikling.

Behov for forenkling og deregulering

Kommunesektoren er i dag underlagt et omfattende og til dels fragmentert regelverk. Lover og forskrifter skal sikre likeverdige tjenester, rettssikkerhet og kontroll med offentlige midler, men omfanget og kompleksiteten gjør det krevende for kommunene å etterleve alle krav.

Store ressurser går med til å tolke regelverk, håndtere dokumentasjonskrav og følge opp rapportering. Dette bidrar til økt byråkratisering og reduserer kapasiteten til tjenesteproduksjon. Samtidig kan komplekse regler føre til ulik tolkning og økt risiko for feil. En forenkling av regelverket vil kunne frigjøre ressurser, gjøre saksbehandling mer effektiv og styrke muligheten for å bruke faglig skjønn. Mindre detaljstyring fra staten vil også gi kommunene større frihet til å tilpasse tjenester til lokale behov og styrke lokaldemokratiet.

Det er behov for en systematisk gjennomgang av lover og forskrifter med sikte på å fjerne utdaterte og overlappende bestemmelser og gjøre regelverket mer helhetlig. I denne sammenheng kan det også vurderes nye arbeidsformer, eksempelvis en mer strukturert prioritering av lovarbeid på nasjonalt nivå. Regjering og Storting kan for eksempel gjennom årlige lovkonferanser i regjering og ved å etablere en egen stortingskomite (lovkomite), rydde opp i lover og forskrifter som er utdaterte, overlappende eller unødvendig kompliserte. En slik struktur kan kontinuerlig holde styringstrykket nede ved å fjerne gamle og irrelevante bestemmelser og gjøre lovverket mer helhetlig og logisk. Et ryddigere lovverk gir bedre rettssikkerhet og styring.

Offentlighetsloven med rett til innsynsbegjæringer, innkjøpsbestemmelsene og personvernforordningen er eksempler på lovverk som legger særlig trykk på kommunesektoren med omfattende byråkrati, og bør vurderes forenklet.

Forenkling av plan- og bygningsregelverket

Plan- og bygningsloven er et sentralt verktøy for samfunnsutvikling, men oppleves i dag som omfattende og kompleks. Planprosesser tar ofte lang tid, noe som hemmer både boligbygging og næringsutvikling.

Det bør vurderes om enkelte elementer i planprosessen kan forenkles eller fjernes, samt om kravene til planlegging kan tydeliggjøres. Krav om eget planprogram bør vurderes slettet, da dette kan trekke planarbeidet ut i tid. Det er også behov for å se nærmere på klageadgangen i plansaker. Dagens ordning, hvor mange aktører har mulighet til å klage, bidrar til lange prosesser og økt usikkerhet. En tydeligere avgrensning av hvem som har klagerett kan bidra til mer effektive beslutningsprosesser.

Innsigelsesinstituttet

Innen arealforvaltning oppleves innsigelsesinstituttet som en betydelig utfordring. Selv om ordningen er viktig for å ivareta nasjonale og regionale hensyn, fremstår dagens praksis som lite forutsigbar og svært ressurskrevende.

Innsigelser fra blant annet Statsforvalteren og andre statlige aktører kan forsinke planprosesser i flere år. Dette skaper usikkerhet, øker kostnader og bidrar til forsinket boligbygging og redusert verdiskaping. Uklare kriterier for hva som utgjør nasjonale eller vesentlige regionale interesser gir rom for ulik tolkning og bidrar til økt konfliktnivå. Vedtak kan ikke være endelig vedtatt før flere år etter jf. statsforvalters mulighet til å gå inn saker som er vedtatt i lang tid etter at de er gitt anledning til uttalelse. Videre oppleves det som utfordrende at flere statlige aktører kan fremme innsigelser samtidig, til dels med motstridende begrunnelser. Prosessene blir ofte lange og krevende, med involvering av flere forvaltningsnivåer før endelig beslutning fattes.

Det er behov for å vurdere hvordan innsigelsesinstituttet kan forenkles og samordnes bedre. Dette kan blant annet innebære tydeligere kriterier, bedre koordinering mellom statlige aktører, frister for behandling og sterkere vekt på tidlig dialog mellom kommuner og stat.

Tilsyn og kontroll

Tilsynstrykket i kommunal sektor har økt betydelig og oppleves i dag som omfattende og fragmentert. Kommunene er underlagt tilsyn fra flere statlige aktører, blant annet Statsforvalteren, Helsetilsynet, Arbeidstilsynet og Datatilsynet, ofte med ulike krav og metodikker. Selv om tilsyn er viktig for å sikre kvalitet og rettssikkerhet, fører manglende samordning til økt ressursbruk og mye arbeid knyttet til dokumentasjon og rapportering. Dette kan gå på bekostning av tjenesteutøvelse og bidra til et sterkt kontrollfokus fremfor utvikling og bruk av faglig skjønn.

Det er derfor behov for bedre koordinering, tydeligere prioriteringer og et mer risikobasert tilsyn, slik at belastningen reduseres og læring og forbedring i større grad blir formålet.

Digitalisering og fellesløsninger

Digitalisering er et av de viktigste virkemidlene for å møte fremtidens utfordringer. Digitalisering er en viktig innsatsfaktor for bærekraft. Bedre datadeling, journalløsninger, helseteknologi og KI kan redusere personellbehov og styrke kvalitet. Det er behov for å styrke nasjonal styring med utgangspunkt i de vedtatte samstyringsprinsippene der kommunal sektor skal sikres tidlig, representativ og reell innflytelse.

Kunstig intelligens vil spille en stadig viktigere rolle, men det er behov for å styrke kompetansen og etablere tydeligere rammer for bruk, særlig knyttet til personvern og dataforvaltning.

Kompetansekrav og øremerkede tilskudd

Normer, kompetansekrav og øremerkede tilskudd er sentrale statlige virkemidler som hver for seg skal sikre kvalitet og likeverdige tjenester, men som samlet sett bidrar til å binde opp kommunenes handlingsrom i betydelig grad.

Kompetansekrav stiller krav til hvilken utdanning og kompetanse ansatte skal ha. Dette bidrar til faglig kvalitet og profesjonalitet, men kan samtidig gjøre det vanskeligere å rekruttere, særlig i små kommuner og i distriktene. Strengt krav kan også begrense muligheten til å bruke tilgjengelig personell på en fleksibel måte, og kan i noen tilfeller føre til at stillinger står ubesatt eller at tjenester må reduseres fordi kvalifisert arbeidskraft ikke er tilgjengelig.

Øremerkede tilskudd innebærer at staten gir midler til bestemte formål som kommunene ikke kan omdisponere. Dette kan være et effektivt virkemiddel for å sikre satsing på prioriterte områder, men bidrar samtidig til fragmentering av økonomien og reduserer kommunenes mulighet til å se ressursbruken i sammenheng. Når midlene er bundet til spesifikke tiltak, kan det føre til at kommunene prioriterer disse fremfor andre områder som lokalt vurderes som viktigere.

Samlet sett fører disse virkemidlene til at en stadig større del av kommunenes ressurser er forhåndsdisponert gjennom statlige føringer. Dette svekker det lokale handlingsrommet, gjør det vanskeligere å tilpasse tjenester til lokale behov og kan redusere evnen til innovasjon og effektiv ressursutnyttelse. Selv om intensjonene er gode, er det behov for å vurdere hvordan slike virkemidler kan utformes slik at de i mindre grad begrenser kommunenes mulighet til helhetlig styring og prioritering.

Samhandling mellom politikk og administrasjon

I en tid preget av store omstillinger er det avgjørende med god samhandling mellom politisk og administrativ ledelse. Endringsprosesser kan skape uro og konflikter, og det er behov for å styrke kunnskapen om hvordan slike prosesser best kan håndteres. Tydelig rolleforståelse og godt samspill må fremdeles være prioritert, slik at nødvendige omstillinger kan gjennomføres på en effektiv og bærekraftig måte.