

Perspektiver på balansen mellom statlig styring og kommunalt handlingsrom

TBUs åpne fagseminar 6. desember 2018

Signy Irene Vabo

Professor

Universitetet i Oslo,

Institutt for statsvitenskap

Det skal handle om ...

Ett utgangspunkt

Statlig styring er nødvendig

Tre perspektiver

Omfattende!?

Effektivt!?

Smart!?

Statlig styring er nødvendig

the autonomous model of local government, largely reflecting the traditional, liberal view of this relationship.

AUTONOMIMODELLEN

– lokal sfære adskilt fra statlig virksomhet

the integrational model. It accentuates the integration between the two spheres of government, perceiving the functional divisions—that is, which tasks pertain to each of them—in a flexible and pragmatic way.

INTEGRASJONSMODELLEN

– omfattende offentlig engasjement krever nasjonal innblanding

Begrunnelser for statlig styring

- Likskap og likeverd
- Rettstryggleik
- Omsynet til nasjonaløkonomien
- Omsynet til liv og helse
- Effektiv og samordna bruk av ressurser
- Omsynet til urfolk og nasjonale minoriteter
- Omsynet til miljøet og ei berekraftig utvikling
- Samfunnstryggleik



Statens styring – omfattende!?

NOU Norges offentlige utredninger 2003:19
Demokrati

Mak

uttrap

N

Sa

Om st

Utredning
resolusio-
Aver

N

Det lokale i
i endring?

Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken
Utgave fra Lokaldemokratikommisjonen oppnevnt ved kronprinsregentens
resolusjon 12. mars 2004.
Gjeven til Kommunal- og regionaldepartementet 4. april 2006.

NOU

Norges offentlige utredninger 2016:4

Ny kommunelov

Kommunal- og arbeidsdepartementet

St.meld. nr. 23
(1992–93)

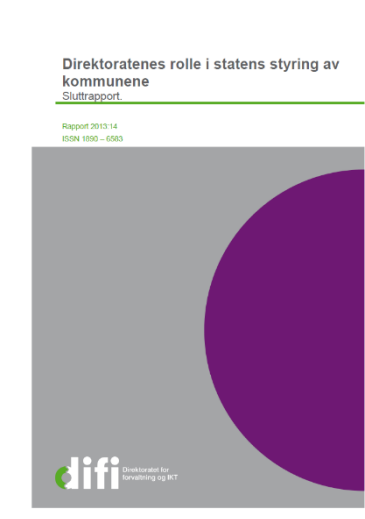
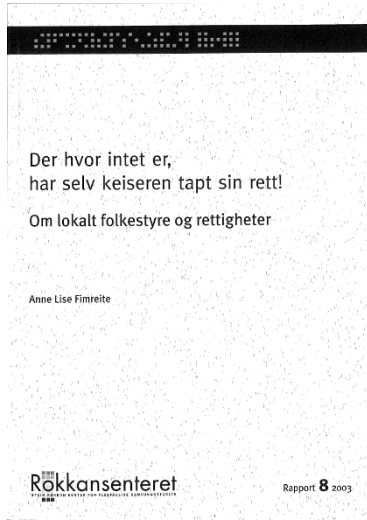
Om forhold

Om staten
ne

styret har mistet mye av
i kombinasjonen av
statlige pålegg og
«pphet» (s. 58)

Melding

Stat og kommune – styring og samspel





31.10.2018



Styreleder Gunn Marit Helgesen og hovedstyret i KS sender en klar oppfordring til alle politikere på Stortinget om å sette lokaldemokratiet høyt. Foto: KS

Advarer mot flere statlige krav og normer

Hovedstyret i KS sender et brev til alle politiske partier med en klar advarsel mot bindende bemanningsnormer og formelle kompetansekrav.

TORS DAG 22. NOVEMBER 2018

Kommunal Rapport

Uavhengig av partier og organisasjoner • 32. årgang • kommunal-rapport.no

A-post Abonnement

Lokaldemokrati

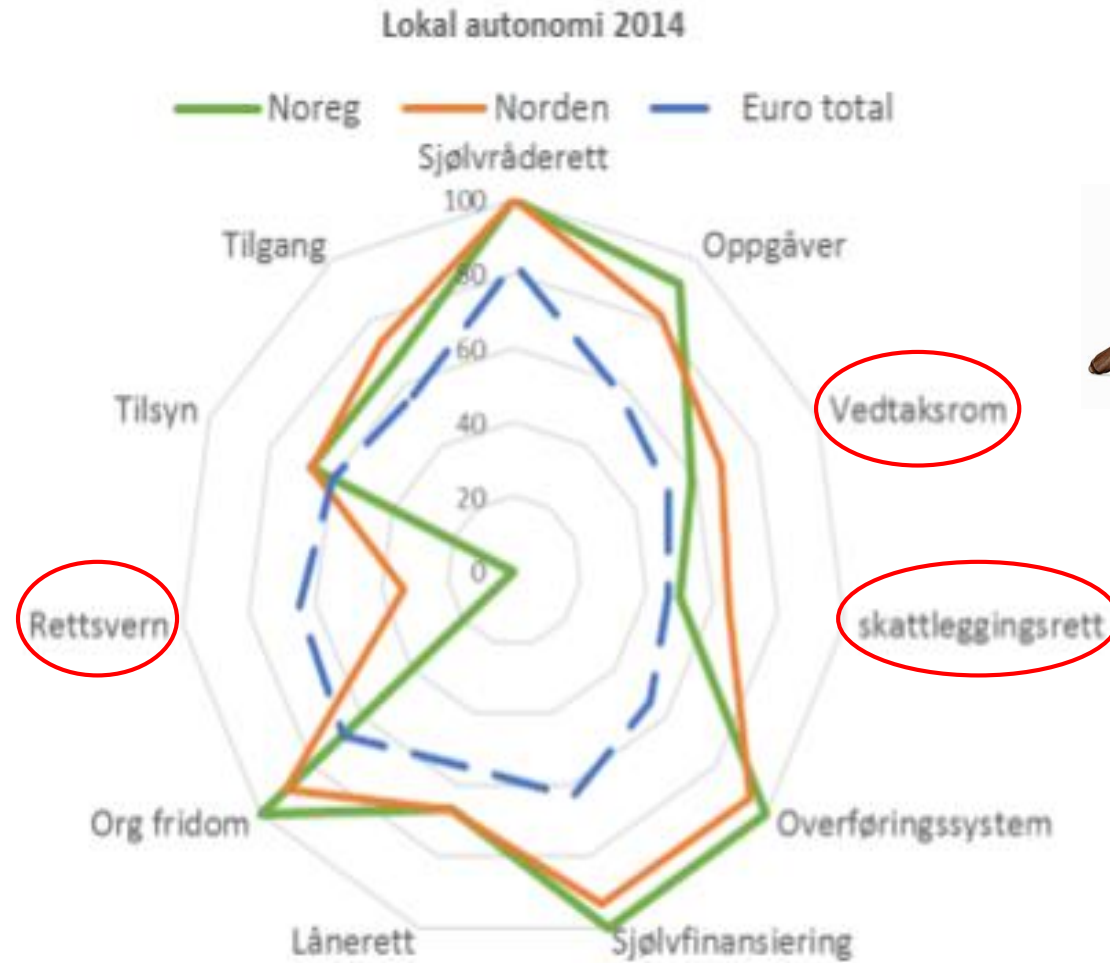
Vil ha debatt om presset selvstyre før valget

KS' tverrpolitiske hovedstyre mener at statlig detaljstyring undergraver det lokale selvstyret. KS-leder Gunn Marit Helgesen **UTFORDRER LOKALPOLITIKERE** til å ta kampen i sine partier.

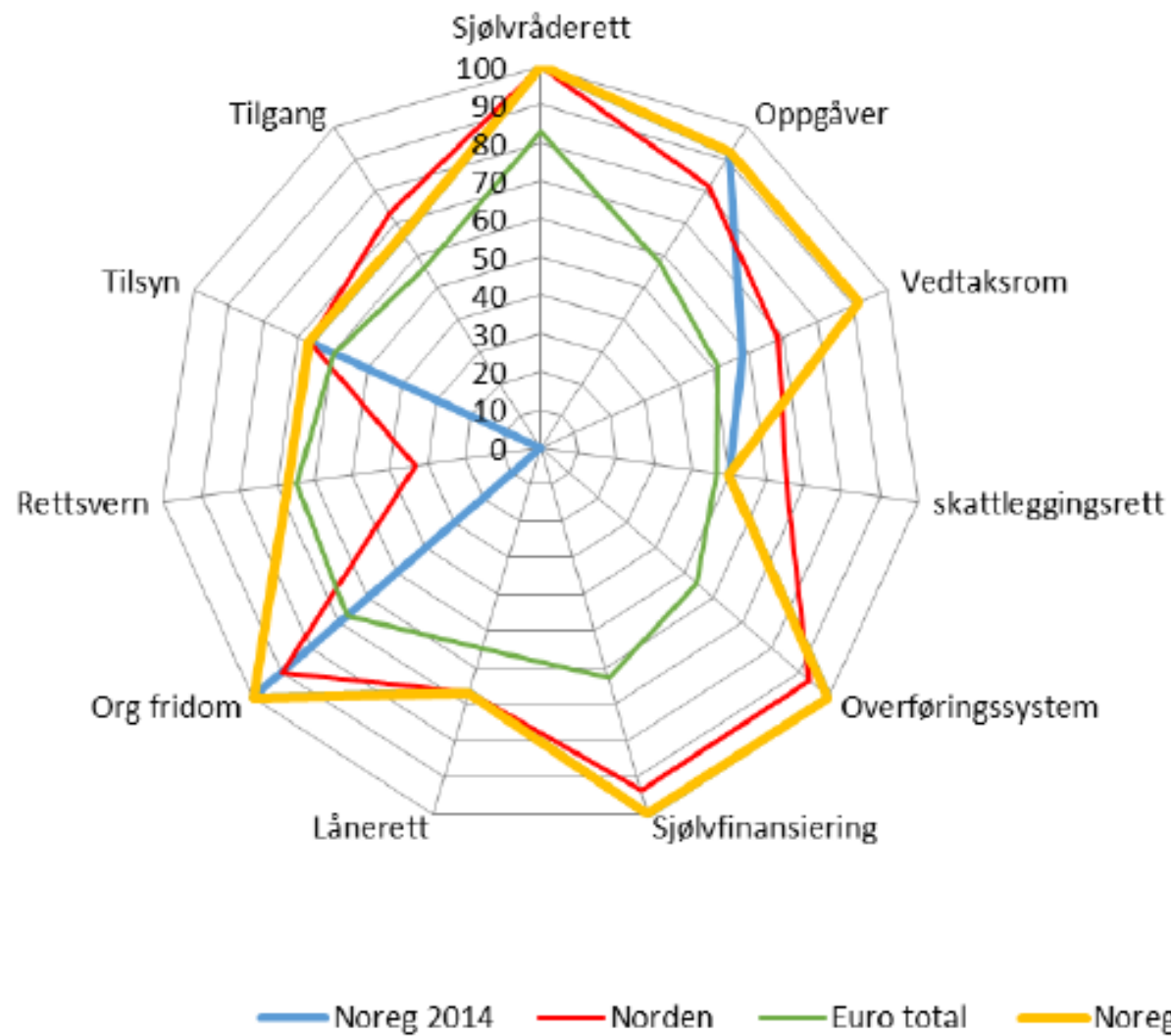
SIDE 4



... likevel (beregninger fra 2014)

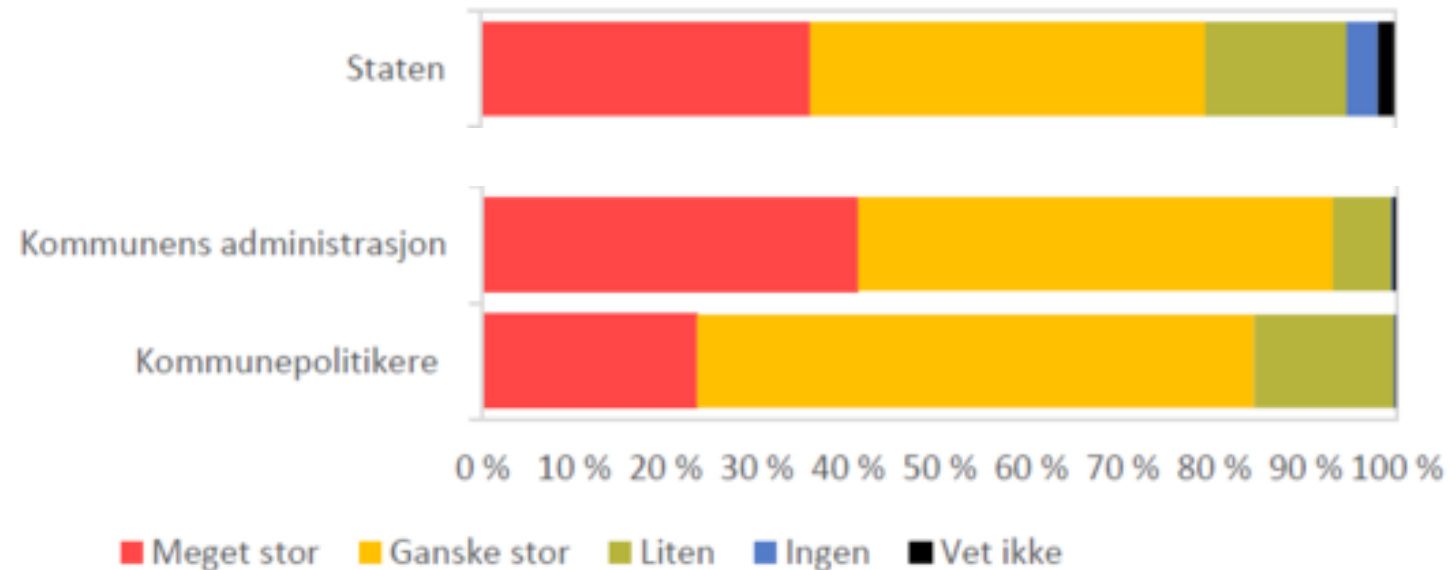


... likevel (beregninger fra 2018)



Kilde: Baldersheim 2018

Lokalpolitikernes opplevde innflytelse på kommunens tjenestetilbud (2016)



Statens styring – effektivt?

**Effektive lokale
prioriteringer?**

«Desentraliseringsteoremet»
forutsetter
prioriteringsmuligheter lokalt

Rammestyring ↔ Detaljstyring

**Effektivt
styring for staten?**

Måloppnåelse?

Likhet, likeverdighet og
rettssikkerhet i velferdstjenester
og -ordninger?

Der er store forskjeller ...

KOMMUNAL RAPPORT

TORS DAG 8. NOVEMBER 2018 · 19

Innlegg sendes til debatt@kommunal-rapport.no. Legg ved portrettbilde.

Innleggene kan bli publisert både i ukeavisa og på kommunal-rapport.no/debatt. Lengder på innlegg er maks 700 ord

Les flere meninger på kommunal-rapport.no/debatt

Ikke alle har lik tilgang til psykisk helsehjelp

Mennesker med lettere psykisk helse- eller rusutfordringer bør kunne få rask og god hjelp i sin hjemkommune. I dag er det **FOR STOR VARIASJON** i hva de ulike kommunene tilbyr.

Både OECD og primærhelsemeldingen peker på at de kommunale psykiske helse- og rustjenestene ikke er tilstrekkelig utbygd, og tilbudet til personer med lettere og moderate plager trekkes særlig fram. Folkehelseinstituttet anslår at så mye som 80 prosent med lettere angst

” **Spesialisthelsetjenesten bør ikke bruke sine ressurser på tilbud som er kommunenes ansvar**

noen psykisk helse- og rustjenester ikke har et tilbud rettet mot personer med lettere og moderate utfordringer, mens andre har et bredt og godt tilbud.

En del psykisk helse- og rustjenester har, i tillegg til individuelle samtaler, også ulike kurstilbud og grupper. Å lære folk verktøy

seg av frivillige organisasjoner eller brukerorganisasjoner vil også kunne bidra til økte muligheter.

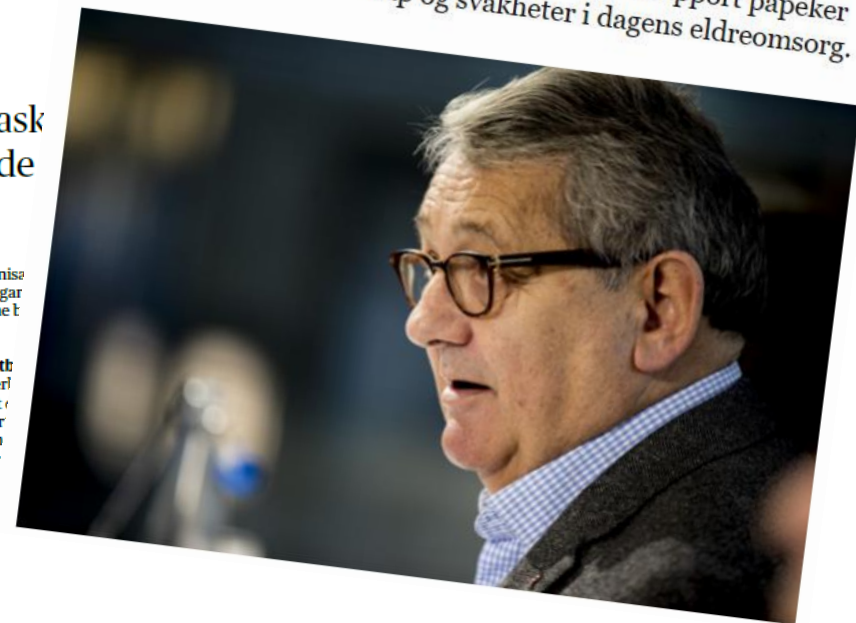
Gjennom bedre uttjenester er vi overkom at en tar et langt og tregt steg mot redusert fravær, bedre folkehelseforebygging av større

Kommunal Rapport

20.11.2018

- Eldreomsorgen må følges opp bedre

HELSE. Både stat og kommuner må forberede seg bedre på eldrebølgen, og sikre riktig kapasitet og god kvalitet, mener riksrevisor Per-Kristian Foss. En ny revisjonsrapport påpeker både mangelfull kunnskap og svakheter i dagens eldreomsorg.



En utvikling i retning av ...

«Skattekamp»



«Regelinvasjon»

«Øremerkingsiver»

TORS DAG 11. OKTOBER 2018 · 15

KOMMUNAL RAPPORT

MENINGER

Leder

Kommunal skatt må avgjøres lokalt

Det må være opp til kommunene selv å bestemme om de skal ha eiendomsskatt og hvor høy den skal være - innenfor rammen Stortinget allerede har gitt. Hvis Solberg-regjeringen virkelig mener at det lokale selvstyre har verdi, og at vesentlige beslutninger bør tas nettopp her, rimer det dårlig å innsnevre kommunenes mulighet til å bestemme over eiendomsskatten. Det er beklagelig at Regjeringen i sitt forslag til statsbudsjett for neste år foreslår å senke taket på kommunal eiendomsskatt. Den aktuelle endringen fra dagens 7 til 5 promille, vil faktisk

bety mye for en kommunes handlingsrom. Det kan være snakk om betydelige millionbeløp for kommuner som blir fratatt muligheten til å bruke eiendomsskatt med samme virkning som nå. I tillegg til begrensningen av eiendomsskattens størrelse, foreslår Regjeringen å innføre begrensning for verdifastsettelse av eiendom. Dette er ikke tillitvekkende.

Dette framstår ganske annerledes enn argumentasjonen Regjeringen har brukt for så vel kommunereform som regionreform. Gjennomgangsmødelien har vært at vi trenger større og mer robuste enheter for å takle både oppgaver og beslutninger framover.

Det rimer dårlig å innsnevre kommunenes mulighet til å bestemme

Når Regjeringen snakker varmt om et levende lokaldemokrati, bør det selvsagt innebære at lokalt folkevalgte må kunne beholde dagens mulighet til å råde over en så sentral oppgave som å skaffe inntekter til god nok velferd via eiendomsskatt.

Det er i hver kommune at innsløkten i hva kommunen trenger normalt vil være størst. Det viser seg at selv motstandere av eiendomsskatt flere steder mener det tross alt er riktig å legge denne skatten på kort eller lang sikt, på grunn av lokale behov. Det er logisk. Dette mener Kommunal Rapport det vil være klokt å akseptere.

Eiendomsskatt ligger naturlig til lokalpolitikere å bestemme.

Like naturlig er det å la innbyggerne avgjøre i neste valg om de folkevalgte er tilliten verdig.

Kommunene bør ikke få mindre råderett over den viktige eiendomsskatten. Den er et vesentlig virkemiddel for å kunne gi innbyggerne gode tjenester, der lokalpolitikere mener det er formålstjenlig. Et levende lokaldemokrati trenger ikke mindre frihet. Styrket frihet kan derimot stimulere til positivt lokaldemokratiske engasjement. Det vil klart være et gode. Norge er tjent med et tydelig og sterkt lokaldemokrati. Å redusere kommunenes mulighet til å hente inn eiendomsskatt er en dårlig idé.

Regelinvasjon ...

- Lov
- Forskrift
- Retningslinjer/veileder
- Tilsyn
- Klage



HELSETILSYNET



Fylkesmannen



Fylkesmannen

Helsedirektoratet (2012)
52 nasjonale faglige retningslinjer
153 veiledere

«Gruppeintervjuer med Fylkesmannens rusrådgivere og kompetansesentrene for rus viser at antallet retningslinjer og veiledere er så stort at det særlig for små kommuner er utfordrende å forholde seg til dem» (RR-rapport om Helsedirektoratet 2013, side 72)

«Omfanget av prosedurale bestemmelser er for høyt, noe som blant annet fremkommer i de høye tallene for avvik. Etter NIBRs oppfatning er systemkravene for ambisiøse til at det er realistisk å ivareta alle» (NIBR rapport 2013:20, side:15)

Tilsyn uten skjønn?

- Avgrensinger mellom det frie skjønn og rettsbruksskjønnet, særlig problematisk med runde lovformuleringer
- Tilsynspraksis varierer
- Er retningslinjer/veiledere bindende eller ikke?

«Enhver vikar hos fylkesmannen er overordnet ethvert kommunestyre»

(Kommunal Rapport, Einar Busterud, kronikk 20.09.2012)

«Kommunale informanter har meget varierende tro på at det å etterleve bestemmelsene om prosedyrer og rutiner faktisk gir god problemløsning»

(NIBR rapport 2013:20, , side 15)

Kilde: NIBR rapport 2013:20,

Kompetansekrav og bemanningsnormer ...

Kompetansekrav

- ♦ **Fra 2014** er det innført nye kompetansekrav for å undervise i enkelte fag (norsk, matematikk, engelsk og samisk) i grunnskolen.
- ♦ **Fra 2017** kreves det spesialisering i allmennmedisin for nytilsatte leger i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og fra 2020 også for legevaktleger.

TORS DAG 22. NOVEMBER 2018
KOMMUNAL RAPPORT

Bemanningsnormer

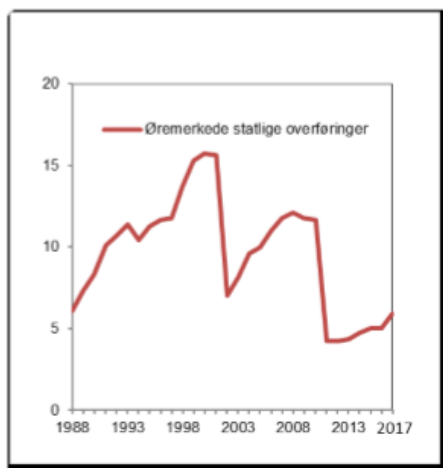
- ♦ **Bemanningsnormen i grunnskolen** ble innført fra skolestart 2018. Den krever et gjennomsnitt skal være maksimalt 16 elever per lærer fra 1. til 4. trinn, og 21 elever per lærer fra 5. til 10. trinn. Normen er for lærertettheten på 1.-4., 5.-7. og 8.-10. trinn sett under ett enkelt trinn.
- ♦ **Fra neste skoleår skjerpes normen**, til henholdsvis 15 og 20 elever per lærer i 1.-4. og 5.-10. trinn.
- ♦ **Pedagognormen i barnehager** ble skjerpet fra 1. august i år, fra maksimalt tre år per pedagogisk leder. For barn under tre år skal det være maksimalt to år per pedagogisk leder, mot dagens ni. Pedagognormen gjelder for hver enkelt barnehage.
- ♦ **Bemanningsnormen for barnehager** ble innført fra 1. august i år. Det kreves minimum én voksen per tre barn under tre år og én voksen per seks barn over tre år. De som har ett år på seg til å oppfylle normen. Normen gjelder for hver enkelt barnehage.
- ♦ **Fra 2018 kreves det** at alle kommuner skal ha ansatt lege, sykepleier, ergoterapeut, psykolog og tannlege.

TORS DAG 22. NOVEMBER 2018
KOMMUNAL RAPPORT

Tilbakemeldingene er entydige:

- ♦ Bindende bemanningsnormer og formelle kompetansekrav: Undergraver det lokale selvstyret og begrenser handlefriheten.
- ♦ Binder opp ressurser og hindrer effektivisering og innovasjon.
- ♦ Løser ikke hovedutfordringene og øker ikke kvaliteten på tjenestene.
- ♦ Er underfinansierte i mange kommuner.

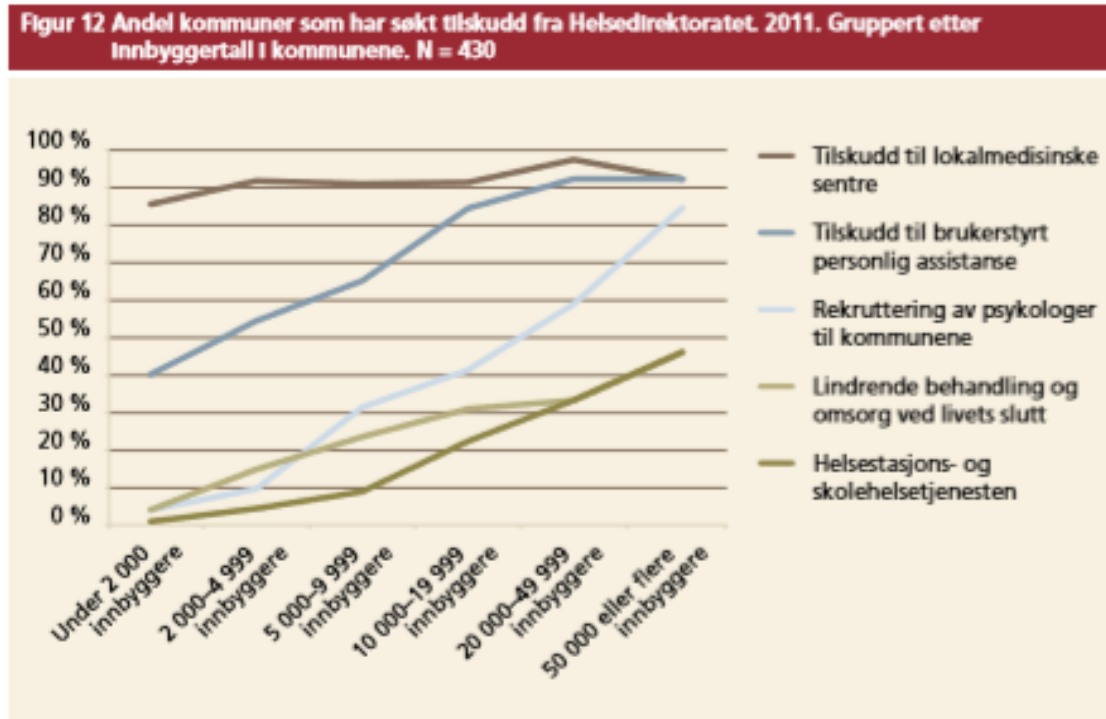
Øremerkingsiver ...



«Et øremerket tilskudd kan isolert sett ha god effekt, men kan samtidig ha uheldige virkninger for andre tjenesteområder i kommunene og for kommunens samlede prioriteringer. ... tilskuddene kan motvirke hverandre, lekkasjeffekt, favorisere kommuner med ressurser ... Dette gir høy sannsynlighet for at ordningene ikke treffer etter hensikten og derfor ikke bidrar til å realisere nasjonale målsettinger på en effektiv måte (s. 5)»

Kilde: KMD 2017: Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren .
Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati. Rapport fra ekspertgruppe.

Er alle med?



Riksrevisjonen 2013: Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet og resultatoppnåelse i Helsedirektoratet. Dokument 3:3 (2013–2014)

Klimasats ber små kommuner søke støtte

ENERGI OG MILJØ. Miljødirektoratet åpner nå for å søke på de 150 millionene Stortinget har satt av til Klimasats i 2019. De avliver myte for å få med flere småkommuner.



Bø i Telemark har fått støtte til å lage sykkelveier, som en del av Bygdepakke Bø. På bildet Kristin Karlbom Dahle og Sindre Flø i Bø kommune. Foto: Per-Åge Eriksen

Statens styring – smart?

«Avdelingslederne har i intervju uttalt at det er uklart hvor langt Helsedirektoratets ansvar for implementering strekker seg. ... om direktoratet har ansvar for at relevante målgrupper skal gjøre seg nytte av retningslinjer og veiledere ...» (side 68).



Kommuner med mangel på/behov for statlig kompetanse ...

KOMMUNAL RAPPORT

Skole

Kritisk dårlige skole- resultater

35 kommuner har så dårlige skolerresultater at de har fått tilbud om **STATLIG KRISEHJELP**. Alta er én av dem.

Kommunal Rapport 1.11.2018

Reduserte mobbing ved 103 skoler

SKOLE. Andelen elever som opplevde mobbing ble kraftig redusert etter at skolene fikk ekstern veiledning i regi av Utdanningsdirektoratet.



Styringsdifferensiering?

Stat med mangel på/behov for kommuners kompetanse ...



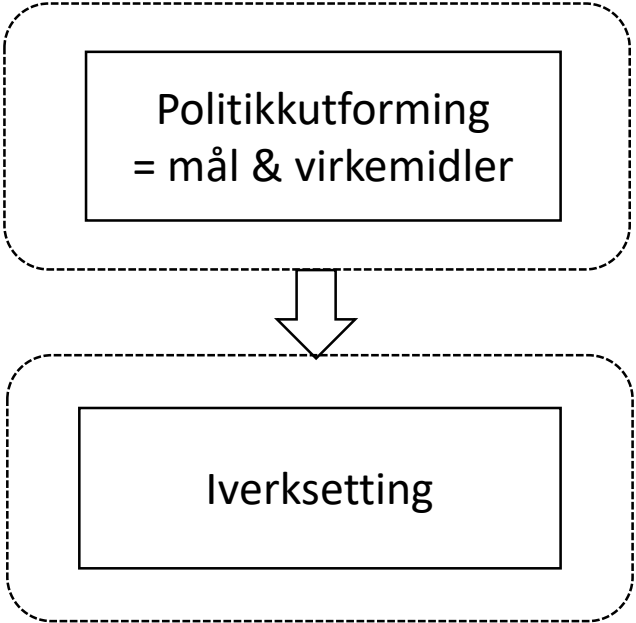
Liten grad av usikkerhet

Når løsningen er kjent og nasjonale fagorgan har (evidensbasert) kunnskap ...

Større grad av usikkerhet

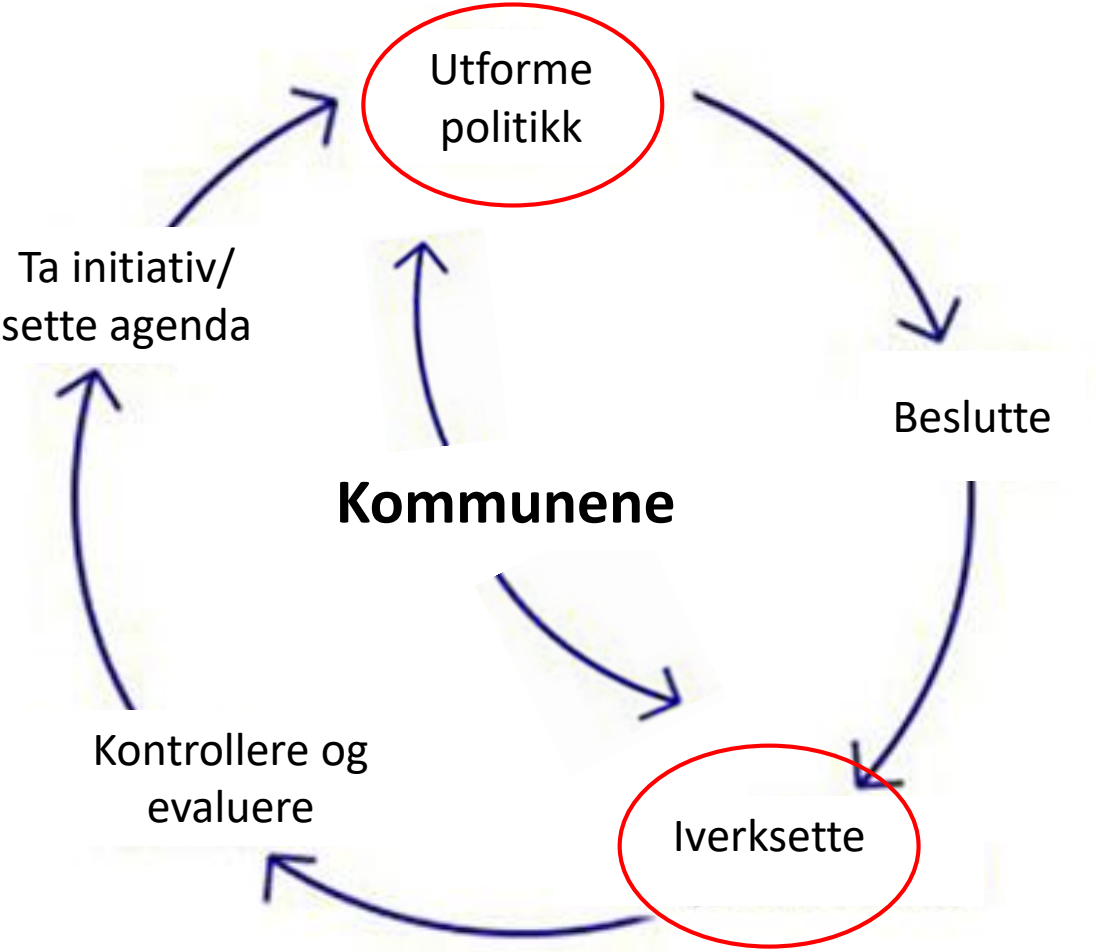
Når kunnskapsgrunnlaget er begrenset og usikkerheten om hva som virker er betydelig ...

«co- ...» / «sam ...»



Stat

Kommunene



F.eks.  SLT

Samordning av Lokale
rus og kriminalitets-
forebyggende Tiltak

Skole/Sosial/Politi

Kompetanseheving

Trygge bysentrum/bydeler

Redusere risiko gjennom, f.eks.:

Å fremme inkludering

Gi unge erfaring med arbeid

Gi unge meningsfull fritid



Kilde: <http://kriminalitetsforebygging.no/slt/>

Til slutt ...

Alternativer til statlig styring?

- Kommunesammenslåinger
- Interkommunalt samarbeid
- Oppgavedifferensiering
- Særkommuner
- Endret funksjonsfordeling