

DFØ-rapport 2024:10
September 2024

Statlig styring av kommunene

Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder

Innhold

1 Sammendrag	6
2 Innledning	10
2.1 Hensikt og problemstillinger	10
2.2 Metode og datagrunnlag	10
2.3 Oppbygning av rapporten	13
3 Styringsrelasjonen mellom stat og kommune	14
3.1 Prinsipper for statlig styring	14
3.1.1 Kommunene er selvstendige rettssubjekter	14
3.1.2 Rammestyring som hovedprinsipp	14
3.1.3 Prinsippet om rammestyring må balanseres mot andre hensyn	15
3.2 Hvem er «staten»?	16
3.3 Statens styringsvirkemidler	16
4 Hvordan styrer staten, og hvilke konsekvenser får styringen?	18
4.1 Hvordan styrer staten, og hvordan oppleves styringen?	18
4.1.1 Staten styrer langs hele resultatkjeden	18
4.1.2 Staten styrer sektorene ulikt	19
4.1.3 Styringstrykket samlet sett er stort	22
4.1.4 For lite realisme i hva kommunene blir styrt på	24
4.2 Hvilke konsekvenser får styringen?	25
4.2.1 Konsekvenser for tjenestekvalitet	26
4.2.2 Konsekvenser for ressursbruk og lokal handlefrihet	28
4.2.3 Konsekvenser for lokaldemokratiet	30
4.3 Statens styring er bare en del av utfordringsbildet	31
4.3.1 Mangel på kompetanse og kapasitet er den største utfordringen	31
4.3.2 Kommunene kan bli bedre til å utnytte handlingsrommet som finnes	31
5 DFØs vurderinger av statens styring	32
5.1 Kontekst og ramme for vurderingen	32
5.2 Vurdering av virkemiddelbruken opp mot rammestyringsprinsippet	33
5.2.1 Både mer og mindre rammestyring	33
5.3 Vurderingen av forholdsmessigheten av statlig styring	34
5.3.1 For mye styring i form av lov- og forskriftskrav?	35
5.3.2 Er styringen nødvendig, men ikke egnet?	36

5.3.3 Er styringen egnet, men ikke tilstrekkelig?.....	36
5.4 DFØs anbefalinger	37
6 Statens styring av barnehagesektoren.....	39
6.1 Hovedlinjer i virkemiddelbruken på barnehageområdet	39
6.1.1 Hva kjennetegner sektoren og hva er sentrale utviklingstrekk?.....	39
6.1.2 Aktører og organisering av barnehageområdet	41
6.2 Bruk av juridiske virkemidler	42
6.2.1 Barnehageloven.....	42
6.2.2 Endringer i barnehageloven	43
6.2.3 Sentrale forskrifter.....	45
6.2.4 Tilsyn på barnehageområdet	46
6.3 Bruk av pedagogiske virkemidler.....	47
6.4 Bruk av økonomiske virkemidler	48
6.5 Hvordan styrer staten barnehageområdet, og hvordan oppleves styringen?	49
6.5.1 Staten styrer sterkere på barnehageområdet	49
6.5.2 Statens styring skal redusere forskjellene mellom kommunale og private barnehager	50
6.5.3 Bemanningsnormer oppleves som svært styrende av kommunene.....	50
6.5.4 Fagansvarlige i kommunene og interesseorganisasjonene støtter i stor grad opp om bemanningsnormer og kompetansekrav.....	51
6.5.5 Rekruttering av barnehagelærere er en utfordring for kommunene	52
6.5.6 Statens tilsyn er begrenset, men oppleves nyttig	52
6.5.7 Krevende rolle- og ansvarsfordeling på barnehageområdet.....	52
6.5.8 Dreining fra veiledere til kompetansepakker	53
6.5.9 Samlet bilde av styringen på barnehageområdet - resultatkjeden.....	53
6.6 Hvilke konsekvenser får styringen?	54
7 Statens styring av grunnskolesektoren.....	56
7.1 Hovedlinjer i virkemiddelbruken på grunnskoleområdet	56
7.1.1 Hva kjennetegner sektoren og hva er sentrale utviklingstrekk?.....	56
7.1.2 Aktører og organisering i grunnskolesektoren	57
7.2 Bruk av juridiske virkemidler	58
7.2.1 Opplæringsloven	58
7.2.2 Endringer i opplæringsloven	58
7.2.3 Sentrale forskrifter.....	62
7.2.4 Tilsyn på grunnskoleområdet	62

7.3 Bruk av pedagogiske virkemidler.....	63
7.4 Bruk av økonomiske virkemidler	64
7.5 Hvordan styrer staten grunnskolesektoren, og hvordan oppleves styringen?.....	66
7.5.1 Omfattende regelstyring med større grad av individretting.....	66
7.5.2 Endringer i regelverk med vekt på kvalitet, rettsikkerhet og likeverdige tilbud.....	67
7.5.3 Styringen er blitt strammere og mer detaljert	68
7.5.4 Statlige krav binder opp en stadig større andel av budsjettet	68
7.5.5 Bestemmelser knyttet til skolemiljø er arbeidskrevende	68
7.5.6 Kompetansepakkene oppleves som en god støtte	69
7.5.7 Lærertetthetsnorm og kompetansekrav oppleves ulikt og gir ulike utfordringer..	69
7.5.8 Tilsyn er ressurskrevende, men oppleves av mange å gi god læring	70
7.5.9 Samlet bilde av styringen på grunnskoleområdet - resultatkjeden	71
7.6 Hvilke konsekvenser får styringen?	71
8 Statens styring av barnevernssektoren.....	73
8.1 Hovedlinjer i virkemiddelbruken på barnevernsområdet	73
8.1.1 Hva kjennetegner sektoren og hva er sentrale utviklingstrekk?.....	73
8.1.2 Organisering og aktører.....	77
8.2 Bruk av juridiske virkemidler	79
8.2.1 Lovregulering av barnevernet	79
8.2.2 Endringer i lov om barnevern.....	79
8.2.3 Sentrale forskrifter.....	84
8.2.4 Tilsyn på barnevernsområdet	86
8.3 Bruk av pedagogiske virkemidler.....	87
8.4 Bruk av økonomiske virkemidler	89
8.4.1 Endringer som følge av barnevernsreformen.....	89
8.4.2 Utviklingstrekk øremerkede tilskudd	91
8.5 Hvordan styrer staten barnevernssektoren, og hvordan oppleves styringen?.....	92
8.5.1 Detaljerte krav til aktiviteter og prosesser.....	92
8.5.2 Nytt kompetansekrav	94
8.5.3 Arbeidsdelingen mellom stat og kommune er krevende	96
8.5.4 En flom av veiledere og retningslinjer – til nytte, men vanskelig å holde oversikt .	97
8.5.5 Komplekse saker er en utfordring – spesielt i små og usentrale kommuner	98
8.5.6 Manglende tverrsektoriell samhandling gir økonomiske og menneskelige konsekvenser.....	98

8.5.7 Tilsyn er nyttig, men mange ønsker mer dialog og veiledning	99
8.5.8 Tilpasning til ny finansieringsmodell og insentiver tar tid.....	100
8.5.9 Samlet bilde av styringen på barnevernssektoren - resultatkjeden.....	101
8.6 Hvilke konsekvenser får styringen?	102
9 Statens styring av kommunale helse- og omsorgstjenester.....	105
9.1 Hovedlinjer i virkemiddelbruken innen helse- og omsorgssektoren	105
9.1.1 Hva kjennetegner sektoren og hva er sentrale utviklingstrekk	105
9.1.2 Aktører og organisering i helse- og omsorgssektoren.....	107
9.2 Bruk av juridiske virkemidler	108
9.2.1 Lovregulering av kommunale helse- og omsorgstjenester.....	108
9.2.2 Endringer i lov innen helse og omsorg.....	109
9.2.3 Sentrale forskrifter.....	111
9.2.4 Tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester	112
9.3 Bruk av pedagogiske virkemidler.....	114
9.4 Bruk av økonomiske virkemidler	116
9.5 Hvordan styrer staten kommunale helse- og omsorgstjenester, og hvordan oppleves styringen?	119
9.5.1 Stort omfang av oppgaver, men fleksibilitet i utforming.....	119
9.5.2 Tydeliggjøring og presisering av oppgaver knyttet til oppfølging av pårørende ..	121
9.5.3 Økning i yngreomsorgen gjør at kommunen må prioritere mellom eldre og yngre	122
9.5.4 Ulike oppfatninger av krav om ulike funksjoner	123
9.5.5 Individfokus og økende forventninger.....	124
9.5.6 Kompetansekrav, men ikke bemanningsnormer	125
9.5.7 Skjerpede krav til kvalitetssikring og kontroll.....	125
9.5.8 Vekt på samhandling og samarbeid.....	126
9.5.9 Mangel på personell er den største utfordringen	127
9.5.10 Samlet bilde av styringen på helse- og omsorgssektoren - resultatkjeden	127
9.6 Hvilke konsekvenser får styringen?	128
Vedlegg 1 – Statens prinsipper for styring av kommunene	131
Vedlegg 2 – Gjeldende lover med relevans for kommunesektoren per 2023	133
Barnehage.....	133
Grunnskole.....	133
Barnevern	133
Helse og omsorg.....	134

Vedlegg 3 – Informanter.....	137
Vedlegg 4 – Litteraturliste	139

1 Sammendrag

I mars 2023 fikk Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) i oppdrag å gjennomføre en områdegjennomgang for økt rammestyring av kommunene innenfor fire tjenestekområder: helse og omsorg, barnevern, barnehage og grunnskole. Denne rapporten svarer ut fase 1 av områdegjennomgangen, og skal gi kunnskap om omfanget av og begrunnelsen for statlig styring overfor kommunene, samt vurdere hvilke konsekvenser statens styring har for tjenestekvalitet, lokalt handlingsrom og lokaldemokrati. Fase 2 skal gi konkrete forslag til tiltak som kan gi mer effektiv ressursbruk i kommunene, og økt lokal handlefrihet gjennom økt rammestyring og redusert omfang av detaljstyring.

Våre hovedfunn

Vår gjennomgang viser at statens virkemiddelbruk varierer mellom de fire sektorene. Sektorene har ulike utfordringer, de er ulikt organisert, med ulik ansvars- og rollefordeling, og tjenestene og brukerne er ulike. Videre er det et funn at statens sektorvise styring reduserer mulighetene for å se sammenhengen i tjenestene, og at kommunen ikke kan utnytte eventuelle fordeler av å ha organisert tjenester sammen. Et hovedfunn er at det samlede styringstrykket er stort, og har økt siden 2015. Det er svært mange krav i lov og forskrift som kommunene skal innfri, og det kan være krevende for kommunene å ivareta alle kravene fullt ut. Mye styring trenger likevel ikke bety at det er for mye detaljstyring.

Gjennom intervjuene er det flere fra kommunene som reiser spørsmål om realismen i den statlige styringen. Dette går dels på helheten i styringen og dels på at styringen ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for at det er store forskjeller mellom kommunene i størrelse og forutsetninger. Det er stor forskjell på kommunene når det gjelder kapasitet og kompetanse til å iverksette statlige krav. Flere informanter vi har snakket med i kommunene ønsker seg en mer aktiv og støttende stat, og at styringen tar hensyn til de store forskjellene mellom kommunene, innenfor rammen av generalistkommunesystemet.

Når det gjelder hvilke konsekvenser styringen får for tjenestekvalitet, er det mest tydelige funnet i vår informasjonsinnhenting at tilsyn bidrar til bedre kvalitet på den enkelte tjeneste. I den sammenheng er det også flere som uttrykker at lovkrav er viktige for å sikre likeverdige tjenester og rettssikkerhet. For eksempel har prosess- og prosedyrekravene innen barnevernssektoren medvirket positivt til rettssikkerhet og likeverdige tjenester. Innføringen av bemanningsnormen i barnehagene har skapt mindre variasjon både mellom kommuner og mellom kommunale og private barnehager. Flere informanter mener også at pedagogiske virkemidler bidrar til økt kvalitet i tjenestene.

Statens styring påvirker også den lokale handlefriheten og fordelingen av ressurser i kommunene. Flere av våre informanter i kommunene peker på en (mulig) sammenheng mellom økt rettsliggjøring og strammere kommuneøkonomi, ved at de statlige kravene binder opp en stadig større andel av kommunebudsjettet. Videre er det mange informanter som tar opp at individuelle rettigheter binder ressurser i budsjettet. Flere av informantene i kommunene mener at bemanningsnormene innen oppvekst påvirker prioriteringene lokalt,

både innad i en sektor og tverrsektorielt. Det er imidlertid ulike meninger om dette er positivt eller negativt, avhengig av hvem man spør.

Våre vurderinger

Som en del av oppdraget ble DFØ bedt om å vurdere om den statlige styringen er i tråd med prinsippene om rammestyring og forholdsmessighet. I vår gjennomgang ser vi tegn til både mer og mindre rammestyring av kommunene.

Vår gjennomgang viser at alle sektorene siden 2015 i større eller mindre grad har fått innslag av styring som legger føringer for *hvordan* kommunene skal løse oppgavene sine. Bemanningsnormene og kompetansekrav innen barnehage og skole, og krav om at kommunene skal ha knyttet til seg ulik helsefaglig kompetanse, er eksempler på slik styring. Denne type krav til oppgaveløsning viser at den statlige detaljstyringen innenfor disse sektorene på enkelte områder har økt etter 2015. På den annen side har vi ikke funnet noen stor økning i individuelle rettigheter i vår gjennomgang, med unntak av på opplæringsfeltet. Med andre ord ser ikke vi en vesentlig økning i detaljstyringen av kommunene ved bruk av rettighetslovgivning.

Gjennomgangen viser imidlertid at det samlede styringstrykket fra staten overfor kommunene er stort og økende. Det at omfanget av lovkrav, oppgaver og rettigheter er stort, er ikke nødvendigvis i konflikt med rammestyringsprinsippet. Mye styring er ikke nødvendigvis detaljstyring, og det er ikke et mål i seg selv med full rammestyring av kommunene. Rammestyring må veies opp mot de andre prinsippene for statens styring av kommunene og hensynet til nasjonale mål. Men dersom summen av statlig styring binder opp ressurser på en måte som begrenser kommunenes reelle handlingsrom, også på områder hvor det er ønskelig med lokal tilpasning og handlingsrom, kan summen av krav utfordre rammestyringsprinsippet.

Gjennomgangen av økonomiske virkemidler viser at staten på dette området styrer mer i tråd med rammestyringsprinsippet, ved at sektorene i hovedsak er finansiert gjennom rammetilskuddet. Prinsipielt står ikke bruk av pedagogiske virkemidler (veiledere, retningslinjer, mv.) i motsetning til rammestyringsprinsippet, ettersom de ikke skal være rettslig bindende for kommunene. Imidlertid viser vår gjennomgang at kommunene må forholde seg til et stort omfang av veiledere og retningslinjer, særlig innen helse og omsorg og barnevern.

Forholdsmessighetsprinsippet sier at statlig styring må være både egnet og nødvendig for å oppnå nasjonale målsettinger. På flere områder vurderer vi at statlig styring er viktig for å ivareta behovet for likeverdige tjenester og rettssikkerhet. Dette begrunnes med at sektorene i områdegjennomgangen omhandler sårbare grupper og til dels tilbyr og iverksetter inngripende tiltak som har stor betydning for dem det gjelder.

Samtidig har vi funnet flere eksempler på at selv om statlige krav nok kan være både nødvendige og egnet til å nå nasjonale mål, er de kanskje ikke tilstrekkelige. Med dette mener vi at de statlige kravene bør følges av andre tiltak i tillegg, for eksempel veiledning fra statsforvalter. Vi stiller også spørsmål ved om de lovkrav og rettigheter som innføres er de mest egnede (riktige), eller om det er andre tiltak som burde kommet i stedet for. Videre ser vi at den juridiske styringen på noen områder i liten grad tar hensyn til at kommunene er

veldig forskjellige, og har ulike utfordringer, behov og forutsetninger. Når det eksempelvis stilles eksplisitte krav til bestemte funksjoner eller bemanning, og kravene gjøres generelle, kan styringen tendere mot å være uforholdsmessig i den forstand at styringen i for liten grad er nyansert og tilpasset behovet i den enkelte kommune.

Det sentrale spørsmålet i drøftingen av forholdsmessighet er om styringsgrepene som er valgt er de som er *mest* egnede og samtidig *minst* inngripende. Vi vurderer at valg av gode virkemidler krever grundige utredninger som både belyser alternative løsninger og konsekvenser av de ulike alternativene. I tillegg bør utredningen belyse hvilke forutsetninger som må være til stede for at virkningen skal bli som ønsket, og om disse faktisk er til stede. Gjennomgangen har gitt indikasjoner på at utredningene som ligger til grunn tidvis er mangelfulle både når det gjelder vurderingen av alternativer og mulige konsekvenser, eller at det som vedtas bare delvis er i tråd med det som er utredet. Resultatet kan da bli at det valgte virkemidler er mindre egnet og noen ganger også mer inngripende enn det som er hensiktsmessig. Vi mener derfor at det er avgjørende at man i tillegg til å vurdere alternativer og konsekvenser, også vurderer om forutsetninger for vellykket gjennomføring er til stede, før beslutningen tas.

Våre anbefalinger

Til slutt i rapporten løfter vi noen punkter der vi mener at staten kan styre bedre.

Departementene og direktoratene bør bli flinkere til å følge utredningsinstruksen og retningslinjene for statens styring av kommunene. Dette gjelder både når det gjelder å utrede alternative (mindre inngripende) tiltak, utrede tverrsektorielle konsekvenser, belyse konsekvensene av tiltakene for flere typer kommuner, samt gå tilbake og revidere utredningene når Stortinget vedtar noen annet enn det som er utredet. Staten bør også bli flinkere til å evaluere effekten av lovkrav som innføres, og fjerne krav og rettigheter som ikke bidrar til bedre måloppnåelse. I tillegg bør det vurderes å innføre såkalt solnedgangs-lovgivning/-klausuler, altså at alle særlover har en utløpsdato. Departementene bør også i større grad vurdere helheten i styringstrykket og den interne sammenhengen i lovkrav/rettigheter. Dette innebærer at statens virkemiddelbruk må vurderes tverrsektorielt.

Videre bør styringen i større grad ta høyde for at det er store forskjeller mellom kommunene i størrelse (både i antall innbyggere og geografisk størrelse), kapasitet/kompetanse og andre forutsetninger. Vi mener også at det i større grad bør gjennomføres piloter og forsøk for å teste ut om tiltak virker som forutsatt eller hvilken effekt fjerning av krav vil kunne få. Dette vil også være i tråd med intensjonene i tillitsreformen. Piloter og forsøk bør brukes for reell uttesting, og ikke bare som første ledd i en bred utrulling.

På alle de fire områdene vi har undersøkt klarer ikke kommunene å oppfylle alle lovkravene som stilles fullt ut. Etter vår vurdering bør departementene og direktoratene da vurdere å bruke andre virkemidler enn (nye) lovkrav for å bidra til at nasjonale mål nås. Direktoratene bør også bli flinkere til å påpeke de *mulighetene* som ligger i lovverket når det gjelder lokal tilpasning. Her har også kommunene selv et betydelig ansvar for å faktisk utnytte det lokale handlingsrommet, og å utfordre direktoratenes lovfortolkninger.

Fra statens side bør det også vurderes alternative tiltak for å imøtekomme kompetanseutfordringene i kommunene. Det kan blant annet dreie seg om å gjøre kompetansekravene mer fleksible, sette i verk tiltak for å øke rekrutteringen til utdanningene, oppmuntre til interkommunalt samarbeid eller å vurdere å organisere kompetansen i regionale nettverk som gir mer fleksibilitet.

Vi mener at en mer tilpasset og helhetlig styring av kommunene kan bedre effektiviteten gjennom mer målrettede tiltak, avvikling av tiltak som ikke fungerer, og mer hensiktsmessig styring. Utredning av konkrete tiltak som kan gi mindre detaljert styring fra statens side, kommer i fase 2 av prosjektet.

2 Innledning

2.1 Hensikt og problemstillinger

DFØ fikk i mars 2023 i oppdrag fra Finansdepartementet å gjennomføre en områdegjennomgang for økt rammestyring av kommunene. I mandatet heter det at formålet er at:

Områdegjennomgangen skal gi kunnskap om det samlede omfanget av statlig økonomisk og juridisk styring overfor kommunene og hvilke konsekvenser dette har for kostnads- og prioriteringseffektivitet, kommunalt handlingsrom og kvalitet i tjenestene i et helhetlig perspektiv. Områdegjennomgangen skal gi konkrete forslag til tiltak som kan gi mer effektiv ressursbruk i kommunene, og økt lokal handlefrihet gjennom økt rammestyring og redusert omfang av detaljstyring.

Av mandatet fremgår det at områdegjennomgangen skal gjøres innenfor følgende fire tjenesteområder i kommunene: helse og omsorg, barnevern, barnehage og grunnskole. Områdene er valgt bl.a. fordi måten tjenestene blir prioritert, regulert, organisert og utført på innenfor ett område, kan påvirke de andre tjenesteområdene enkeltvis eller samlet. Videre representerer disse sektorene de største budsjettområdene i kommunene.

Denne rapporten svarer ut fase 1 av områdegjennomgangen, og skal gi kunnskap om omfanget av og begrunnelsen for statlig styring overfor kommunene innenfor sektorene områdegjennomgangen gjelder. I rapporten søker vi å besvare følgende spørsmål:

- Hvordan styrer staten sektorene i dag, og hvordan har styringen utviklet seg over tid?
- Hvilke nasjonale mål begrunner styringsvirkemidlene som er valgt?
- Hva er konsekvensene av denne styringen for sektorene enkeltvis og samlet sett?
- I hvilken grad binder styringen opp ressurser og påvirker kvaliteten og handlingsrommet i kommunesektoren?
- Er styringen i tråd med prinsippene om rammestyring og forholdsmessighet?

Utredning av tiltak som kan gi mindre detaljert styring fra statens side kommer i fase 2 av prosjektet, og omhandles ikke i denne rapporten. Fase 2 skal gi konkrete forslag til tiltak som kan gi mer effektiv ressursbruk i kommunene, og økt lokal handlefrihet gjennom økt rammestyring og redusert omfang av detaljstyring.¹

2.2 Metode og datagrunnlag

Problemstillingene som skal belyses i områdegjennomgangen berører fire sektorer som utgjør kjernen i velferdsstaten, og som berører mange ulike interessenter. Interessenter er blant annet kommunene selv, ulike statlige aktører (herunder departementer, direktorater, statsforvaltere), samt en rekke interessegrupper representert blant annet ved ulike bruker-, interesse- og arbeidstakerorganisasjoner.

¹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2024). *Hvordan styrer staten kommunene? En vurdering av normer og krav som binder personellressurser i kommunene*. DFØ-rapport 2024: 11.

Som utgangspunkt for kartleggingen har vi bygget på Difi-rapporten *Statlig styring av kommunene*² fra 2015, og denne områdegjennomgangen omhandler hovedsakelig perioden 2015–2023. Siden nevnte Difi-rapport ikke omhandler barnehage- eller barnevernssektoren, går vi noe lenger tilbake i tid i kartleggingen av de sektorene. Det vil også bli trukket noen tråder lenger tilbake i tid for de to andre sektorene, der det er hensiktsmessig.

For å sikre best mulig ivaretagelse av ulike perspektiver og erfaringer, er det lagt vekt på stor bredde i grunnlagsmaterialet. I lys av at hovedproblemstillingen er å utforske og forstå et fenomen, dvs. hvordan staten styrer og hvordan dette virker, er kvalitative metoder benyttet.

I mandatet ble vi bedt om å vurdere om staten styrer i tråd med forholdsmessighetsprinsippet, altså om tiltakene er egnede og nødvendige for å nå nasjonale mål. For å kunne vurdere dette, må effekten av de ulike tiltakene analyseres over noe tid, og det må kontrolleres for andre forklaringsvariabler. For å gjøre dette på en etterprøvable og grundig måte, er det nødvendig med et lengre tidsperspektiv og egen datainnsamling. Dette har vært utenfor rammene for denne områdegjennomgangen. Denne gjennomgangen vil derfor trekke opp noen spørsmål vi har avdekket i løpet av gjennomgangen, og som problematiserer om statens styring av kommunene er forholdsmessig (se kapittel 5).

Dokumentgjennomgang

For å innhente informasjon om bruk, innretning på, og erfaringer med juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler, har vi gått gjennom en rekke dokumenter og skriftlige kilder.

Vi har gått systematisk gjennom de mest sentrale lovene og forskriftene for hver sektor, etter avklaring med prosjektgruppen. Gjennomgangen har hatt til hensikt å kartlegge krav, plikter og individuelle rettigheter som kommunene skal ivareta, og endringer og utviklingstrekk i disse. For barnehage, grunnskole og barnevern innebærer dette hhv. barnehageloven, opplæringsloven og barnevernsloven. For helse og omsorg er lov om kommunale helse- og omsorgstjenester og pasient- og brukerrettighetsloven de mest sentrale, men også en rekke andre lover er kartlagt. Videre har vi gjennomgått en rekke forskrifter for alle sektorene. For en full oversikt, se vedlegg 6.

Det er også andre lover som regulerer kommunenes virksomhet som ikke er gjennomgått i denne områdegjennomgangen. Kommuneloven er den sentrale loven for virksomheten i kommunene, og fastsetter en rekke plikter for kommunene, blant annet til å drive egenkontroll. I tillegg må kommunene også følge lover som forvaltningsloven, arbeidsmiljøloven, offentlighetsloven mv.

Videre har vi hentet informasjon fra ulike proposisjoner, meldinger, NOU-er, evalueringer og utredninger. Disse har gitt innsikt både i utfordringsbildet, begrunnelser for bruk av ulike styringsvirkemidler, erfaringer og kunnskap om virkninger og konsekvenser av ulike virkemiddelvalg. Vi har også gjennomgått en omfattende mengde forskningsartikler og andre kilder som underbygger eller står i strid med våre funn (se litteraturliste).

² Difi (2015). *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015*. Difi-rapport 2015:19.

Videre har vi gått gjennom øremerkede tilskudd, det vil si 60-poster som er vedlagt i kommuneproposisjonen. Vi har også gjort en overordnet gjennomgang av pedagogiske virkemidler som er tilgjengeliggjort på fagdirektoratenes nettsider.

Intervjuer

For å kunne belyse hvordan den statlige styringen oppleves, er det gjennomført semistrukturerte intervjuer med et stort antall informanter. Disse representerer berørte departementer og direktorater, statsforvaltere, kommuner, brukere, samt interesse- og arbeidstakerorganisasjoner.

Samlet er det gjennomført 44 intervjuer med 37 aktører, herunder fire departementer (Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet) og fire direktorater (Utdanningsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet og Helsetilsynet). Videre har vi intervjuet fire statsforvalterembeter (Innlandet, Vestland, Nordland og Oslo og Viken), og tre kommunedirektørutvalg (Agder, Troms og Finnmark og Innlandet). Vi har gjennomført 13 intervjuer med 7 kommuner (Vinje, Tinn, Larvik, Narvik, Bergen, Aurland og Sogndal). Vi har også intervjuet 14 interesseorganisasjoner, blant annet Fellesorganisasjonen, Norsk sykepleierforbund, Barnevernslederne, Private barnehagers landsforbund, Kommunesektorens organisasjon (KS), Fagforbundet, Pasient- og brukerombudet, Barneombudet og Utdanningsforbundet (se full oversikt i vedlegg 7).

I utvalget av kommuner har vi lagt vekt på å få til spredning på tvers av faktorer som fylke, kommunens sentralitet, kommunens størrelse målt ved innbyggertall, politisk ledelse, om kommunen ble sammenslått med andre eller ikke i 2020, og om kommunen er med i interkommunalt samarbeid. I intervjuene med kommunene er det videre lagt vekt på å dekke ulike perspektiver og nivåer innad i kommunene innenfor de fire utvalgte sektorene. Vi har derfor både intervjuet ledende administrativt nivå (rådmenn, kommunedirektører og kommunedirektørutvalg) og representanter fra de ulike tjenesteområdene (enhetsledere på de aktuelle sektorene i kommunene). I tillegg har vi intervjuet representanter fra KS, som også har sendt oss et skriftlig (og offisielt) innspill.

Intervjuene har gitt oss god innsikt i variasjonen som finnes, både med hensyn til utfordringsbildet og erfaringer med statlig styring. Utvalget er likevel ikke av en størrelse og innretning som tilsier at funnene vil være representative i den forstand at de gir et samlet, helhetlig og korrekt bilde av hvordan statlig styring oppleves. I intervjuene ble det brukt en intervjuguide, men informantene fikk også anledning til å snakke relativt fritt. Det er derfor noe ulikt hva informantene har trukket frem og problematisert i intervjuene.

I presentasjonen av funn fra intervjuene vil vi derfor løfte frem det som mange/flere trekker frem. Det er også ulike meninger hos ulike aktører og på ulike nivå. Dette innebærer at ikke alle vil kjenne seg igjen i alt som beskrives av funn, og noen vil kunne savne momenter de selv har vektlagt i intervjuet med oss. Det kan også bemerkes at informantene har valgt litt ulik inngang i intervjuene. Noen har lagt vekt på å «strengt» representere de offisielle standpunktene som organisasjonen de kommer fra har, og har derfor valgt å ikke uttale seg om områder hvor de ikke har et offisielt standpunkt. Andre har i større grad tilkjenne

egne synspunkter og reflektert rundt problemstillingene basert på egen erfaringsbakgrunn og egne, mer subjektive vurderinger.

2.3 Oppbygning av rapporten

Kapittel 3 i rapporten omhandler styringsrelasjonen mellom stat og kommune. Kapitlet redegjør for ulike typer statlige styringsvirkemidler og styringsutfordringer.

I kapittel 4 presenterer vi hovedfunn fra kartleggingen av statens styring av kommunene i perioden 2015–2023, og hvordan styringen er både samlet og på tvers av sektorene. En fylldigere presentasjon av funn knyttet til de fire sektorområdene følger i kapitlene 6 til 9. Er det tegn til større eller mindre detaljstyring av kommunene? Hvilke konsekvenser får styringen på hhv. tjenestekvalitet, ressursbruk og lokal handlefrihet, og lokaldemokrati?

På bakgrunn av funnene som er beskrevet i kapittel 4 (og sektorkapitlene 6 til 9) drøfter vi i kapittel 5 hva utviklingstrekkene i styringen faktisk innebærer. Kapitlet inneholder våre vurderinger av om virkemiddelbruken er i tråd med prinsippene om rammestyring og forholdsmessighet. Videre har vi noen betraktninger rundt hvordan staten kan styre på en bedre måte.

I kapittel 6 til 9 gir vi en beskrivelse av resultatene av kartleggingen på de fire områdene – barnehage, grunnskole, barnevern og helse og omsorg. Først gis en beskrivelse av hovedlinjer i utviklingen i styringen på de ulike sektorene, og deretter følger en beskrivelse av virkemiddelbruken (juridisk, økonomisk og pedagogisk) og utviklingen i denne siden 2015. Til slutt drøfter og oppsummerer kapitlene hvordan staten styrer de ulike sektorene, og hvordan styringen oppleves for de ulike informantene. Siden sektorene er noe ulike, er heller ikke kapitlene helt like.

Vedlegg 1 inneholder Kommunal- og distriktsdepartementets (KDDs) retningslinjer for statens styring av kommunene, og vedlegg 2 inneholder en oversikt over de mest relevante lovene og forskriftene som er gjeldende for sektorene. Vedlegg 3 inneholder en oversikt over informantene våre, og vedlegg 4 er litteraturlisten.

3 Styringsrelasjonen mellom stat og kommune

3.1 Prinsipper for statlig styring³

3.1.1 Kommunene er selvstendige rettssubjekter

Det kommunale selvstyret ble lovfestet i den nye kommuneloven som ble vedtatt i juni 2018. Kommuneloven § 2-1 andre ledd lovfester hovedinnholdet i det kommunale selvstyret og rammene for det. Bestemmelsen fastsetter utgangspunktet om at hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt, og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar.

Videre følger det at kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov. Statsforvaltningen har derfor ikke noen generell styrings-, instruksjons- eller overprøvingsrett overfor kommunene, og kan bare gripe styrende inn overfor kommunene med grunnlag i lov eller budsjett vedtatt av Stortinget. Hjemlene for statlig styring på ulike områder finnes derfor i en lang rekke i *særlover*.

Særlovene pålegger kommunene ansvar for ulike oppgaver på blant annet det velferds-politiske området, og innenfor sektorer slik som miljø, sikkerhet og beredskap. Gjennom særlovene pålegges kommunene ansvaret for å iverksette nasjonal politikk, og dette er et særtrekk ved norske kommuner sammenlignet med mange andre land. I tillegg hjemler særlovene også statens rett til å vedta forskrifter som tydeliggjør kommunenes oppgaver, til å føre tilsyn med hvordan de lovpålagte oppgavene gjennomføres og til å behandle klager på kommunale vedtak.

3.1.2 Rammestyring som hovedprinsipp

Kommunal- og distriktsdepartementets veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner inneholder prinsipper og retningslinjer for den statlige styringen, og utfyller og supplerer kommuneloven på dette temaet.

Hovedprinsippet for statens styring av kommunene er *rammestyring*. Det innebærer at den statlige styringen skal utøves slik at kommunene gis handlefrihet til å innrette oppgaveløsning og tjenestetilbud ut fra lokale forutsetninger og behov. Noe av rasjonale bak dette er at stram eller detaljert statlig styring gjennom lovregulering eller øremerkede tilskudd kan innebære mindre effektive tjenester i kommunene.⁴ Dette fordi tjenestene ikke blir tilpasset lokale behov, eller fordi summen av styringen gir for store kostnader. KDD skriver i sin veileder for statlig styring av kommunene at «det skal være rom for lokale og

³ En oversikt over prinsippene for statens styring av kommunene finnes i vedlegg.

⁴ Kommunal- og distriktsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Veileder*.

regionale tilpasninger og prioriteringer».⁵ Detaljert statlig styring innenfor en sektor binder ressurser og vrir prioriteringer, og får derfor konsekvenser også for andre sektorer. Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør derfor ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.

3.1.3 Prinsippet om rammestyring må balanseres mot andre hensyn

Det lokale selvstyret og handlefriheten fungerer innenfor nasjonale rammer, og ifølge forholdsmessighetsprinsippet (Kommuneloven § 2-2) kan begrensninger i det kommunale selvstyret innføres dersom det er særskilte behov for nasjonale føringer. Med andre ord må lokalt selvstyre og prinsippet om rammestyring balanseres opp mot andre verdier og mål, som innbyggernes rettsikkerhet og tilgang til likeverdige tjenester uavhengig av bosted.

Generalistkommuneutvalget peker på at «reduksjon i kravene som stilles til kommunene må ikke redusere kommunenes ansvar for å ivareta innbyggernes rettigheter og for å yte forsvarlige tjenester, og for å ivareta nasjonale interesser, som natur og miljø, biologisk mangfold og allment friluftsliv» (s. 18). Forholdsmessighetsprinsippet sier også at et tiltak som begrenser kommunalt selvstyre må være egnet og nødvendig for nå målet med tiltaket, og fordelene med tiltaket må oppveie eventuelle ulemper med tiltaket.

Ifølge KDDs veileder for statlig styring av kommunene er det ikke fastsatt noen fast og uttømmende liste over de nasjonale målene. I Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* omtales de nasjonale målene mer overordnet. Her fremheves målet om utjevning og *likeverdige tjenester* mellom innbyggere og geografiske områder som et av de mest sentrale nasjonale målene. Dette betyr ikke nødvendigvis at tjenestene må utformes likt, men at helsetjenester, undervisningstjenester mv. kan tilpasses den enkeltes behov. I Innst. 270 S (2011–2012) uttalte et flertall i Kommunal- og forvaltningskomiteens at «ulikheter mellom kommuner er positivt dersom de avspeiler forskjellige politiske prioriteringer og ulike lokale forhold».⁶

Et annet viktig nasjonalt mål er *rettssikkerhet*, som handler om at den enkelte innbygger ikke blir behandlet vilkårlig av forvaltningen og at man får det man har krav på etter lovverket. Ivaretagelsen av *liv og helse* er et annet nasjonalt mål. Dette målet begrunner statlig styring som blant annet skal sikre innbyggernes rett til helsetjenester, samt inngripende smittevern-tiltak. Et overordnet mål for staten er også *nasjonaløkonomiske mål* som høy sysselsetting, stabil økonomisk vekst og bærekraftige offentlige velferdsordninger. Videre nevnes også nasjonale mål som samfunnssikkerhet og beredskap, miljø, effektiv ressursbruk og hensynet til urfolk og nasjonale minoriteter.

⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Veileder*. S. 12

⁶ Kommunal- og distriktsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Veileder*. S. 30

3.2 Hvem er «staten»?

Forholdet mellom staten og kommunene er generelt preget av spenninger og flertydighet. Staten skal styre kommunene gjennom lover og forskrifter, men samtidig skal hensynet til kommunalt selvstyre og lokal handlefrihet ivaretas. Som beskrevet innledningsvis, er det ikke en instruksjonslinje mellom staten og kommunen. Dette innebærer også at staten i mindre grad følger opp kommunene administrativt, som den ville gjort dersom kommunene var underlagt staten (jf. etatsstyringen av statens underliggende etater). Dette styringsforholdet har tidligere blitt kalt for *styrt selvstyre*.⁷

Spenningsforholdet mellom stat og kommune kompliseres ytterligere ved at styrings-signalene fra stat til kommune kommer fra flere hold, det vil si både fra Stortinget, departementene, direktoratene og statsforvalterne. Departementene har ansvar for det forberedende lovarbeidet, og utarbeider lovforslag i form av lovproposisjoner. Det fagansvarlige departement har ansvar for å utrede saker som legges fram for Stortinget, og gjennomfører høringer. I dette ligger et ansvar for å belyse eventuelle konsekvenser for kommunene av forslag som fremmes, samt vurdering av alternative tiltak. Stortinget vedtar lovforslagene, men gjør ofte endringer på disse før de vedtas. Som Danielsen (2019) har vist, er det ikke uvanlig at Stortinget vedtar lover som utfordrer det kommunale selvstyre.

Direktoratene og departementene utarbeider veiledninger til vedtatte lover, og gir veiledning om hvordan loven skal tolkes. På de fire fagområdene vi ser på, er det Statens helsetilsyn og Utdanningsdirektoratet som er overordnet tilsynsmyndighet, mens det er statsforvalterne som gjennomfører tilsynet med kommunenes lovoppfyllelse. På områder der statsforvalteren er klageorgan, kan de omgjøre vedtak som er fattet av kommunene. Statsforvalteren gir også veiledning til kommunene, og gir råd om hvordan lover skal tolkes.

Samlet sett er det altså mange aktører som bidrar i styringen av kommunene, både når det gjelder hvilke lover som til slutt vedtas, og når det gjelder hvordan lovene skal tolkes og forstås. Enkelte informanter fra kommunene opplever at styringssignalene ikke er koordinert mellom ulike statlige aktører, ved at departement og direktorat vektlegger ulike faktorer i sin styring av kommunene.

3.3 Statens styringsvirkemidler

Staten bruker ulike virkemidler i styringen av kommunene. Det er vanlig å skille mellom fire typer statlige styringsvirkemidler:

- Juridiske
- Økonomiske
- Pedagogiske
- Organisatoriske

Juridiske virkemidler omfatter lover og forskrifter. Kravene som stilles i lover og forskrift er av ulik karakter. Det er eksempelvis kompetansekrav, bemanningsnormer, «sørge for»-krav der

⁷ Statskonsult (1999). *Styrt selvstyre? Om samhandling og virkemiddelbruk i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren*. Statskonsult rapport 1999:21.

kommunen plikter å sørge for en tjeneste eller en rettighet, konkrete krav til kvalitet og omfang av tjenester, og krav til prosedyrer og saksbehandling.

Tilsyn og klagebehandling er kontrollmekanismer som skal sørge for at lover og forskrifter blir oppfylt. De har en vesentlig funksjon når det gjelder å ivareta brukeres rettigheter knyttet til kommunal tjenesteyting. Statens myndighet til å føre tilsyn med gjennomføringen av kommunale oppgaver er forankret i særlovgivningen. Det samme gjelder for klagebehandling.

Økonomiske virkemidler omfatter blant annet overføringer over statsbudsjettet, enten i form av rammebudsjettering eller som øremerkede midler til spesielle formål, rett til å kreve inn skatter, avgifter og å pålegge og kreve inn bøter. Bruk av rammebudsjettering gir kommunesektoren mulighet til å fritt disponere midlene innenfor gjeldende lover og forskrifter. Rammetilskuddet fordeles til kommuner gjennom inntektssystemet, hvor det overordnede målet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. I motsetning til rammebudsjettering gir styring gjennom øremerkede midler staten mulighet til å utøve sterke grad av økonomisk detaljstyring med kommunesektoren. Bruk av øremerking vil kunne påvirke kommunenes atferd i retning av å prioritere bestemte oppgaver.

Pedagogiske virkemidler brukes gjerne som en samlebetegnelse for ulike virkemidler som staten kan ta i bruk som ikke er av formell karakter eller juridisk bindende, slik for eksempel lov og forskrift er. Skriftlige rundskriv, veiledere og retningslinjer tar ofte utgangspunkt i lover og forskrifter, og brukes til å utfylle disse eller gi tolkninger knyttet til lovanvendelse. Veiledere og retningslinjer kan også for eksempel gi råd og anbefalinger om god faglig praksis eller være et tiltak for å øke kompetanse. Muntlig rådgivning, faglige nettverk eller andre tiltak som for eksempel skal bidra til kompetanseutvikling og være til hjelp for kommunene i oppgaveløsningen og utformingen av tjenester, betegnes også som pedagogiske virkemidler. Et eksempel på sistnevnte type av pedagogiske virkemidler er de såkalte kompetansepakkene til Utdanningsdirektoratet.

Organisatoriske virkemidler er mindre relevante i drøftingen av statens styring av kommunene ettersom kommuneloven gir kommunene frihet til selv å bestemme sin egen indre organisering. Vi ser imidlertid eksempler på at staten stiller krav til organisering på barnehageområdet.

Staten bruker ofte en *kombinasjon av virkemidler* i styringen av kommunene. Juridiske virkemidler følges for eksempel ofte av pedagogiske virkemidler. I tilknytning til gjennomføringen av store reformer er det ofte omfattende bruk av en kombinasjon av virkemidler. Lovkrav kan suppleres med øremerkede midler og utstrakt bruk av skriftlige veiledere, kompetanseutviklingstiltak m.v.

4 Hvordan styrer staten, og hvilke konsekvenser får styringen?

I dette kapitlet oppsummerer vi våre funn når det gjelder statens styring av de fire sektorene både samlet og på tvers av sektor. Vi presenterer hovedfunn om virkemiddelbruken i styringen og hvordan den oppleves. Vi beskriver deretter hvilke konsekvenser styringen får og at utfordringsbildet er knyttet til andre faktorer enn styring. Funnene er basert dels på intervjuer, og dels på gjennomgang av forskning og andre kilder. Kapittel 6 til 9 tar for seg den enkelte sektor, og beskriver nærmere utviklingstrekk i styringen og hvordan dette oppleves. Vi understreker at utvalget av intervjuobjekter ikke er av en størrelse og innretning som tilsier at funnene vil være representative i den forstand at de gir et samlet, helhetlig og korrekt bilde av hvordan statlig styring oppleves. Vi har derfor vært forsiktige med å konkludere for bastant på gruppenivå, fordi vi ikke har et representativt utvalg å generalisere ut fra.

4.1 Hvordan styrer staten, og hvordan oppleves styringen?

4.1.1 Staten styrer langs hele resultatkjeden

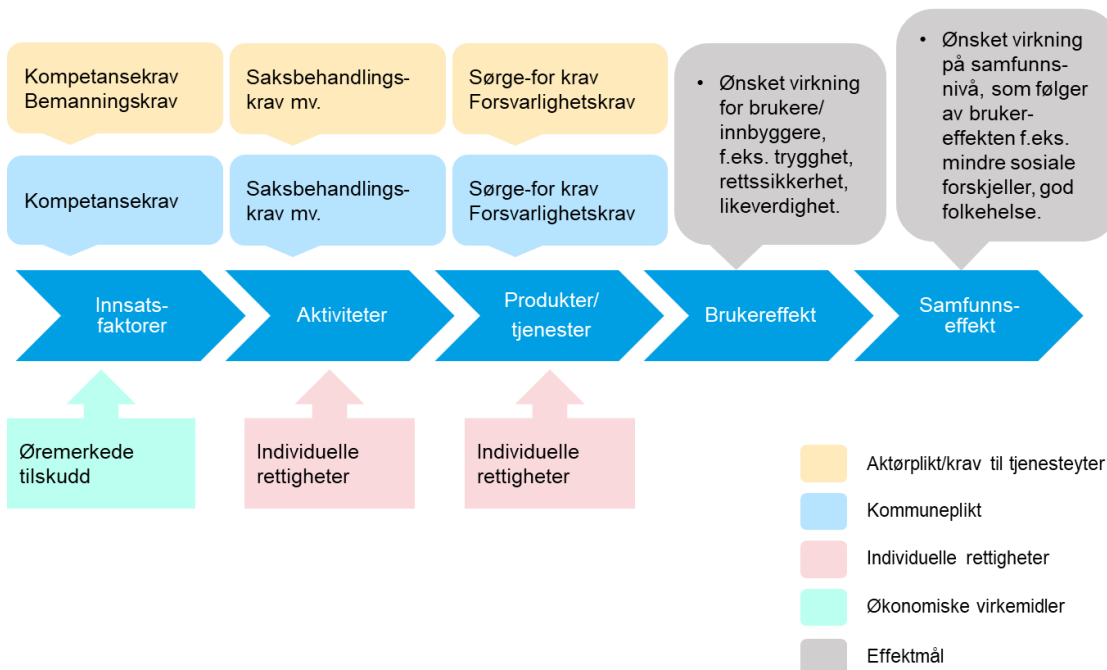
Statens styring av kommunene kan illustreres – veldig forenklet – i resultatkjeden, som er illustrert i figur 1. Leddene i resultatkjeden består av innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter/tjenester, brukereffekt og samfunnseffekt. Innsatsfaktorer er ressursene kommunene har til rådighet, må anskaffe og forvalte, som for eksempel kompetanse, bygg og finansielle ressurser. Innsatsfaktorene brukes til å gjennomføre aktiviteter eller arbeidsprosesser, som for eksempel saksbehandling og planleggingsarbeid. Produktene/tjenestene er i denne sammenheng de velferdstjenestene som kommunene yter innbyggerne, i tillegg til å omfatte for eksempel vedtak og beslutninger eller rettigheter som innbyggerne har. Med brukereffekt menes de synlige effektene på brukerne i form av for eksempel livssituasjon, holdninger og atferd, som er direkte resultat av de kommunale tjenestene. Samfunnseffekten er vanligvis et indirekte resultat av kommunenes tjenester, som for eksempel bedre helsetilstand i befolkningen som følger av brukereffekt.



Figur 1 Resultatkjeden

Figur 2 illustrerer mer detaljert hvordan ulike typer styring kan plasseres i resultatkjeden, og hvilke aktører kravene/pliktene er rettet mot. Det presiseres at denne fremstillingen er en forenklet fremstilling av statens virkemiddelbruk, og brukes i denne rapporten som et verktøy for å analysere hvor detaljert den statlige styringen er. Fordelen med en slik forenklet modell er at man får frem ulikhetene mellom sektorene på en tydelig måte.

Ulempen er at nyansene i virkemiddelbruken går tapt, og det må derfor tolkes som en forenklet modell fremfor en fullstendig beskrivelse. Det presiseres også at staten styrer kommunene på alle faktorene i resultatkjeden, fra innsatsfaktor til ønsket samfunns-effekt, på alle sektorene. Vektingen av styring for de ulike faktorene varierer imidlertid mellom sektorene. I figuren under har vi kun tatt med øremerkede tilskudd som en del av de økonomiske innsatsfaktorene. Rammetilskuddet til kommunene er selvsagt en viktig innsatsfaktor, men ettersom det per definisjon er rammestyring og ikke detaljert styring av hvordan kommunen skal bruke midlene, har vi utelatt rammetilskuddet i denne illustrasjonen.



Figur 2 Statens styring av kommunene illustrert ved resultatkjeden

4.1.2 Staten styrer sektorene ulikt

Virkemiddelbruken varierer i de ulike sektorene

Et av funnene i vår kartlegging er at statens virkemiddelbruk varierer en del mellom de fire sektorene. I mange tilfeller er det gode faglige grunner til at det styres ulikt; sektorene har ulike utfordringer, de er ulikt organisert, med ulik ansvars- og rollefordeling, og tjenestene og brukerne er ulike.

For eksempel har to av sektorene, barnehage og grunnskole, bemanningsnormer, mens de to andre sektorene ikke har dette. Og selv om de fire sektorene i hovedsak er finansiert gjennom kommunenes frie inntekter, er omfanget av øremerkede tilskudd betydelig større innenfor helse- og omsorgssektoren enn for de andre tre. Tatt høyde for sektorenes størrelse utgjør øremerkede midler en større andel av driftsutgiftene innenfor helse og omsorg. Det er langt flere tilskuddsordninger, og utviklingen kjennetegnes ikke i like stor grad av en reduksjon i øremerking. Enkelte informanter i kommunene fremhever at tilskudd gjerne tildeles kommuner som har tilstrekkelig kapasitet til å søke på ordningene, men ikke

nødvendigvis der det er størst behov. Samtidig vektlegger andre viktigheten av å sikre midler til bestemte formål.

Bruken av pedagogiske virkemidler er også dels ulik når det kommer til omfang, form, i hvilken grad de virker normerende, og hvorvidt de tydeliggjør det kommunale handlingsrommet. Innenfor barneverns- og helse- og omsorgssektoren gis det ut en stor mengde veiledere og retningslinjer som skal bidra til god faglig praksis. Innenfor barnehage- og grunnskolesektoren har såkalte kompetansepakker blitt tatt mer i bruk, selv om veiledere og retningslinjer fra tidligere fremdeles ligger tilgjengelig. Fra intervjuene vi har gjennomført kommer det også fram at det er ulike oppfatninger av i hvilken grad de pedagogiske virkemidlene er normerende. Vår gjennomgang av pedagogiske virkemidler viser at det kun er Helsedirektoratet som presiserer at råd og anbefalinger ikke er rettslig bindende, selv om hensikten blant annet er å opptre faglig normerende.

Staten styrer sektorvis, og i liten grad tverrsektorielt

Sektorprinsippet i norsk forvaltning påvirker også styringen av kommunene. Flere informanter, både i kommunene, blant statsforvalterne, og i departement og direktorater, nevner at staten ikke er god nok til å koordinere seg selv. Det pekes blant annet på at veiledere og retningslinjer ikke alltid er koordinert på tvers av sektorene. Likevel forventes det at kommunene samhandler på tvers og koordinerer sin tjenesteyting, og det legges også inn krav om koordinering på tvers i sektorlovverket. Eksempelvis er kommunens plikt til samarbeid og samordning presisert i Helse- og omsorgstjenestelovens §3-4.⁸ Også barnevernet er avhengig av samarbeid på tvers av sektorene, og har lovfestet bestemmelser om kommunens og barnevernstjenestens plikt til samarbeid og samordning med andre instanser og tjenesteytere.

I mange kommuner er flere velferdstjenester organisert under samme enhet. F.eks. er det ofte én oppvekstsjef, som har ansvar for barnehage, skole og barnevern. Dette gir muligheter for å se disse tjenestene mer i en helhet. Men flere av våre informanter i kommunene opplever at statens sektorvise styring reduserer mulighetene for å se sammenhengen i tjenestene, og at lovkrav som beskriver hvordan kommunen skal utforme tjenestene, gjør at kommunen ikke kan utnytte eventuelle fordeler av å ha organisert tjenestene sammen.⁹ Det er en opplevelse av at staten ikke har lagt til rette for koordinering og samhandling i kommunene. DFØs gjennomgang av statlige tilsyn viser at det er et økende behov for tverrfaglige tilsyn. Dette vil kunne være ressursbesparende, men ikke minst vil det kunne legge til rette for å avdekke brukernes behov for samordnede tjenester.¹⁰

I tillegg er det flere av våre informanter i departement og direktorat som har stilt seg spørsmålet om departementene og direktoratene kan lære mer av hverandre. Som nevnt tidligere er det svært positive erfaringer med kompetansepakkene til Utdanningsdirektoratet, og den type veiledning kunne nok også vært tatt i bruk i andre sektorer. Vår

⁸ Det er også presisert plikt til samordning og samhandling i Tannhelsetjenesteloven §1-4a og Krisesenterloven §4 i 2021.

⁹ Se også Vabo, i Generalistkommuneutvalget (2023). *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*. NOU 2023:9. S. 273

¹⁰ DFØ (2020). *Statlig tilsyn med kommunene. Kartlegging av omfang, samordning og nytte*. DFØ-rapport 2020:9.

gjennomgang viser at Helsedirektoratet tydeliggjør det kommunale handlingsrommet i enkelte av sine veiledere, noe som også kunne vært gjort på andre sektorer.

Tilsyn er nyttig, men gjennomføres og oppleves ulikt

Det er et gjennomgående funn, på tvers av sektorer og blant alle informantgrupper, at tilsyn stort sett oppleves som nyttig og positivt. Et generelt trekk, kanskje med unntak av på barnevernssektoren, er at antall planlagte tilsyn har gått ned. Enkelte av våre informanter i kommunene ønsker seg mer tilsyn, fordi det gir god læring for tjenestene. De fleste informantene, både i kommunene og blant statsforvalterne, peker også på at tilsyn er ressurskrevende. I tillegg er det flere av våre informanter i kommunene som ønsker at statsforvalterne i større grad løfter frem positive funn fra tilsyn. Enkelte har sagt at de ønsker å lære av andre kommuner som får til noe de selv strever med.

Videre er det flere informanter, både i kommuner og interesseorganisasjoner, som påpeker at tilsyn utføres ulikt på de ulike sektorene. Det pekes på ulik metodikk, ulik hyppighet og forskjeller i vektingen av hendelsesbaserte tilsyn og systemrevisjoner. Informanter fra enkelte direktorat kjenner seg også igjen i dette, og mener forskjellene vanligvis er begrunnet. Kommunene er ulike i størrelse og organisering, og derfor bør tilsyn også tilpasses den enkelte kommune. Det er likevel enighet blant informantene både i stat og kommune om at det er rom for ytterligere harmonisering av tilsynspraksis mellom fagområdene og mellom statsforvalterembetene. DFØs gjennomgang av statlige tilsyn viser også at det er en tendens i retning av gjensidig tilpasning og harmonisering av metodikk og tilsynspraksis mellom ulike tilsynsmyndigheter.¹¹

Rolle- og ansvarsfordeling er kompleks på barnevern og barnehage

Flere informanter fra både kommuner, interesseorganisasjoner og staten, har påpekt utfordringer knyttet til grensesnittet mellom det statlige og det kommunale barnevernet. Mangel på fosterhjem og institusjonsplasser gir kapasitetsutfordringer i det statlige tjenestetilbudet, og medfører faglige og økonomiske konsekvenser for kommunenes evne til å tilby tilpassede tiltak og tjenester til barn og familier. Uenighet, og til dels uklarhet, knyttet til om det er Bufetat eller kommunen som har myndighet til å bestemme hva som er egnet og tilgjengelig tiltak i det enkelte tilfellet, pekes også på som en utfordring. Noen peker videre på at lovens ordlyd kunne vært tydeligere på hvordan bistandsplikten skal forstås.

Et særtrekk ved barnehageområdet er at kommunen har en rolle både som barnehagemyndighet og barnehageeier. Det innebærer blant annet at kommunen som barnehagemyndighet skal oppfylle plikten til å sørge for barnehageplasser i kommunen, uten at kommunen har styringen med de private barnehagene. Det betyr også at kommunen skal gi veiledning og føre tilsyn med at både kommunale og private barnehager drives innenfor rammene av regelverket. Selv om det stilles krav om at kommunen skal organisere oppgavene som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene som barnehageeier, så er det flere informanter både fra kommunene selv og fra Private barnehagers landsforening (PBL) som peker på at denne dobbeltrollen ikke er ukomplisert. Enkelte mener også at det er lite hensiktsmessig at tilsynsansvaret på området er delt mellom Utdanningsdirektoratet (tilsyn

¹¹ DFØ (2020). *Statlig tilsyn med kommunene. Kartlegging av omfang, samordning og nytte*. DFØ-rapport 2020:9.

med private barnehagers økonomi), statsforvalteren (tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet) og kommunen. Det tas derfor til orde for at rolle- og ansvarsdelingen på barnehageområdet bør endres i retning av slik ansvarsfordelingen er på opplæringsområdet, dvs. at statsforvalteren får et større ansvar for veiledning og tilsyn med barnehagene.

4.1.3 Styringstrykket samlet sett er stort

Mye styring – men ikke nødvendigvis detaljstyring

Vår gjennomgang av statens styring av kommunene viser at det samlede styringstrykket er stort, og har økt siden 2015. Dette påpekes også av andre rapporter, for eksempel Generalistkommuneutvalgets rapport.¹² En rapport fra Menon fra 2023 viser at det er svært mange krav i lov og forskrift som kommunene skal innfri, og at det kan være krevende for kommunene å ivareta alle kravene fullt ut.¹³ Kommunene har både fått flere oppgaver de skal løse, og i tillegg har befolkningen fått enkelte nye rettigheter som kommunen må oppfylle, særlig på opplæringsfeltet. For eksempel fikk kommunene i forbindelse med barnevernsreformen et større finansielt ansvar for ordinære fosterhjem i kombinasjon med at ansvaret for veiledning og oppfølging av fosterhjem ble lagt til kommunene. Innen helse har kommunen fått nye oppgaver knyttet til rusomsorg. Innen oppvekstsektoren er det innført bemanningsnormer og kompetansekrav, og også flere individuelle rettigheter som eksempelvis en utvidelse av retten til skolemiljø. Flere av våre informanter i kommunene sier de opplever at mengden av krav og oppgaver er stort, og har vært økende de siste årene.

«Ingen» har oversikt

Informanter i kommunene og blant statsforvalterne påpeker at det ikke finnes en oversikt over helheten av alle krav og oppgaver som legges til kommunene. Det at «ingen» har oversikt over mengden av krav og oppgaver som er lagt til kommunene gjør det krevende å se om det er lovverk som overlapper eller står i konflikt med hverandre. Dette ble også påpekt av Generalistkommuneutvalget, som anbefaler at det utarbeides en oversikt over alle lov- og forskriftskrav i kommunene.¹⁴ Det oppleves med andre ord som at staten ikke gir samordnede og entydige styringssignaler.

Også antallet veiledere og retningslinjer oppleves som omfattende. De aller fleste informantene våre, både i kommunene, statsforvalterne og blant interesseorganisasjonene, er positive til de pedagogiske virkemidlene, men opplever at mengden materiell tilgjengelig er en utfordring. Kompetansepakkene til Utdanningsdirektoratet på barnehage- og opplæringsfeltet omtales imidlertid utelukkende i positive ordelag.

Politikere (nasjonalt) skaper forventninger som kommunene må innfri

Det er en oppfatning blant våre informanter i kommunene at forventningene som er skapt fra sentralt hold til hva kommunene skal innfri, fører til at styringstrykket øker. Enkelte peker på at politikere, ofte på nasjonalt nivå, bidrar til dette. Medienes søkelys på lovbrudd i

¹² NOU 2023:9. *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*. Generalistkommuneutvalget. Kommunal- og distriktsdepartementet. S. 44

¹³ Menon Economics (2022). *Ståa i norske kommuner*. Menon-publikasjon nr. 46/2022. S. 10

¹⁴ NOU 2023:9. *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*. Generalistkommuneutvalget. Kommunal- og distriktsdepartementet.

kommunene og historier om enkeltpersoner som ikke får oppfylt sine rettigheter, kan også være noe av årsaksforklaringen.¹⁵ Enkelte informanter i kommunene har sagt at de føler de sitter igjen med «svarteper» fordi de må levere på forventninger skapt av andre, og at dette er svært krevende. Det er ikke alltid at kommunen har kapasitet eller kompetanse til å innfri forventninger hos befolkningen. Heidi Haukelien har påpekt det samme i boken *Hvordan kommuner tenker*: «Det strukturelle problemet med dette er at det er «staten» (Storting og regjering) som lover flere og bedre tjenester, mens det er kommunene som får ansvaret for å yte dem på premisser de knapt har innflytelse over».¹⁶

Staten styrer i for liten grad i tråd med egne retningslinjer

Flere informanter vi har snakket i kommunene med har stilt spørsmål ved om alternative, mindre inngripende virkemidler blir tilstrekkelig utredet ved innføringen av nye krav og rettigheter. Det stilles også spørsmål ved om tverrsektorielle konsekvenser utredes godt nok, og om konsekvensene for ulike typer kommuner blir godt nok belyst. KS har også fremhevet dette i sitt skriftlige innspill til oss.

Både Utredningsinstruksen og KDDs veileder for statens styring av kommunene stiller en rekke krav når det gjelder utredning av tiltak. Utredningsinstruksen inneholder en plikt til å utrede alternative tiltak, samt å beskrive de positive og negative virkningene av relevante tiltak for berørte grupper (herunder også kommunene). Også ikke prissatte virkninger skal belyses. Kravene til tilstrekkelig utredning av saksgrunnlag er også omhandlet i *Håndbok for politisk ledelse*.¹⁷ KDD fremhever også i sine retningslinjer for utredninger som berører kommunesektoren at konsekvensene for kommunen skal tydeliggjøres.

Som beskrevet i kapittel 3, gjør Stortinget av og til enkelte endringer på departementets proposisjon før en ny bestemmelse vedtas. Ved vesentlige endringer på den opprinnelige proposisjonen, kan det være nødvendig med en oppdatert utredning av konsekvensene for kommunene.

Noen av våre informanter i kommunene mener at det er problematisk at staten i for liten grad har «ferdigtygget» forslagene før de sendes nedover og skal iverksettes i kommunene. Dette skaper usikkerhet om hva som er tenkt fra statens side, og øker behovet for veiledning og retningslinjer. På den annen side uttrykker flere i kommunene et ønske om å ikke bli detaljstyrt, men å kunne tilpasse oppgaveløsningen til lokale forhold. I så måte kan det være en fordel at det ikke er altfor stramme føringer på hvordan en reform skal iverksettes.

Dette samsvarer med funnene til Difi i en rapport fra 2013, som påpeker at det er nødvendig å tenke gjennomføring «helt ut» til operativt nivå, bl.a. for å sikre at beslutningsgrunnlaget

¹⁵ Informantene kan her være påvirket av at informasjonsinnhenting foregikk samtidig som lokalvalgkampen.

¹⁶ Haukelien, Heidi og Trond Erik Lunder (2023). *Hvordan kommuner tenker. Politikk- og praksisnær forskning i kommunale virkeligheter*. Universitetsforlaget, eISBN: 9788215054544.

¹⁷ Statsministerens kontor (2023). *Håndbok for politisk ledelse*. s. 13.

sentralt tar høyde for problemer ved iverksetting lokalt.¹⁸ Det er ikke alltid det lokale nivå har ressurser og kapasitet til å iverksette nye krav slik det er tenkt fra sentralt hold.

4.1.4 For lite realisme i hva kommunene blir styrt på

Staten tar i for liten grad hensyn til kommunenes ulike forutsetninger

Gjennom intervjuene er det flere informanter i kommunene som reiser spørsmål om realismen i statens styring. Dette går dels på helheten i styringen og dels på at styringen ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for at det er store forskjeller mellom kommunene i størrelse og forutsetninger. Dette er også et av poengene til KS i deres skriftlige innspill til oss. Det er stor forskjell på kommunene når det gjelder kapasitet og kompetanse til å iverksette statlige krav. Mange krav blir riktignok ansett som viktige rammer for å sikre tilstrekkelig tjenestekvalitet, men for de minste kommunene framstår noen av kravene som urealistiske. Her er det særlig utfordringene med å få tak i kvalifisert personell, manglende kapasitet og tilsvarende stort veiledningsbehov, som blir trukket fram.

Dette samsvarer delvis med resultatene fra en undersøkelse om regeletterlevelse på opplæringsområdet¹⁹, der kapasitetsutfordringer, kommunens totale økonomiske situasjon og rekrutteringsutfordringer, blir trukket fram som de viktigste faktorene som bidrar til manglende regeletterlevelse (se kapittel 4.3). En av statsforvalterne mener at en del regelbrudd skjer fordi reglene ikke blir sett på som hensiktsmessige ut fra kommunens perspektiv, og at det er desto viktigere å synliggjøre formålet med regelverket. I tillegg er et inntrykk fra intervjuene med statsforvalterne at de sanksjonsmulighetene som finnes på området, i liten grad blir tatt i bruk i de tilfeller der det avdekkes brudd på regelverket i kommunene. Samtidig kan man stille seg spørsmålet om sanksjonsmulighetene som finnes, for eksempel bøter, hadde gjort situasjonen noe bedre, all den tid det er kompetanse eller veiledning som kommunene trenger.

Ønske om mer differensiert styring

Selv om generalistkommuneprinsippet ligger fast, mener flere informanter blant direktoratene og statsforvalterne at det er mulig å tilpasse styringen i større grad, ut fra den enkelte kommunes forutsetninger. Kommunene skal tilby alle innbyggerne likeverdige tjenester, uavhengig av oppholdskommune, men det betyr ikke at statens styring må være lik på tvers av kommunegrenser. Flere informanter vi har snakket med i kommunene ønsker seg en mer aktiv og støttende stat, og mer differensiert styring, som tar mer hensyn til kommunenes ulike forutsetninger.

Med andre ord ønsker flere av våre informanter *mer* ulikhet i statens styring. Det uttrykkes dermed et ønske om likere styring på tvers av statlige sektorer mot kommunene, samtidig som det er et ønske om å differensiere den statlige styringen som sådan etter kommunenes egne forutsetninger. Det er særlig et ønske om mer veiledning og råd fra staten. Ikke først og fremst i form av skriftlige produkter, men i form av fysiske møter og dialog. Som vi tar opp i

¹⁸ Difi (2013). *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk*. Difi-rapport 2013:11.

¹⁹ Proba samfunnsanalyse (2023): *Kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven*. Rapport 2023:8. Utarbeidet for Utdanningsdirektoratet.

punktet under er det en viss asymmetri mellom kompetanse og kapasitet i staten og i kommunene, og det kan nok tenkes at statens kapasitet i større grad kan komme kommunesektoren til nytte. Som beskrevet av Signy Vabo i rapporten til generalistkommuneutvalget:

Med den profesjonaliseringen vi har hatt de seinere årene, når det gjelder de tjenestene som kommunene leverer, så er det åpenbart at ikke alle kommuner kan være faglig sterke på alle felt. Det er helt nødvendig med nasjonale kunnskapsmiljøer, som gir kommunene bidrag til egen faglig utvikling og som setter kommunene i stand til å ivareta akseptable tilbud og faglige standarder. Virkemidler som er tilpasset konteksten kan løfte de kommunene som har særskilte behov for faglig støtte. Differensierte statlige tjenester i form av ekstern veiledningskompetanse og andre tilbud kan også gi støtte i de kommunene som har behov for det.²⁰

Asymmetri i kompetanse og kapasitet mellom stat og kommune

Det er en stor mengde lovkrav som kommunene skal forholde seg til. Mange av disse er både komplekse og inngripende. Samtidig har forståelsen for og oppfyllelsen av lovkravene stor betydning for både rettsikkerheten og ikke minst hverdagen til enkeltpersoner og grupper. Flere informanter i kommunene har nevnt at det oppleves krevende å skulle ivareta kompleksiteten i lovverket. Generalistkommuneutvalget fant også at statsforvalterne mente den juridiske kompetansen i kommunene er mangelfull.²¹

Tall fra Juristforbundet viser at nesten halvparten av kommunene ikke har ansatt jurist.²² I 2021 var det ansatt om lag 1800 jurister i norske kommuner, og de fleste av disse jobbet som støtte for ledelse og stab, samt på fagområdet plan og bygg. Juristforbundet fremhever at det er problematisk at juristene i så liten grad bidrar innen «fagområder som kan berøre ressursvake grupper av innbyggere – som barnevern, helse og omsorg, personvern, og oppvekst og utdanning».²³ I staten er både antall jurister og utdanningsnivået generelt høyere. Ifølge Telemarksforskning, hadde 71 prosent av de ansatte i statlig sektor høyere utdanning i 2019, mens i kommunene hadde 51 prosent høyere utdanning. Dette påvirker også i hvor stor grad kommunene er i stand til å følge opp statens styring.

4.2 Hvilke konsekvenser får styringen?

I beskrivelsen av konsekvenser av statens styring har vi i denne fasen av prosjektet lagt vekt på å innhente informasjon fra informanter, samt kartlagt hva som allerede fins av forskning på konsekvenser av statens styring. Vi har ikke gjort egne analyser av konsekvenser av statens styring, for eksempel ved å gjennomgå økonomiske prioriteringer i kommune-

²⁰ Generalistkommuneutvalget (2023). *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*. NOU 2023:9. S. 273

²¹ Generalistkommuneutvalget (2023). *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*. NOU 2023:9. S. 12.

²² Juristen.no, 16.06.2021. «Undersøkelse om juridisk kompetanse: – At bare litt over halvparten av kommunene har jurister bekymrer oss sterkt.» <https://juristen.no/nyheter/2021/06/undersokelse-om-juridisk-kompetanse---bare-litt-over-halvparten-av-kommunene-har>

²³ Ibid.

budsjettene eller gjennom objektive målinger av tjenestekvalitet før og etter lovkrav ble innført. I dette kapitlet er derfor informantenes egne opplevelser av konsekvenser av statens styring tillagt mye vekt, supplert med forskning og evalueringer der dette har vært mulig å finne.

4.2.1 Konsekvenser for tjenestekvalitet

Lovkrav kan påvirke tjenestekvaliteten

Det er ikke et tydelig funn i vår informasjonsinnhenting at lovkrav bedrer kvaliteten, men informanter fra kommunene, interesseorganisasjoner og fra staten mener at prosedyre- og prosesskrav i lov og forskrifter i mange tilfeller bidrar til bedre tjenestekvalitet. Dette er spesielt tydelig i barnevernssektoren, hvor det fremheves at kravene tydeliggjør hva som forventes, og gir positive konsekvenser for rettssikkerhet og likeverdige tjenester (se også kapittel 8.6).

Innføringen av bemanningsnormen og pedagognormen har, som beskrevet i kap. 6.6, ført til økt bemanning i barnehagene og skapt mindre variasjon både mellom kommuner og mellom kommunale og private barnehager. Evalueringen av lærertetthetsnormen finner imidlertid ingen tegn til at elevenes læring og trivsel generelt har endret seg etter innføring av normen, og viser til at elevene er mer opptatt av relasjoner enn antall lærere og gruppestørrelse.²⁴ På barnevernsområdet understreker alle informantgrupper at konsekvensene av kompetansekravene forventes å være positive for tjenestekvaliteten. Mange begrunner dette med at det er behov for mer og bedre kompetanse som dekker både juridiske, forvaltningsfaglige og ikke minst barnevernfaglige temaer.

Innenfor helse og omsorg er det færre lovkrav som stiller krav til hvordan tjenestene skal organiseres, men desto flere sørge for-krav. En konsekvens av dette er at det blir større variasjon i tjenestetilbudet mellom kommunene. Variasjon er ikke nødvendigvis problematisk dersom det reflekterer ulike behov og preferanser blant tjenestemottakere og i befolkningen. Det er når det oppstår *uønsket* variasjon at det blir problematisk, det vil si at det for eksempel ikke er tilgang til likeverdige helsetjenester på tvers av kommunegrenser. Enkelte av våre informanter fra interesseorganisasjonene har problematisert at sørge for-kravene medfører for stor variasjon i tjenestetilbudet mellom kommunene. En kunnskapsoppsummering fra 2019 konkluderer med at det forekommer uønsket variasjon mellom kommunene på enkelte områder, blant annet innenfor omsorgstjenestene (nærmere drøftet i kapittel 9.6).²⁵

Tilsyn bedrer kvaliteten

Det mest tydelige funnet i vår informasjonsinnhenting, er at informantene i både kommune, stat og interesseorganisasjoner mener at tilsyn fører til bedre kvalitet på tjenestene. Dette støttes også av DFØs gjennomgang av statlige tilsyn fra 2020, som fant at 90 prosent av deres

²⁴ Pedersen, Cathrine, Rune Borgan Reiling, Frida Felicia Vennerød-Diesen, Ragnar Alne og Asgeir Skålholt (2022). *Evaluering av norm for lærertetthet: Sluttrapport*. NIFU-rapport 2022/12.

²⁵ Førland, Oddvar og Hanne-Marie Rostad (2019). *Variasjon og uønsket variasjon i kvalitet i omsorgstjenestene - En kunnskapsoppsummering*. Senter for omsorgsforskning, rapport nr. 4:2019. S. VIII.

respondenter mener at statlig tilsyn er nyttig for å sikre at kommunene følger pålagte lover og regler.²⁶ Imidlertid viser vår gjennomgang at antall planlagte tilsyn har gått ned i alle sektorene, med unntak av barnevern, siden 2015. På barnevern vil antallet tilsyn med kommunalt barnevern påvirkes av om tematikken inngår i landsomfattende tilsyn eller ikke. Vi har derfor ikke grunnlag for å si noe eksplisitt om trenden, utover at det ser ut til at planlagte tilsyn med kommunalt barnevern i all hovedsak er knyttet til de landsomfattende tilsynene. For en mer grundig gjennomgang av statens tilsyn med kommunene, vises det til DFØs rapport fra 2020, som også er planlagt oppdatert i 2024.²⁷

Kommuneøkonomien påvirker kvaliteten

Informanter fra kommuner og interesseorganisasjoner understreker at kommunens økonomi påvirker tjenestekvaliteten, og at prinsippet om fullfinansiering derfor er viktig. De mener svakheter i modellen for utmålingen av rammetilskudd på enkeltområder som for eksempel barnevern gir negative konsekvenser for enkeltkommuners evne til å løse lovpålagte oppgaver.

Vi har ikke hatt mulighet til å verifisere eller etterprøve informantenes utsagn om hvordan rammefinansieringssystemet og øremerkede midler slår ut, men ser at NOU 2022:10 *Inntektssystemet for kommunene* peker på utfordringer med dagens delkostnadsnøkkel for barnevern.²⁸

Flere interesseorganisasjoner og kommuner sier også at øremerkede tilskudd kan være hensiktsmessig i situasjoner der oppfyllelsen av nye og kostnadskrevende lovkrav avhenger av kommunens økonomiske forutsetninger. I boken *Hvordan kommuner tenker*, argumenteres det også for at treffsikker øremerket finansiering i noen tilfeller legger til rette for mer lokal handlefrihet og bedre prioriteringer for kommuner som ellers ville vært underfinansiert gjennom rammefinansiering. Artikkelen bygger på to utredningsprosjekter innenfor barnevern og omsorgssektoren.²⁹

Pedagogiske virkemidler er nyttige og bidrar til kvalitet

Flere informanter, i kommuner, statsforvalterembetene og blant direktoratene, mener at pedagogiske virkemidler bidrar til økt kvalitet i tjenestene. Særlig kompetansepakkene til Utdanningsdirektoratet trekkes frem av mange informanter, både i kommuner og interesseorganisasjoner. Også innen barnevern er informantene, i alle informantgrupper, positive til utviklingen som har skjedd siden Bufdir ble fagdirektorat for barnevern i 2014. Flere trekker særlig frem at saksbehandlingsrundskrivet har bidratt til å øke kvaliteten i vurderingene og begrunnelsene som gis i barnevernssaker.

²⁶ DFØ (2020). *Statlig tilsyn med kommunene. Kartlegging av omfang, samordning og nytte*. DFØ-rapport 2020:9.

²⁷ Ibid.

²⁸ NOU 2022:10. *Inntektssystemet for kommunene*. Inntektssystemutvalget. Kommunal- og distriktsdepartementet. Kap 10.5.1 Dagens delkostnadsnøkkel

²⁹ Lunder, Trond Erik (2023). «Øremerket finansiering av kommunale velferdstjenester. Økonomiske insentiver i møte med et begrenset handlingsrom.» I Haukelien, Heidi og Trond Erik Lunder (2023). *Hvordan kommuner tenker. Politikk- og praksisnær forskning i kommunale virkeligheter*. Universitetsforlaget, eISBN: 9788215054544.

Som nevnt i kap. 4.1.4 så er det flere av informantene fra kommunene som ønsker mer veiledning og rådgivning fra statsforvalteren. Dette er også et uttrykk for at pedagogiske virkemidler oppleves som nyttige.

4.2.2 Konsekvenser for ressursbruk og lokal handlefrihet

Bemanningsnormer og krav om særskilte funksjoner binder opp budsjettene

Flere av våre informanter i kommunene peker på en (mulig) sammenheng mellom økt rettsliggjøring og strammere kommuneøkonomi, ved at de statlige kravene binder opp en stadig større andel av kommunebudsjettet. Flere av informantene, både i kommuner og interesseorganisasjoner, hevder at bemanningsnormene innen oppvekst påvirker prioriteringene lokalt. Som beskrevet i kapittel 6.6 og 7.6, peker informanter fra kommunene på at kommunen ikke gis mulighet til å utnytte de samlede ressursene og kompetansen mer fleksibelt. Lærertetthetsnormen blir trukket fram som det et eksempel på dette. Det blir vist til at denne formen for detaljstyring i liten grad gir handlingsrom til kommunene og den enkelte skole, og ikke oppmuntrer til alternative måter å jobbe på for å sikre ønsket kvalitet i opplæringen.

En del hevder også at bemanningsnormer gjør at kommunens ressurser vris mot oppvekstsektoren, og vekk fra f.eks. barnevern og helse og omsorg, altså at bemanningsnormene får tverrsektorielle konsekvenser. Her er imidlertid meningene delte, for flere informanter fra blant annet helse og omsorg kjenner seg ikke igjen i dette. Informanter i kommuneledelsen er oftere negative til bemanningsnormene enn de fagansvarlige, fordi det binder ressurser i budsjettet og gjør at de ikke kan prioritere slik de ønsker. Imidlertid er flere informanter i oppvekstsektoren (i kommuner og interesseorganisasjoner) positive til bemanningsnormene, fordi det sikrer et minimum av ressurser til deres sektor. På den annen side opplever informanter fra sektorene som har bemanningsnormer at disse kravene blir maksimumsnormer i stedet for minimumsnormer slik de er ment å være, og at det er vanskelig å få gjennomslag for bemanning utover kravet. Samtidig må man forutsette at normtallene som vedtas er basert på faglige vurderinger av hva som er et forsvarlig nivå på tjenesten.

Informanter fra kommuner og interesseorganisasjoner peker også på at bemanningsnormen og pedagognormen på barnehageområdet kan fordyre tjenesten ved at kommunene er pålagt å øke bemanningen med et helt årsverk når antall barn i barnehagen krysser intervallgrensen på antall barn per ansatt/pedagog. Det etterspørres større fleksibilitet, for eksempel ved at normene legges på kommunenivå i stedet for på enhetsnivå. Flere informanter hevder at en slik tilpasning ville gi kommunene mulighet til bedre målretting av ressursene opp mot lokale behov.

En undersøkelse gjennomført av Telemarksforskning konkluderte med at «statlige krav og normer for hvordan kommunene skal løse sine tjenester, binder opp økonomiske ressurser på en måte som ikke nødvendigvis er i tråd med ønsker og mål som man ønsker å prioritere

lokalt».³⁰ Danielsen et al. (2019) har analysert økonomiplaner i åtte kommuner, og sett på om statlige føringer preger budsjettene på hhv. opplæring og helse og omsorg. Deres data viser at det overordnet virker å være lite forskjell på hvordan kommunene i utvalget prioriterer hhv. opplæring og helse og omsorg (de har ikke sammenlignet med prioriteringer på andre sektorer). Imidlertid får også Danielsen et al. samme svar fra respondentene de intervjuer som vi har fått i vår undersøkelse – nemlig at bemanningsnormene vrir ressurser vekk fra andre sektorer enn oppvekst.³¹ I studien til Telemarksforskning fant de også at statlige krav på ett område resulterer i at kommunen må gjennomføre kutt på andre områder, i strid med lokale ønsker og behov.³²

Rettsliggjøring reduserer lokale prioriteringsmuligheter

En utfordring som flere informanter peker på, i alle informantgruppene, er at lovpålagte oppgaver går ut over ikke lovpålagte oppgaver. Dette påvirker særlig oppgaver som forebygging og planarbeid. Det er særlig informanter innen barnevern som påpeker dette, og de fremhever at innen barnevern er det på lengre sikt ressursbesparende med tidlig, forebyggende innsats.

Videre er det mange informanter som tar opp at individuelle rettigheter binder ressurser i budsjettet. Dette påpekes også av Vabo i rapporten til Generalistkommuneutvalget: «rettighetslovgivning er et svært inngripende styringsvirkemiddel, som åpenbart bidrar til økt likeverdighet i tjenestetilbudet – men som tar bort alle prioriteringsmuligheter lokalt.»³³ Vi har ikke funnet noen stor økning i individuelle rettigheter i vår lovgjennomgang, med unntak av på opplæringsområdet, men mange informanter peker på at innbyggerne virker å være mer opptatt av å få sine rettigheter innfridd nå enn tidligere. Som beskrevet i kapittel 4.3 peker flere på at det har skjedd en individualisering i samfunnet. Individuelle rettigheter innebærer også at kommunen må bruke ressurser på å behandle enkeltvedtak, følge opp, kontrollere og dokumentere vedtakene, og behandle eventuelle klager. KDD skriver i sin veileder for statens styring av kommunene at

Ved utredning om framtidig lovgivning om individuelle rettigheter bør det gis en omtale og vurdering av et alternativ med å lovfeste bare en plikt for kommunen til å sørge for tilbud om den aktuelle tjenesten. En lovgivning med «sørge-for-ansvar» gir den største fleksibiliteten for kommunene, og det beste grunnlaget for lokale prioriteringer og samordning på tvers av ulike tjenesteområder.³⁴

³⁰ Brandtzæg, Bent Aslak, Erik Magnussen, Mari Torvik Heian, Marit Sissel Kvernenes, Halvard Vike, Anders Ravik Jupskås og Sivert Strande Ruud (2022). *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår. Motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid*. Telemarksforskning, TF-rapport nr. 636. S. 11

³¹ Danielsen, Ole Andreas, Jan Erling Klausen og Sigrid Stokstad (2019). *Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis*. Oslo MET/NIBR, NIBR-rapport 2019:12. S. 63-4

³² Brandtzæg, Bent Aslak, Erik Magnussen, Mari Torvik Heian, Marit Sissel Kvernenes, Halvard Vike, Anders Ravik Jupskås og Sivert Strande Ruud (2022). *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår. Motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid*. Telemarksforskning, TF-rapport nr. 636. S. 11

³³ Generalistkommuneutvalget (2023). *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*. NOU 2023:9. S. 273

³⁴ Kommunal- og distriktsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Veileder*. S. 6

I tillegg påpeker mange av våre informanter i kommunene at samfunnet blir stadig mer individualisert, og at innbyggerne blir mer bevisst og har mer kunnskap om hvilke rettigheter de har. På grunnskoleområdet har det også vært en utvikling i retning av sterkere rettighetsfesting og vekt på individuelle rettigheter. Flere har nevnt begrepet «rettighets-samfunnet», og sier at dette er en økende utfordring for de som er i førstelinjen i kommunene. I tillegg øker også forventningene i befolkningen til hva kommunen skal levere. Det er også mer kunnskap og forskning på effekten av ulike tiltak, for eksempel på betydning av barnehagedeltakelse på barns språkferdigheter. Enkelte har sagt i intervju at de blir møtt med forventninger om spesifikke typer tjenester, selv om lovverket i utgangspunktet åpner for flere mulige løsninger, blant annet innenfor helse og omsorg.

4.2.3 Konsekvenser for lokaldemokratiet

Flere informanter, særlig i kommuneledelsen, har problematisert at det store styringstrykket fra staten innebærer mindre rom for lokale prioriteringer. Det er også andre studier som har pekt på at når det lokale handlingsrommet blir for lite, blir det mindre motiverende å engasjere seg i lokaldemokratiet.³⁵

Dette forsterkes av at mange av kommunene har lite ressurser, særlig når det gjelder personell. Når staten har definert *hvordan* oppgavene skal løses, og kommunen heller ikke har ressurser til å gjøre mer enn det som er lovpålagt, blir handlingsrommet til slutt lite. Enkelte informanter i kommuner og blant interesseorganisasjoner har nevnt at kommunen står igjen som en «forvaltningskommune» eller «gjennomføringskommune», som har som hovedoppgave å gjennomføre det staten bestemmer.

Enkelte informanter fra interesseorganisasjonene peker også på at noen tjenesteområder er så gjennomregulerte, at de har stilt spørsmål ved om oppgaven egentlig bør være statlig når staten setter så mange og detaljerte krav at det ikke lenger er noe å bestemme over. Andre igjen mener det er viktig med nærhet til innbyggerne, og at det er lokalpolitikere og de ansatte i kommunen som bør bestemme over tjenestetilbudet.

Funnene våre samsvarer med studien *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår* fra Telemarksforskning.³⁶ Det som i størst grad begrenser det lokalpolitiske handlingsrommet, ifølge deres studie, er kommunal økonomi og statlig detaljstyring. De peker videre på at den økte oppgavemengden i kommunene bidrar til et økende press på det lokalpolitiske handlingsrommet.

³⁵ Se bl.a. Brandtzæg, Bent Aslak, Erik Magnussen, Mari Torvik Heian, Marit Sissel Kvernenes, Halvard Vike, Anders Ravik Jupskås og Sivert Strande Ruud (2022). *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår. Motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid*. Telemarksforskning, TF-rapport nr. 636, og Generalistkommuneutvalget (2023). *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*. NOU 2023:9.

³⁶ Brandtzæg, Bent Aslak, Erik Magnussen, Mari Torvik Heian, Marit Sissel Kvernenes, Halvard Vike, Anders Ravik Jupskås og Sivert Strande Ruud (2022). *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår. Motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid*. Telemarksforskning, TF-rapport nr. 636.

4.3 Statens styring er bare en del av utfordringsbildet

4.3.1 Mangel på kompetanse og kapasitet er den største utfordringen

De fleste informantene våre, på alle nivå, fremsetter at det største problemet er å få tak i personell med riktig kompetanse. Sagt litt enkelt, så hjelper det lite at staten fastsetter krav og gir innbyggerne flere rettigheter, hvis kommunene ikke klarer å innfri kravene. Dette påpekes også av Vabo (i rapporten til generalistkommuneutvalget): «for å løfte de kommuner som mangler kapasitet og kompetanse – så er antakelig ikke stadig mer detaljerte regler, flere retningslinjer og mer tilsyn en effektiv måte å styre på».³⁷ Denne problematikken er grundig dekket i andre utredninger, og drøftes ikke videre her.³⁸

Lover og forskrifter som setter krav til bemanning eller spesifikke profesjoner er åpenbare styringsgrep som påvirker kompetansebehovet i kommunene. Som nærmere beskrevet i kapittel 9.5 ble det i 2020 innført krav om at alle kommuner skal ha knyttet til seg psykolog, og en del kommuner har problemer med å oppfylle dette lovkravet. Det samme er tilfellet når det gjelder barnehagelærere, lærere og sykepleiere. Utfordringene knyttet til behovet for helsepersonell i kommunene er godt dokumentert i Helsepersonellkommissjonens rapport.

4.3.2 Kommunene kan bli bedre til å utnytte handlingsrommet som finnes

Flere av våre informanter fra departementene og direktoratene peker på at kommunene kan bli flinkere til å utnytte handlingsrommet som finnes i lov og forskrift. Blant annet peker flere av våre informanter fra statlig sektor på at kommunene selv har mulighet til å fortolke lovverket, og kan utfordre direktoratene og statsforvalter på det området. En undersøkelse utført av Telemarksforskning fant tilsvarende at en relativt stor andel av kommunestyre-representantene mente at kommunen ikke utnytter handlingsrommet godt nok.³⁹

Flere av våre informanter i kommunene hevder at veiledere og retningslinjer tegner et idealbilde av hva som er ønskelig nivå på kommunale tjenester. Som nevnt tidligere er det ifølge vår gjennomgang kun Helsedirektoratet som presiserer at deres veiledere, råd og anbefalinger ikke er rettslig bindende, og tydeliggjør dermed kommunenes mulighet til å selv tolke regelverket.

³⁷ Generalistkommuneutvalget (2023). *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*. NOU 2023:9. S. 271

³⁸ Se bl.a. Kompetansebehovsutvalget, samt NOU 2023:4 *Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste* (Helsepersonellkommissjonen) og NOU 2022:9 *Med videre betydning – Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole*.

³⁹ Brandtzæg, Bent Aslak, Erik Magnussen, Mari Torvik Heian, Marit Sissel Kvernenes, Halvard Vike, Anders Ravik Jupskås og Sivert Strande Ruud (2022). *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår. Motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid*. Telemarksforskning, TF-rapport nr. 636.

5 DFØs vurderinger av statens styring

I dette kapitlet presenterer vi våre vurderinger av hvorvidt styringen innenfor de fire sektorene er i tråd med prinsippene for rammestyring og forholdsmessighet. Som nevnt i kapittel 3, er hovedprinsippet for statens styring av kommunene *rammestyring*. Prinsippet om rammestyring sier at den statlige styring skal utøves slik at kommunene gis handlefrihet til å innrette oppgaveløsning og tjenestetilbud ut fra lokale forutsetninger og behov, og at detaljert statlig styring skal være særskilt begrunnet i nasjonale mål som eksempelvis rettsikkerhet og likeverdige tjenester.

Forholdsmessighetsprinsippet sier at «det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. (...) Dette innebærer bl.a. at et tiltak må være *egnet* til å oppnå målet med tiltaket, og det må være *nødvendig* for å nå målet» (vår utheving). Med andre ord innebærer forholdsmessighet at detaljert statlig styring må være både egnet og nødvendig for å oppnå nasjonale målsettinger. Med «egnet» forstår vi at tiltaket må kunne påvirke måloppnåelsen i den ønskede retningen (ved at det avhjelper problemet eller reduserer negative virkninger av problemet). Det er med andre ord flere mulige tiltak som kan være «egnete» for å påvirke måloppnåelsen, som både er mer eller mindre inngripende. Med «nødvendig» forstår vi at det er identifisert et problem som hindrer oppfyllelsen av nasjonale mål og som derfor *krever* tiltak. Forholdsmessig styring vil utfra dette innebære å finne det mest egnede og samtidig minst inngripende tiltaket, forutsatt at tiltak er nødvendig for å oppnå nasjonale mål.

5.1 Kontekst og ramme for vurderingen

Denne områdegjennomgangen er avgrenset til de fire velferdssektorene barnehage, skole, barnevern og helse- og omsorg, mens andre sektorer som kultur, næring, miljø mv. ikke er omhandlet. Når vi i det etterfølgende drøfter om statens styring er i tråd med rammestyringsprinsippet og om statens styring er forholdsmessig, er dette en viktig avgrensning som ligger som premiss for drøftingen.

Det er bred politisk enighet om at omfang og kvalitet på velferdstjenester ikke bør variere for mye mellom kommunene. Nasjonale mål som likeverdige tjenester og rettssikkerhet er fremtredende. Begrunnelsen er gjerne ivaretagelse av sårbare gruppers behov. Økonomisk teori sier også at staten bør ta et stort ansvar for denne type tjenester som omfordeler ressurser mellom individer.⁴⁰ Sektorene preges derfor av sterk statlig styring i form av lovreguleringer og kontroll. Hvor detaljert styringen skal være, vil imidlertid være gjenstand for diskusjon og tilpasning.

Kommuneloven fastslår at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Spørsmålet som

⁴⁰ Lunder, Trond Erik (2023). «Øremerket finansiering av kommunale velferdstjenester. Økonomiske insentiver i møte med et begrenset handlingsrom.» I Haukelien, Heidi og Trond Erik Lunder (2023). *Hvordan kommuner tenker. Politik- og praksisnær forskning i kommunale virkeligheter*, jf. henvisning til Brueckner, 2000; Fiva & Rattsø, 2006; Lunder, 2016; Oates, 1972

drøftes i dette kapitlet er når og om denne grensen nås for disse fire sektorene. Vi vil, i tråd med mandatet, konsentrere drøftingen rundt avveiningen mellom prinsipp 5 om rammestyring og prinsipp 2 om forholdsmessighet. I tillegg vil vi poengtere at flere av de andre prinsippene naturlig nok også har relevans, og nevner spesielt nærhetsprinsippet, finansieringsprinsippet og det finansielle ansvarsprinsipp. Disse er imidlertid ikke drøftet inngående her.

5.2 Vurdering av virkemiddelbruken opp mot rammestyringsprinsippet

5.2.1 Både mer og mindre rammestyring

I vurderingen av om virkemiddelbruken er i tråd med rammestyringsprinsippet, trekker vi linjen tilbake til gjennomgangen Difi gjorde i 2015.⁴¹ Difi vurderte den gang statens styring på to av de samme sektorene; grunnskole og helse og omsorg, og fant at det på samme tid både hadde blitt mindre og mer detaljert styring. De fant at bruk av rammelover og reduksjon av øremerkede tilskudd tydet på mindre detaljert styring i stort, mens det var en økning i bruk av pedagogiske virkemidler. Samtidig så de tegn til mer detaljert styring på andre områder, gjennom blant annet bemanningsnormer, kompetansekrav og prosess- og prosedyrekrav i lover og forskrifter.

Vår gjennomgang viser at trendene som beskrives i rapporten fra 2015 i stor grad har fortsatt i årene etterpå. Det er krefter som trekker i ulike retninger – både i retning av økt rammestyring, og i retning av strammere statlig styring.

Statlige krav som legger føringer på *hvordan* kommunene skal løse oppgavene er lenger unna prinsippet om rammestyring, og mer i retning detaljstyring. Alle sektorene har i større eller mindre grad fått innslag av slik styring siden 2015, altså styring på innsatsfaktor og aktivitet (til venstre i resultatkjeden). Bemanningsnormene og kompetansekrav innen barnehage og skole er eksempler på styring på innsatsfaktorer. Krav om at kommunene skal ha knyttet til seg ulik helsefaglig kompetanse, er også krav som trekker i retning av økt detaljstyring. Detaljerte prosess- og prosedyrekrav, som det er særlig mye av innen barnevern, er også i mindre grad i tråd med rammestyringsprinsippet. Slike krav til oppgaveløsning viser at den statlige detaljstyringen innenfor disse sektorene på enkelte områder har økt siden 2015.

Rettighetslovgivning er et inngripende styringsvirkemiddel, som ofte innebærer at kommunene i praksis har lite rom for skjønn. KDD fremhever også i sin veileder om statens styring av kommunene at man bør være varsom med å innføre individuelle rettigheter. Vi har ikke funnet noen stor økning i individuelle rettigheter i vår gjennomgang, med unntak av opplæringsfeltet. Med andre ord ser ikke vi en økning i detaljstyringen av kommunene ved bruk av rettighetslovgivning, kanskje med unntak av for opplæringsfeltet. I tillegg kan

⁴¹ Difi (2015). *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015*. Difi-rapport 2015:19.

mange av de individuelle rettighetene anses nødvendige for å sikre rettssikkerhet og tilgang til likeverdige tjenester, og således være i tråd med forholdsmessighetsprinsippet.

Som beskrevet i kapittel 4, er det samlede styringstrykket fra staten overfor kommunene stort og økende. Kommunene har fått flere plikter og oppgaver de skal løse, og innbyggerne har fått flere rettigheter som kommunene skal innfri. Dersom summen av statlig styring binder opp ressurser på en måte som begrenser kommunenes reelle handlingsrom, også på områder hvor det er ønskelig med lokal tilpasning og handlingsrom, kan summen av krav også utfordre rammestyringsprinsippet. Rammestyring er heller ikke enten-eller, og det er heller ikke et mål i seg selv. Rammestyring må veies opp mot de andre prinsippene for statens styring av kommunene og hensynet til nasjonale mål. Det at omfanget av lovkrav, oppgaver og rettigheter er stort er derfor ikke nødvendigvis i konflikt med rammestyringsprinsippet, slik vi vurderer det. Mye styring er ikke nødvendigvis detaljstyring, og ikke alle informantene vi har snakket med mener at staten detaljstyrer.

Gjennomgangen av økonomiske virkemidler viser at staten her styrer mer i tråd med rammestyringsprinsippet, ved at sektorene i hovedsak er finansiert gjennom rammetilskuddet. Omfanget av øremerkede tilskudd har også blitt redusert siden 2015, med unntak av for helse- og omsorgssektoren, som er på om lag samme nivå målt i reelle tall.⁴² Imidlertid er det faktorer som tyder på at utviklingen mot økt økonomisk rammestyring delvis har sammenheng med at nye oppgaver i stedet er tatt inn som lovkrav. Med andre ord kan det da være mindre behov for å styre gjennom økonomiske virkemidler fordi styringen heller er gitt gjennom lovkrav. Forholdet mellom økonomiske og juridiske virkemidler er noe som bør analyseres nærmere, da vi ikke har gått systematisk gjennom dette i denne områdejennomgangen.

Videre har økningen i skriftlige veiledere og retningslinjer vedvart innen helse og omsorg og barnevern. For både grunnskole og barnehage har det vært en dreining fra bruk av pedagogiske virkemidler i form av skriftlige dokumenter til såkalte kompetansepakker. De pedagogiske virkemidlene legger ikke like strenge føringer på kommunene. Prinsipielt står ikke bruk av pedagogiske virkemidler i motsetning til rammestyringsprinsippet, ettersom de ikke skal være rettslig bindende for kommunene. Når vi ser på omfanget av veiledere innen f.eks. helse og omsorg og barnevern, er det imidlertid en utfordring at ingen har oversikt over det totale omfanget av veiledere som kommunene må forholde seg til.

5.3 Vurderingen av forholdsmessigheten av statlig styring

For å vurdere om statlige styringsvirkemidler tiltak som begrenser kommunalt selvstyre er egnede og nødvendige for å nå nasjonale mål, må effekten av de ulike tiltakene analyseres over noe tid, og det må kontrolleres for andre forklaringsvariabler. For å gjøre dette på en

⁴² Angående helse- og omsorgssektoren: I nominelle tall er det en økning i beløpet bevilget over statsbudsjettet (blå bok) fra omtrent 6 milliarder til i overkant av 7 milliarder. Justert for beregnet kostnadsvekst i kommunene (vekst i for eksempel lønninger, pensjonskostnader, prisvekst på varer/tjenester) er summen bevilget over statsbudsjettet omtrent det samme i 2022 som i 2016. Kapittel 6.4, 7.4, 8.4 og 9.4 presenterer figurer med tall målt i sistnevnte 2022-kr.

etterprøvbar og grundig måte, er det nødvendig med et lengre tidsperspektiv og egen datainnsamling. Dette har vært utenfor rammene for denne områdegjennomgangen. I tillegg har det vært krevende å få gode svar på om styringen er forholdsmessig i intervjuene vi har gjennomført. I alle intervjuene har vi spurt om det er deler av statens styring som informantene mener er uforholdsmessig og forklart hva som ligger i det begrepet. Ingen av informantene har gitt tydelige svar på dette spørsmålet. Dette kapitlet vil derfor trekke opp noen problemstillinger og spørsmål som har dukket opp i løpet av gjennomgangen, som problematiserer om statens styring av kommunene er forholdsmessig.

5.3.1 For mye styring i form av lov- og forskriftskrav?

Som denne gjennomgangen har vist, er det svært mange lovkrav og rettigheter som kommunene må forholde seg til. Samtidig viser tilsynsrapporter og andre rapporter at mange kommuner ikke klarer å oppfylle alle lovkravene. Tvert imot viser Menons gjennomgang av kommunenes oppfyllelse av lovkrav viste at *ingen* av kommunene oppfylte alle lovkravene de analyserte.⁴³

Som beskrevet i kapittel 4.1, synes det som om utfordringen for kommunene ligger i summen av mengden krav heller enn i at de opplever seg detaljstyrt. Imidlertid er hovedinntrykket vårt at den statlige juridiske styringen jevnt over er godt begrunnet. Overordnet sett synes det som om at det er stor forståelse for at krav stilles, selv om summen er stor. Samtidig ser vi at det på enkeltområder er eksempler på u hensiktsmessige krav, og at noen krav fremstår for rigide.

Spørsmålet blir da om summen av krav kan sies å være forholdsmessig?

Utover kravene som stilles til bemanning og kompetanse, særlig på barnehage og skolesektoren, har vi fått få innspill til lovkrav eller områder som oppleves som unødvendige eller for stramt regulert. Vi ser imidlertid at den juridiske styringen på noen områder i liten grad hensyntar det faktum at kommunene er veldig forskjellige, og har ulike utfordringer, behov og forutsetninger. Når det eksempelvis stilles eksplisitte krav til bestemte funksjoner eller bemanning, og kravene gjøres generelle, kan styringen tendere mot å være uforholdsmessig hvis den i for liten grad er tilpasset behovet i den enkelte kommune. Vi ser blant annet at flere, særlig små kommuner, opplever at hovedutfordringen er å skaffe nok kapasitet og kompetanse til å ivareta tjenestene og oppgavene på en lovmessig måte. Vi ser også at sektorvise lov- og forskriftskrav både kan gi overlapp og manglende koordinering på tvers av sektorer og fagområder, som igjen kan medføre at omfanget fremstår uoversiktlig og uforholdsmessig.

Videre kan manglende lovoppfyllelse tyde på at statens styring ikke virker etter hensikten, og at *mer* styring i form av flere lovkrav kanskje ikke vil gjøre situasjonen bedre. Dette gir indikasjoner på at det kan være behov for å justere på styringstrykket på noen områder, eventuelt nyansere krav eller supplere med andre virkemidler. Som Vabo har pekt på i Generalistkommuneutvalgets rapport: «For å løfte de kommuner som mangler kapasitet og

⁴³ Menon Economics (2022). *Ståa i norske kommuner*. Menon-publikasjon nr. 46/2022.

kompetanse – så er antakelig ikke stadig mer detaljerte regler, flere retningslinjer og mer tilsyn en effektiv måte å styre på».⁴⁴

Vår vurdering er at selv om statlig styring kan sies å være nødvendig på disse fire sektorene, kan det stilles spørsmål ved om staten har kommet frem til de mest egnede og minst inngripende tiltakene. Vi ser også at det kan stilles spørsmål ved om valgte tiltak er tilstrekkelig til å løse det underliggende problemet.

5.3.2 Er styringen nødvendig, men ikke egnet?

Som omtalt i kapittel 5.3.1, er hovedintrykket at det er mange lov- og forskriftskrav innenfor de fire sektorene vi ser på, men også at det er nødvendig med statlig styring på disse områdene. Det kan diskuteres om lovkravene som er satt for tjenestene som skal leveres, er på et «riktig» nivå, og om det utfra slike vurderinger er mulig å lette på styringstrykket. Vi har ikke hatt grunnlag for å gjøre slike vurderinger, men ser at dette kan være aktuelle spørsmål å se nærmere på.

Selv om statlig styring er nødvendig, stiller vi spørsmål ved om de lovkrav og rettigheter som innføres er de riktige, eller om det er andre tiltak som burde kommet *i stedet for*. Det sentrale spørsmålet er om tiltaket som er valgt er det som er *mest* egnet og samtidig minst inngripende. Vi vurderer at valg av gode tiltak krever grundige utredninger som både belyser alternative tiltak og konsekvenser av de ulike alternativene. I tillegg bør utredningen belyse hvilke forutsetninger som må være til stede for at virkningen skal bli som ønsket, og om disse faktiske er til stede. Gjennomgangen har gitt indikasjoner på at utredningene som ligger til grunn noen ganger er mangelfulle, både når det gjelder vurderingen av alternativer og mulige konsekvenser, eller at det som vedtas bare delvis er i tråd med det som er utredet. Resultatet kan da bli at det valgte tiltaket blir mindre egnet og noen ganger også mer inngripende enn det som er hensiktsmessig.

5.3.3 Er styringen egnet, men ikke tilstrekkelig?

I vår gjennomgang har vi funnet eksempler på at statlige krav nok kan være egnet til å nå nasjonale mål, men at de bør følges av andre tiltak i tillegg.

Kompetanseutfordringer er et gjennomgående tema i alle sektorene vi har sett på. Det er mangel på barnehagelærere, lærere og flere typer kompetanse i de kommunal helse- og omsorgstjenestene og i barnevernet. Slik vi vurderer det er det flere ting staten kan gjøre for å støtte kommunene i dette, utover, eller i stedet for å lovfeste krav til kompetanse og bemanning. Vi mener at det kan finnes tiltak for å avhjelpe situasjonen som kan brukes på flere sektorer, dersom ulike sektorer arbeider sammen på statlig nivå. Eksempelvis kan man vurdere om kompetansekravene bør justeres, slik at det i større grad åpnes for godkjenning av realkompetanse og videre- og etterutdanning.

Det er også andre tverrsektorielle utfordringer som treffer kommunene, der vi tenker at staten kan jobber mer på tvers. Dette gjelder for eksempel forebyggende arbeid for barn og

⁴⁴ Generalistkommuneutvalget (2023). *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*. NOU 2023:9. S. 273.

unge, som involverer alle de fire sektorene vi har gjennomgått her. Vi har sett at når kommunens ansvar for å fremme gode oppvekstvilkår er hjemlet i barnevernsloven, er erfaringen at det ofte er barnevernet som må være pådriver for forebyggingsarbeidet. Dette gjelder også når viktige tiltak for gode oppvekstvilkår hører inn under de andre sektorenes ansvarsområder. Det kan vurderes om et mer tverrsektorielt hjemmelsgrunnlag eller en mer tverrsektoriell tilnærming i arbeidet med denne type komplekse samfunnsutfordringer, kan bidra til større eierskap på tvers av sektorgrenser.⁴⁵ I den forbindelse ser vi også at det kan være behov for en mer tverrsektoriell ledelseskompetanse, som kan påvirke til kultur og holdninger som gir en mer samordnet innsats på tvers av sektorer.

Inntrykket er at mange kommuner ønsker seg en aktiv og støttende stat, som kan bidra med veiledning og råd. Generalistkommuneutvalget peker også på dette, og skriver at «det bør arbeides for at veiledning, dialog og samarbeid er best mulig innrettet mot kommunenes behov».⁴⁶ Etter vår vurdering kan opprettelsen av regionale kompetansesentre eller læringsnettverk på tvers av kommunegrenser være et skritt i en slik retning. En annen mulighet er å styrke statsforvalters rolle og kapasitet til å drive aktiv veiledning og støtte. Det kan ligge et potensial i å synliggjøre de gode eksemplene og legge til rette for erfaringsutveksling.

Eksemplene over viser at selv om tiltakene kan være egnet til å bidra til å løse en utfordring, kan det stilles spørsmål ved om tiltakene er tilstrekkelige. Det vil imidlertid ofte være slik at flere tiltak må til for å løse en kompleks og sammensatt utfordring, som ofte kjennetegner velferdssektoren. Eksemplene viser også at selv om et tiltak kan være egnet, kan det stilles spørsmål ved om tiltaket som er valgt er det *mest* egnede. Er den valgte innretningen på virkemidlene gjort på den mest effektfulle og samtidig minst inngripende måten? Ved valg av statlige styringsvirkemidler og innretningen på disse, vil kravet om forholdsmessighet derfor kreve at departementene også gjør gode utredninger som avveier ulike alternativers egnethet opp mot hvor inngripende de er for kommunenes handlingsrom.

5.4 DFØs anbefalinger

På bakgrunn av drøftingen foran, vil vi trekke frem noen forbedringspunkter i statens styring av kommunene:

- Departementene og direktoratene bør bli flinkere til å følge utredningsinstruksen og KDDs egne retningslinjer for statens styring av kommunene. Dette handler om å utrede alternative (mindre inngripende) tiltak, utrede tverrsektorielle konsekvenser, belyse konsekvensene av tiltakene for flere typer kommuner, samt gå tilbake og revidere utredningene når Stortinget gjør endringer i vedtakene.
- Departementene bør bli flinkere til å evaluere effekten av lovkrav som innføres, og fjerne krav og rettigheter som ikke bidrar til bedre måloppnåelse.

⁴⁵ Eksempelvis slik det ble gjort i 0-24-samarbeidet, der en rekke direktorat og departement samarbeidet for å gi et tidlig og helhetlig tjenestetilbud til utsatte barn og unge og deres familier. Se: <https://0-24-samarbeidet.udir.no/>.

⁴⁶ NOU 2023:9. *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*. (Generalistkommuneutvalget.) Kommunal- og distriktsdepartementet. S. 229.

- Det bør vurderes å innføre såkalt solnedgangslovgivning/-klausuler, altså at alle særlover og forskrifter har en utløpsdato. Dersom loven eller forskriften skal videreføres, må hhv. Stortinget eller departementet ta aktivt stilling til dette, fortrinnsvis på bakgrunn av en evaluering av effekten av regelverket.
- Departement og direktorat bør i større grad lære av hverandre, både på tvers av sektorer og på tvers av forvaltningsnivå.
- Det kan i større grad gjennomføres piloter og forsøk for å teste ut om tiltak virker som forutsatt eller hvilken effekt fjerning av krav vil kunne få. Dette vil også være i tråd med intensjonene i tillitsreformen. Piloter og forsøk bør brukes for reell uttesting, og ikke bare som første ledd i en bred utrulling.
- Etter vår vurdering bør departementene og direktoratene da vurdere å bruke andre virkemidler enn (nye) lovkrav for å bidra til at nasjonale mål nås.
- Staten bør legge sterkere vekt på å støtte kommunene gjennom veiledning og rådgivning. Dette gjelder særlig overfor kommuner som har store utfordringer med kapasitet og kompetanse. Her kan statsforvalterne gis en tydelig rolle.
- På alle de fire fagområdene har mange kommuner utfordringer med å rekruttere nødvendig kompetanse. Fra statens side bør det derfor iverksettes avbøtende tiltak. Det kan blant annet dreie seg om å gjøre kompetansekravene mer fleksible, sette i verk tiltak for å øke rekrutteringen til utdanningene, oppmuntre til interkommunalt samarbeid eller å vurdere å organisere kompetansen i regionale nettverk som gir mer fleksibilitet.
- Staten bør i større grad vurdere helheten i styringstrykket og den interne sammenhengen i lovkrav/rettigheter. Dette innebærer at statens virkemiddelbruk må vurderes tverrsektorielt. Helt konkret kan f.eks. direktoratene på velferdsområdene få i oppdrag om sammen å se på hvordan de kan bidra til at de minste/mest sårbare kommunene kan oppfylle lovkravene. Det kan innebære å endre virkemiddelbruken eller differensiere den mer, i form av økt veiledning og oppfølging av noen kommuner.
- Direktoratene bør bli flinkere til å påpeke de *mulighetene* som ligger i lovverket når det gjelder lokal tilpasning. Her har også kommunene selv et betydelig ansvar, i å bli flinkere til å faktisk utnytte det lokale handlingsrommet, og å utfordre direktoratenes lovfortolkninger.

Punktene over vil kunne bidra til en mer tilpasset og helhetlig styring av kommunene. Det kan bedre effektiviteten gjennom mer målrettede tiltak, avvikling av tiltak som ikke fungerer, og mer hensiktsmessig styring. Utredning av konkrete tiltak som kan gi mindre detaljert styring fra statens side, kommer i fase 2 av prosjektet.

6 Statens styring av barnehagesektoren

6.1 Hovedlinjer i virkemiddelbruken på barnehageområdet

I dette kapitlet gjennomgår vi utvikling og endring i statens styring av kommunene på barnehageområdet for perioden 2013–2023. For å belyse utviklingstrekkene har vi kartlagt endringer i barnehageloven og utviklingen i bruk av øremerkede tilskudd. Vi presenterer også noen sentrale forskrifter til barnehageloven og beskriver bruken av pedagogiske virkemidler. Deretter presenterer vi funn fra intervjuer og dokumenter som belyser hvordan den statlige styringen oppleves og hvilke konsekvenser den har.

6.1.1 Hva kjennetegner sektoren og hva er sentrale utviklingstrekk?

Sammen med grunnskole er barnehage den nest største av de kommunale tjenestedområdene, og utgjør til sammen om lag 30 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter. Et særtrekk ved området er at kommunen både er barnehagemyndighet og barnehageeier. Et annet særtrekk ved sektoren er den store andelen private aktører. Som barnehagemyndighet skal kommunen oppfylle plikten til å sørge for barnehageplasser i kommunen, og gi veiledning og føre tilsyn med at både kommunale og private barnehager drives innenfor rammene av regelverket. Som barnehageeier skal kommunen drifte barnehagene i tråd med regelverket, på samme måte som private barnehageeiere.

Barnehageforliket i 2003

I juni 2003 ble det inngått et bredt forlik om barnehagepolitikken mellom alle partier på Stortinget med unntak av Kystpartiet (jf. St.meld. nr. 24 (2002-2003)). Målet var at alle som ønsket det skulle få barnehageplass, innføring av makspris og at private og offentlige barnehager skulle likestilles ved økonomiske tilskuddsordninger. Dette førte til en rask vekst i antall barnehager i Norge.

Rett til barnehageplass

Ot.prp. nr. 52 (2007-2008) om lov om endringer i barnehageloven (rett til plass i barnehage) ble vedtatt i Stortinget den 12. juni 2008. Loven trådte i kraft 1. januar 2009, og kommunene var fra dette tidspunktet forpliktet til å oppfylle retten til barnehageplass.

Barnehagetilskuddet innlemmes i rammetilskuddet til kommunene

Frem til 2011 ble barnehagene i all hovedsak finansiert gjennom et øremerket tilskudd til kommunene. Alle godkjente barnehager (dvs. både kommunale og private), hadde rett til statstilskudd, og kommunen søkte om tilskudd på vegne av alle barnehager i kommunen. Tilskuddet ble beregnet på bakgrunn av antall barn, deres alder og oppholdstid i barnehagen. I 2011 ble det øremerkede tilskuddet innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. Dette innebærer at midlene blir fordelt etter kriteriene i inntektssystemet, i stedet for etter faktisk aktivitetsnivå som tidligere.

Likeverdig behandling av kommunale og private barnehager

Økningen i antall private barnehager preget årene etter barnehageforliket. Andelen private barnehager økte fra 41 prosent i 1990 til 50 prosent i 1999. Andelen private barnehager har aldri vært under 53 prosent etter 2003.

I årene etter barnehageforliket har det vært gjennomført flere endringer for å sikre likeverdig behandling av kommunale og private barnehager. I 2004 fikk kommunene en lovfestet plikt til å finansiere private barnehager og etter at barnehagetilskuddet ble innlemmet i rammetilskuddet i 2011, kom forskrift om likeverdig behandling. Forskriften gir detaljerte bestemmelser om hvordan kommunens tilskudd til private barnehager skal beregnes. Forskriften er endret flere ganger og i 2015 erstattet av finansieringsforskriften.

Bemanningsnorm

I årene etter barnehageforliket har det vært et viktig politisk mål å styrke kvaliteten i barnehagene. I 2009 kom den første stortingsmeldingen om kvalitet i barnehagen (St. meld. Nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*), med mål om å sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager, styrke barnehagen som læringsarena og at alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap.

Satsingen på kvalitet var også sentralt i stortingsmeldingen om Framtidens barnehage (Meld. St. 24 (2012-2013) - *Framtidens barnehage*). Her legges det til grunn at god bemanning er nødvendig for å sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager. Regjeringen signaliserte her at de ville innføre bemanningsnorm i barnehager.

I barnehageloven står det at bemanningen skal være tilstrekkelig slik at barnehagen kan være en pedagogisk virksomhet. Bakgrunnen for at Stortinget vedtok en bemanningsnorm i 2018, var at et regelverk som tillater store lokale variasjoner i grunnbemanningen, ikke i tilstrekkelig grad sikrer et likeverdig barnehagetilbud for alle barn. I Prop. 67 L (2017-2018) skrev departementet bl.a. dette:

Departementet vil vise til at en lovfestet bemanningsnorm kan gå på tvers av hovedprinsippet om rammestyring av kommunene, da kommunenes handlefrihet og mulighet til lokale prioriteringer reduseres. En slik regulering må derfor begrunnes særskilt. Det framgår av Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner at hensynet til likeverdige tjenester kan begrunne bruk av statlige styringsvirkemidler som begrenser friheten til kommuner. Etter departementets vurdering vil behovet for å sikre at alle barnehager har tilstrekkelig voksentetthet til å drive en god pedagogisk virksomhet, derfor være et hensyn som kan begrunne en slik regulering. Departementet vil vise til at om lag halvparten av barnehagesektoren består av private aktører, og at det derfor er behov for en tydelig lovregulering som sikrer likeverdige barnehagetjenester.

Bemanningsnormen innebærer at barnehagen skal minst ha én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år. Bemanningen gjelder for barnehagen som helhet, ikke for hver enkelt gruppe. Den regulerer hvor mange årsverk som må være ansatt i grunnbemanningen i barnehagen etter hvor mange barn som går i barnehagen. Grunnbemanningen omfatter årsverk som er avsatt til det ordinære og

direkte arbeidet med barna i barnehagen. Dette innebærer at pedagogiske ledere, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter som utfører oppgaver innenfor det ordinære barnehagetilbudet, skal regnes med i grunnbemanningen. Det ble ikke lagt inn midler til kommunesektoren som følge av bemanningsnormen som ble innført i 2018. Dette skyldtes at normkravene var oppfylt på nasjonalt nivå i kommunale barnehager. Ved fastsettelsen av veksten i frie inntekter i statsbudsjettet for 2022 ble det tatt hensyn til kommunenes kostnader til økt grunnbemanning og flere pedagoger i barnehagene.

Norm for pedagogisk bemanning

Samtidig som det ble stilt krav til grunnbemanningen i barnehagene, ble det i 2018 vedtatt en skjerpet pedagognorm (forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager).

Målet med barnehagen som pedagogisk virksomhet, er å gi barna et tilrettelagt tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen. For å oppnå dette skal barnehagen være en lærende organisasjon, og det pedagogiske arbeidet skal være begrunnet i barnehageloven og rammeplanen. Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning og pedagognormen regulerer forholdet mellom antall barn og antall pedagogiske ledere i barnehagen. Det innebærer krav om minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Pedagognormen gjelder for barnehagen som helhet.

Det er et krav at pedagogisk leder må ha utdanning som barnehagelærer. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolen.

6.1.2 Aktører og organisering av barnehageområdet

Kunnskapsdepartementet (KD) har det overordnede ansvaret for barnehagesektoren. Departementet fikk overført ansvaret for barnehager fra Barne- og familiedepartementet i 2006. Som øverste forvaltningsorgan på området har KD etatsstyringsansvaret for Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratet (Utdanningsdirektoratet) skal både gi faglige innspill til, og iverksette vedtatt nasjonal politikk. Helt overordnet kan direktoratets oppgaver kategoriseres slik:

- dokumentasjon og analyse av tilstanden i barnehagene
- kvalitets- og kompetanseutvikling for barnehagesektoren
- tilskudds- og regelverksforvaltning
- tilsynsoppgaver
- veiledning til sektoren

Utdanningsdirektoratet har ansvaret for den faglige styringen av statsforvalteren på barnehageområdet. Utdanningsdirektoratet er også overordnet tilsynsmyndighet og fra 2022 har direktoratet selv ansvaret for økonomisk tilsyn med private barnehager.

Statsforvalteren iverksetter barnehagepolitikken i det enkelte fylke gjennom forvaltning av statlige tilskudd, oppgaver etter barnehageloven og veiledning av kommuner. Statsforvalteren koordinerer og initierer utviklingsarbeid i kommuner og barnehager og er

klageinstans på vedtak fattet av kommunen som barnehagemyndighet. Statsforvalteren fører også tilsyn med kommunens ivaretagelse av rollen som barnehagemyndighet, og kan føre tilsyn med enkeltbarnehager ved særlige tilfeller.

Statped er en statlig støttetjeneste for kommuner og fylkeskommuner i deres arbeid for at barn, unge og voksne med varige og omfattende behov for særskilt tilrettelegging får gode, tilpassede barnehage- og opplæringstilbud i inkluderende fellesskap. Statped skal gi tjenester på små og særlig spesialiserte fagområder, innenfor syn, hørsel, ervervet hjerneskade, kombinerte sansetap og døvblindhet, tegnspråk og alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK).

Kommunen er både barnehagemyndighet og barnehageeier. Som lokal barnehagemyndighet har kommunen ansvar for godkjenning av og tilsyn med barnehagene i kommunen, både private og kommunale. Kommunen skal følge med på at virksomheten drives innenfor rammene av godkjenningen, at barnehagens vedtekter ikke er i strid med loven og at innholdet er i samsvar med lov og rammeplan. Tilsynet innebærer også et aktivt veiledningsansvar. Det er kommunen som skal sørge for at alle godkjente barnehager i kommunen mottar offentlig tilskudd på en samlet sett likeverdig måte. Kommunen skal dekke kostnader til ordinær drift i barnehagene som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Barnehageeier har ansvar for tilbudet i den enkelte barnehage, enten barnehageeier er en kommune eller privat. Barnehageeier har ansvar for at barnehagene drives i tråd med kravene i lover og forskrifter, og skal blant annet sørge for at kravene til bemanning og kompetanse er ivaretatt.

6.2 Bruk av juridiske virkemidler

6.2.1 Barnehageloven

Barnehageloven regulerer kommunens rolle som barnehagemyndighet og barnehageeier. I tillegg til barnehageloven, stilles det krav til kommunen og barnehagene i lover som forvaltningsloven, arbeidsmiljøloven og barnevernsloven.

Et særtrekk ved styringen på barnehageområdet er at mange krav og plikter er rettet mot selve tjenesten. Det betyr at både kommunale og private barnehageeiere og barnehager må oppfylle de samme kravene som stilles i lov- og regelverk. Dette er krav knyttet til barnehagens formål og innhold, barns og foreldres medvirkning, organisering, internkontroll, personalet, spesialpedagogisk hjelp og psykososialt barnehagemiljø.

Loven stiller også krav til kommunen som barnehagemyndighet. Kommunen har plikt til å tilby barnehageplass til barn bosatt i kommunen og kommunen avgjør søknader om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet ut fra formål og innhold. Alle godkjente barnehager i kommunen skal samarbeide om opptak av barn, og kommunen skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess, der det tas hensyn til barnehagenes mangfold og egenart.

Som barnehagemyndighet skal kommunen også gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene barnehageloven. Kommunen skal føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene som gjelder tilskudd til private barnehager.

Det stilles også krav i loven om at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet.

6.2.2 Endringer i barnehageloven

Barnehageloven har blitt endret en rekke ganger de senere årene. Noen viktige endringer er:

År *	Endringens innhold	Endringens art
2013	(LOV 2012-06-22-54) Tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager. Krav om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode. Kommunen fører tilsyn og kan anvende økonomiske reaksjonsmidler.	Ny plikt, utvidet mulighet til reaksjon
	(LOV 2013-06-21-99) Krav om at kommunale barnehageeiere må legge frem opplysninger om tjenestedata. Krav om at den som ansettes i barnehage skal legge frem politiattest.	Ny plikt, rapportering
2016	(LOV 2016-06-17-65) Flytting av reglene om spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder fra opplæringsloven til barnehageloven. Det betyr blant annet at retten til spesialpedagogisk hjelp og retten til tegnspråkopplæring vil følge av barnehageloven. Kommunens plikt til å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne, fastsettes i barnehageloven. Barn og foreldre får klageadgang til statsforvalteren på kommunens avgjørelse om tilrettelegging	Nye plikter og individuell rettighet
	(LOV 2016-06-17-65) Rett til barnehageplass for barn født i september og oktober.	Presisering av individuell rettighet
	(LOV 2016-06-17-66) Statsforvalteren skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet.	Tilsynshjemmel til statsforvalter

2017	(LOV 2017-06-21-98) Rett til barnehageplass for barn født i november	Presisering av individuell rettighet
2018	(LOV 2018-03-16-1) Krav til norskspråklig kompetanse for å bli ansatt i barnehage.	Kompetansekrav
	(LOV 2018-06-08-29) Bemanningsnorm med mulighet for dispensasjon	Bemanningskrav
	(LOV 2018-06-08-29) Lovfestet plikt til samarbeid om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO	Plikt om samarbeid
	(LOV 2018-06-08-29) Krav om norskferdigheter for personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder	Kompetansekrav
2021	(LOV 2020-06-19-91) Krav til barnehageeiere om internkontroll	Krav om internkontroll
	(LOV 2020-06-19-91) Barn og foreldres rett til medvirkning, nulltoleranse mot krenkelser, krav om å arbeide forebyggende og en aktivitetsplikt	Individuell rettighet, krav om å arbeide forebyggende, aktivitetsplikt
	(LOV 2020-06-19-91) Krav om at kommunen som barnehagemyndighet skal likebehandle kommunale og private barnehager	Plikt til likebehandling (jf. egen forskrift om finansiering)
	(LOV 2020-06-19-91) Krav om at kommunen skal organisere oppgavene som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene som barnehageeier	Krav om organisering
	(LOV 2021-06-11-80) Krav om behandling av personopplysninger	Krav om å innhente tillatelse fra foreldre for å utlevere personopplysninger
	(LOV 2021-06-11-80) Plikt for kommunale barnehager til å rapportere tjenstedata til Utdanningsdirektoratet	Rapporteringsplikt
2022	(LOV 2020-06-19-91) Nasjonalt tilsyn med økonomiske forhold for private barnehager – Utdanningsdirektoratet	Overføring av tilsynshjemmel fra kommunen til Utdanningsdirektoratet
	(LOV 2021-06-11-78) Krav til kommunene om samarbeid mellom barnehage, PP-tjeneste og andre tjenesteytere	Samordningsplikt

	(LOV 2022-06-10-40) Krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet, med mindre særlige hensyn tilsier at de er på ulike steder	Krav til lokaler og utearealer
	(LOV 2022-06-10-40) Presisering av statsforvalterens tilsynsansvar og hjemmel for Utdanningsdirektoratet for å kunne føre tilsyn med om barnehagene oppfyller kravet om å ha internkontroll	Presisering av hjemmel for staten til å føre tilsyn

* År loven trådte i kraft

Endringene i barnehageloven berører kommunen som barnehagemyndighet eller som barnehageeier. Endringer i loven gjelder også selve tjenesten, og omfatter både kommunale og private barnehager.

6.2.3 Sentrale forskrifter

Det er per 2023 ti forskrifter til barnehageloven som berører kommunene som barnehagemyndighet og barnehageeier.⁴⁷ Av disse vil vi særlig trekke frem følgende:

- Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver
- Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager
- Forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage
- Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager
- Forskrift om foreldrebetaling i barnehager

Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (FOR-2017-04-24-487)

Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver er først og fremst rettet mot tjenesten, og omhandler i hovedsak plikter for alle som arbeider i barnehagen. Rammeplanen har bestemmelser om barnehagens verdigrunnlag, formål og innhold. Forskriften angir hva barnehagen skal fremme og ivareta for barna (brukereffekter). Det stilles også krav til barns og foreldres medvirkning.

Forskriften har også bestemmelser som gjelder barnehageeier, styrer og den pedagogiske lederens roller i barnehagen.

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager (FOR-2017-06-22-1049)

Forskriften er fra 1996 og har blitt endret flere ganger. I 1996 ble det stilt krav om én pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over seks timer. I 2006 ble det presisert at dette er et minimumskrav. Fra 1996 og frem til 2017 ble det også åpnet for at det i barnehager der barna hadde kortere oppholdstid per dag, kunne barnetallet økes noe per pedagogisk leder.

⁴⁷ Jf. vedlegg 6

Fra 2017 stilles det krav om at barnehagen skal ha forsvarlig pedagogisk bemanning og samtidig en skjerpet pedagognorm. Barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. I barnehager der over halvparten av barna har avtalt kortere oppholdstid enn seks timer per dag, skal omregnede heltidsplasser legges til grunn i beregningen av normen for pedagogisk bemanning etter andre ledd.

Forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage (FOR-2005-12-16-1477)

Formålet med forskriften er å sikre at opptak i barnehage skjer på en måte som ivaretar søkerens rettssikkerhet og en forsvarlig og effektiv saksbehandling. Forskriften er rettet mot barnehageeiere og kommunen som barnehagemyndighet. I forskriften er det krav til saksbehandlingen, inkludert klageadgang.

Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager (FOR-2015-10-09-1166)

Forskriften er hjemlet i §19 i barnehageloven og har krav til kommunen som barnehagemyndighet. Forskriften har bestemmelser om kommunens plikt til å fatte vedtak om, og utbetale tilskudd til private barnehager. Det er videre bestemmelser for hvordan driftstilskudd og kapitaltilskudd til private barnehager skal beregnes. Det følger av bestemmelsen at kommuner som ikke har kommunale ordinære barnehager, har plikt til å bruke satser fastsatt av departementet for utregning av driftstilskudd til private ordinære barnehager.

Forskrift om foreldrebetaling i barnehager (FOR-2005-12-16-1478)

Forskriften er rettet mot barnehageeiere og angir maksprisen for foreldrebetaling. Foreldrebetaling for en plass i barnehage skal ikke settes høyere enn en maksimalgrense. Betaling for kost kan komme i tillegg. Maksimalgrensen blir fastsatt i Stortingets årlige budsjettvedtak.

Det er også bestemmelser i forskriften som er rettet mot kommunen som barnehagemyndighet. Det gjelder plikt til å tilby reduksjon i foreldrebetalingen pga. lav inntekt og i form av søskenmoderasjon. Barnehageeier skal få dekket reduksjonen i foreldrebetalingen knyttet til moderasjon i forskriften her av kommunen.

6.2.4 Tilsyn på barnehageområdet

Ansvaret for å føre tilsyn på barnehageområdet er delt mellom kommunen, statsforvalteren og Utdanningsdirektoratet. Kommunen har som barnehagemyndighet ansvar for å føre tilsyn med at både kommunale og private barnehager drives innenfor rammene av regelverket. Statsforvalteren fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet og Utdanningsdirektoratet fører fra 2022 tilsyn med økonomien i private barnehager.

På barnehageområdet ble det i 2022 gjennomført 51 tilsyn fra statsforvalteren.⁴⁸ Dette var tilsvarende som i 2021. Det ble ført tilsyn med 12 prosent av kommunene. Tilsynene som ble

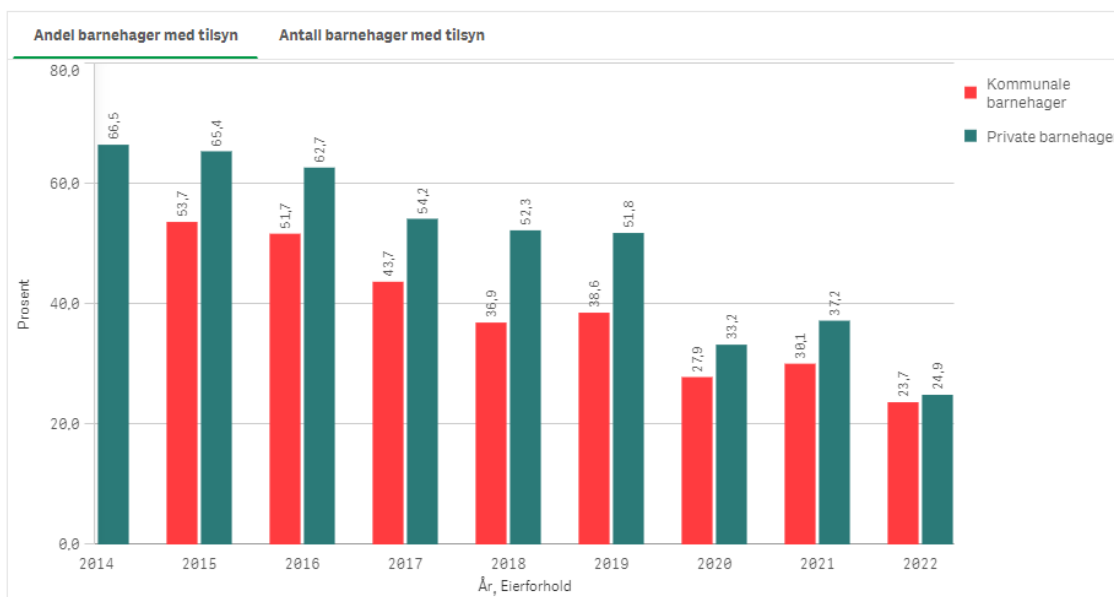
⁴⁸ Omtalen av statsforvalterens tilsyn er hentet fra Utdanningsdirektoratets oppsummering: *Funn fra tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet i 2022*. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/oppsummering-av-tilsyn/oppsummering-av-funn-fra-tilsyn-pa-barnehage-og-opplæringsområdet-i-2022/oppsummeringer-fra-tidligere-ar/>

gjennomført i 2022 dreide seg om bemanningen i barnehagene, individuell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne og kommunens ansvar for veiledning og tilsyn.

Tilsynene avdekket svakheter i kommunens forvaltningskompetanse, dvs. at kommunene ofte ikke fattet enkeltvedtak i de tilfellene der det er krav om enkeltvedtak, og at de ikke fattet vedtak så snart som mulig. Det var også mangler ved enkeltvedtakene som ble fattet knyttet til individuell tilrettelegging.

Tilsynene avdekket også at kommunen som barnehagemyndighet ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehagene oppfyller sine plikter etter barnehageloven, og at de ikke hadde oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven. I mange tilsyn avdekket statsforvalterne at barnehagemyndigheten ikke bruker sin kunnskap om barnehagene til å gjøre risikovurderinger når de skal vurdere behov for veiledning og tilsyn.

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at det har vært en kraftig reduksjon i kommunenes tilsyn med barnehagene (jf. figuren under).



Figur 3 Tilsyn på barnehageområdet⁴⁹

Halvparten av alle kommuner førte ikke tilsyn med noen kommunale eller private barnehager i 2022. Andelen kommuner som ikke har ført tilsyn med noen barnehager har økt de senere årene.

6.3 Bruk av pedagogiske virkemidler

Som myndighets- og forvaltningsorgan skal Utdanningsdirektoratet blant annet følge opp og forvalte rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver, forvalte og tolke barnehageloven med tilhørende forskrifter, og gi veiledning til og gjennomføre tiltak som kan støtte og utvikle barnehager, barnehageeiere og kommunen som barnehagemyndighet. Dette skal bidra til god praksis i barnehagesektoren. Som forvaltningsorgan gir Utdanningsdirektoratet

⁴⁹ Barnehagemonitor. Tilsyn i barnehagesektoren. <https://www.barnehagemonitor.no/tilsyn/>

ut ulike former for veiledningsmaterieill i form av for eksempel rundskriv, veiledere og artikler som skal virke normerende. Som et kompetanseutviklende tiltak er det også laget flere digitale kurs som skal gi faglig påfyll og støtte til å utvikle kompetanse og god praksis. Disse kompetansepakkene er åpent tilgjengelig for alle, og retter seg både mot ansatte, ledere og eiere av barnehagene.

Per august 2023 er det 20 dokumenter i form av rundskriv eller veiledere rettet mot barnehagesektoren. Blant disse er det 3 rundskriv, 6 juridiske veiledere, 9 mindre normerende veiledere og 2 artikler vedlagt lovparagrafer (som tolkninger av lov). De utgitte dokumentene er vedlagt spesifikke lovparagrafer til Barnehageloven og er dermed sterkt knyttet opp mot lovverket. Et særlig sentralt rundskriv er *Rundskriv F-08-06: Barnehageloven med forskrifter og Kunnskapsdepartementets merknader*, som gir både generelle og spesifikke merknader til aktuelle paragrafer. *Rundskriv F-04-11: Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter* er også et rundskriv med tolkninger og merknader til lovverket, men er ikke oppdatert siden 2011 med innhold som er relevant for bemanningsnormene og kompetansekravene som ble innført i 2018. *Veilederen Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier* er et samarbeid mellom fire direktorater, og er et eksempel på veiledning som er knyttet opp mot lovpresiseringer av krav til samordning på flere områder i 2022. I tillegg til lovfotolkninger omhandler også flere av veilederne på barnehageområdet barnehagens innhold. Blant omfanget av dokumentene rettet mot barnehagesektoren har Helsedirektoratet utgitt fire av veilederne. Disse er knyttet til miljø og helse, mat og måltider, og arbeid med inn klima.

I tillegg til de utgitte rundskrivene og veilederne er det per august 2023 seks kompetansepakker rettet mot barnehageansatte og barnehageledere, hvor en av dem også har barnehageeiere som målgruppe. Kompetansepakkene er en form for digitale kurs og anses som et virkemiddel for å bidra til god praksis og utvikling av pedagogisk innhold i barnehagene. De omhandler blant annet inkludering, barnehagemiljø, personvern, lek i barnehage, og digital praksis og digitale verktøy i det pedagogiske arbeidet.

6.4 Bruk av økonomiske virkemidler

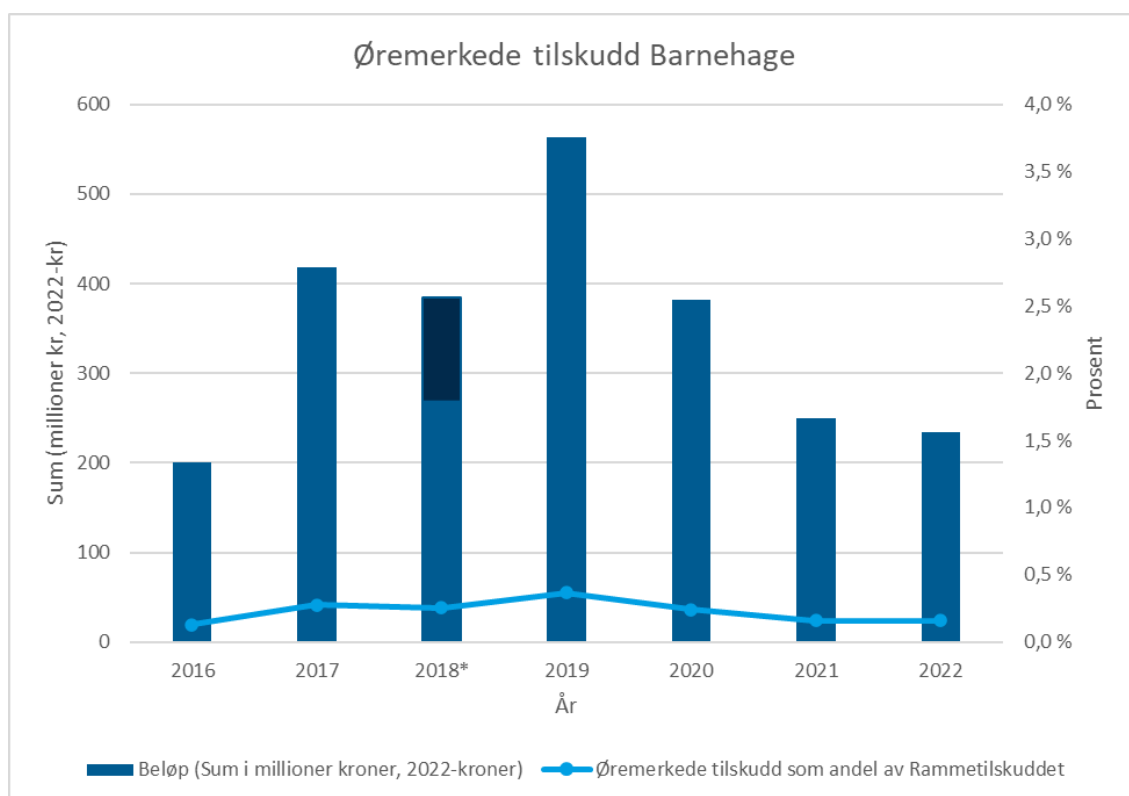
Barnehagesektoren utgjør omtrent tolv prosent av kommunenes driftsutgifter⁵⁰, og finansieres i hovedsak gjennom kommunens frie inntekter, med noe foreldrebetaling. I 2011 overtok kommunene finansieringsansvaret for barnehagene, og de øremerkede tilskuddene som i hovedsak hadde finansiert barnehagesektoren ble innlemmet i rammetilskuddet.

Figur 4 viser utviklingen av øremerkede tilskudd på barnehageområdet i perioden 2016-2022. Det er generelt lite bruk av øremerking. Den samlede summen gitt over Kunnskapsdepartementet sitt budsjett i 2022 var i overkant av 200 millioner kroner. Dette var fordelt på de tre tilskuddsordningene *Tilskudd til tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage*, *Tilskudd til økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn*, og *Tilskudd til svømmeopplæring i barnehager*. Førstnevnte tilskuddsordning var den klart største, og utgjorde godt over halvparten av beløpet bevilget over Kunnskapsdepartementet sitt budsjett. Med unntak av tilskudd for økt

⁵⁰ | 2021. Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). *Finansiering av kommunesektoren*.

barnehagedeltakelse har det blitt bevilget midler til de to andre ordningene i hele perioden. Som figur 4 også viser var det økt bruk av øremerking i perioden mellom 2017 og 2020. Dette skyldes at det ble gitt tilskudd til bemanningsnorm i barnehager for å styrke finansieringen av lovkravet. Kommunale og private barnehager fikk tilskudd utfra nærmere bestemte kriterier, blant annet at barnehagen lå i en kommune som ikke oppfylte bemanningsnormen.

Som andel av rammetilskuddet til kommunen utgjorde øremerkede tilskudd til barnehageområdet kun 0,16 prosent i 2022. Dette forholdstallet har vært stabilt siden 2016, selv om det varierte mellom 0,2 og 0,3 prosent i perioden hvor det ble gitt øremerkede midler til finansieringen av bemanningsnormen.



Figur 4: Øremerkede tilskudd Barnehage

Beløpene er hentet fra saldert budsjett. Justeringer til 2022-kroner er basert på kostnadsdeflatoren for kommunene. *I 2018 kom det 100 millioner i RNB, som ikke er med i saldert budsjett 2018, til Tilskudd til bemanningsnorm i barnehager. Dette er markert ved det mørkere feltet.

6.5 Hvordan styrer staten barnehageområdet, og hvordan oppleves styringen?

6.5.1 Staten styrer sterkere på barnehageområdet

Barnehagesektoren er fremdeles en ung sektor. Mens skolene fikk sin første lov i 1739, kom den første barnehage-loven i 1975. Siden 1975 har det kommet flere endringer som regulerer kommunen som barnehagemyndighet og barnehageeier.

Et viktig mål i barnehageforliket i 2003 var å oppnå full barnehagedekning. Mye av den statlige styringen – både juridisk og økonomisk – ble i tiden etter forliket innrettet mot å øke antallet barnehageplasser og regulere foreldrebetalingen.

I 2003 fikk kommunene en lovfestet plikt til å skaffe et tilstrekkelig antall barnehageplasser til barn under opplæringspliktig alder. Fra 2009 ble dette endret til en plikt for kommunen til å oppfylle en lovfestet individuell rett til plass i barnehage (Ot.prp.nr.52 (2007–2008)).

Rammefinansiering ble innført i 2011 og kommunene overtok hele finansieringsansvaret for barnehagesektoren – dvs. både for kommunale og private barnehager. Stortinget vedtok samtidig at det fortsatt skulle være en nasjonal forskrift for finansiering av private barnehager. I forskrift om likeverdig behandling ble det utformet detaljerte bestemmelser om hvordan kommunens tilskudd til private barnehager skulle beregnes. Intensjonen var å sikre private barnehager gode og stabile rammevilkår i en rammefinansiert sektor.

Endringene ble begrunnet i en økende anerkjennelse av at tidlig tilgang til barnehage gir barn en god start i livet, særlig for barn fra lavinntektsfamilie og barn med et annet morsmål enn språket i det landet de oppholder seg. Det ble videre lagt vekt på at barnehager er både et godt pedagogisk tilbud, et godt omsorgstilbud for barn og en viktig nøkkel til småbarnforeldres yrkesdeltakelse.

Statens styring på området er også preget av et ønske om å sikre likeverdige tjenester og redusere forskjeller mellom kommuner og mellom kommunale og private barnehager. Det er også flere krav som er knyttet til rettssikkerhet og likebehandling, blant annet krav om spesialpedagogisk hjelp og krav om samarbeid.

6.5.2 Statens styring skal redusere forskjellene mellom kommunale og private barnehager

Et særtrekk ved barnehageområdet er at om lag halvparten av barnehagene er private. Kommunene har et helhetlig ansvar for barnehagetilbudet i sin kommune, men har begrenset mulighet til å styre det samlede tilbudet. Flere reformer de siste ti årene har vært gjennomført for å redusere variasjon mellom private og kommunale barnehager. Nasjonale politikere har blant annet vært opptatt av å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode, dvs. at styringen også er innrettet mot å sikre dette gjennom bemanningsnormer, regulering av tilskuddssatser og økonomisk kontroll med de private barnehagene.

6.5.3 Bemanningsnormer oppleves som svært styrende av kommunene

Bemanningsnormen har skapt mindre variasjon både mellom kommuner og mellom barnehager med ulike eiere i den enkelte kommune, men tilførselen av ansatte har vært hovedsakelig i private barnehager. 99 prosent av barnehagene oppfyller bemanningsnormen per 15.12.2022, mens 67 prosent av barnehagene oppfyller pedagognormen uten dispensasjon. I 2018 hadde 75 prosent av barnehagene en bemanning tilsvarende kravene i bemanningsnormen. 67 prosent av barnehagene oppfylte normen for pedagogisk

bemanning (pedagognormen) i 2022. Det mangler totalt 2 580 årsverk på nasjonalt nivå for å oppfylle kravet om maks 14 barn per pedagogisk leder.⁵¹

KS mener at bemanningsnormer og kompetansekrav gir et uforholdsmessig stort inngrep i det kommunale selvstyret og at det heller ikke bidrar til effektiv oppgaveløsning eller innovasjon. Dette synet støttes i hovedsak av kommunedirektørene vi har intervjuet. Hovedinntrykket er at kommunene opplever bemanningsnorm og pedagognorm som langt mer krevende enn rene kompetansekrav. På samme måte som på opplæringsområdet gjelder bemanningsnormene for den enkelte enhet, dvs. for hver barnehage. I intervjuene er det mange som mener at slike normer bør gjelde for kommunen, og ikke for den enkelte enhet. Et eksempel som nevnes er pedagognormen. Informanter fra kommunene viser til at barnehagene er ulike og barna er ulike, og at behovet for bemanning vil kunne variere. Slik det er i dag vil en økning fra 14 til 15 barn øke kravet til barnehagelærer fra en hel til to hele stillinger i en barnehage. I praksis betyr det at kommunene ofte ikke tar inn et ekstra barn i barnehagen, ettersom det vil innebære en uforholdsmessig kostnad. I tillegg sliter mange kommuner med å rekruttere kvalifiserte barnehagelærere.

Det er videre en utbredt oppfatning både blant KS, informanter fra kommunene og fra interesseorganisasjonene at bemanningsnormene som er ment som minimumsnormer i praksis blir maksimumsnormer.

Flere informanter fra kommunene mener at pedagognormen blir for streng, og at barnehagene i enkelte tilfeller kan ha behov for annen kompetanse enn barnehagelærer. Det kan f.eks. være behov for vernepleier, helsesykepleier, barnevernspedagog eller idrettspedagog. Mer tverrfaglig kompetanse ses som ønskelig, og mer fleksibilitet i bruken av kompetansen på tvers av avdelinger (og barnehager). Det har også blitt pekt på at et mindre rigid kompetansekrav kanskje kunne bidra til at flere menn søker seg til stillinger i barnehager, hvis det for eksempel åpnes for tilsetting av idrettspedagog.

6.5.4 Fagansvarlige i kommunene og interesseorganisasjonene støtter i stor grad opp om bemanningsnormer og kompetansekrav

Representanter for de fagansvarlige i kommunene og interesseorganisasjonene har noe andre synspunkter enn KS og kommunedirektørnivået. De har en langt mer positiv holdning til både bemanningsnorm og pedagognorm. Skolenes landsforbund gir uttrykk for at bemanningsnorm er viktig, og Utdanningsforbundet har arbeidet aktivt for en pedagog- og grunnbemanningsnorm i barnehagene. Skolelederforbundet derimot, er imot bemanningsnorm fordi det binder ressurser i for stor grad.

Også de fagansvarlige i kommunen støtter i stor grad opp om bemannings- og pedagognormen. Kravene bidrar til å sikre ressurser til deres fagområde, og kompetansekrav bidrar til å øke kvaliteten i tilbudet. Generelt er fagansvarlige og interesseorganisasjonene langt

⁵¹ Utdanningsdirektoratet (udatert). *Fakta om barnehager 2022. Status normer.* <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/fakta-om-barnehager-2022/status-normer/>

mer positive til statlig styring, og enkelte uttrykker ønske om sterkere statlig styring blant annet i form av øremerkede tilskudd.

6.5.5 Rekruttering av barnehagelærere er en utfordring for kommunene

Som nevnt over klarer nesten alle barnehagene (både kommunale og private) å oppfylle bemanningsnormen, mens en tredjedel ikke oppfyller pedagognormen uten dispensasjon. I intervjuene fremkommer det at det kan være vanskelig å rekruttere barnehagelærere i enkelte kommuner. Det uttrykkes også bekymring for at søkertallene til barnehagelærerutdanningen er lave. Bemannings- og pedagogkravene blir vanskelige å innfri, særlig for små kommuner med lite tilflytting. Mange kommuner gir derfor uttrykk for at dispensasjoner er en forutsetning for å kunne drifte barnehagene.

Av den grunn er det flere som tar opp spørsmålet om man i større grad må satse på å heve kompetansen til de medarbeiderne man allerede har, fordi det ikke finnes et tilstrekkelig antall barnehagelærere for å dekke kommunenes behov.

6.5.6 Statens tilsyn er begrenset, men oppleves nyttig

Som nevnt i kap. 6.1.2 er tilsynsansvaret på barnehageområdet delt mellom Utdanningsdirektoratet, statsforvalteren og kommunen som barnehagemyndighet. Sammenlignet med opplæringsområdet er omfanget av statsforvalterens tilsyn mindre på barnehageområdet.

Blant informantene i kommunene oppleves statsforvalterens tilsyn alt i alt som nyttig og lærerikt, selv om det er ressurskrevende for kommunen å finne frem den nødvendige dokumentasjonen i forkant av tilsynet, delta i gjennomføringen av tilsynet og følge opp resultatene.

Statsforvalterne vi har intervjuet bekrefter dette inntrykket. De gir uttrykk for at deres tilsyn stort sett blir godt mottatt av kommunene, og at mange kommuner etterspør tilsyn fordi det gir dem en form for normering for hvordan de skal utøve rollen som barnehagemyndighet (og barnehageeier). Den positive holdningen til tilsyn skyldes blant annet at tilsynene har dreid i retning av å bli mer veiledende og at det legges mer vekt på læring.

6.5.7 Krevende rolle- og ansvarsfordeling på barnehageområdet

Det er kommunen som barnehagemyndighet som fører tilsyn med at barnehageeiere (både kommunale og private) oppfyller kravene til kvalitet som stilles i barnehageloven (med unntak av kap. V der Utdanningsdirektoratet er tilsynsmyndighet). Denne «dobbeltrollen» som barnehagemyndighet og barnehageeier problematiseres av blant annet Private barnehagers landsforbund (PBL). De reagerer på funnene fra statsforvalterens tilsyn, som avdekker mangler ved kommunens ivaretagelse av oppgavene som barnehagemyndighet.⁵²

⁵² Private barnehagers landsforbund, 24.06.2022. «Reagerer på alvorlige regelverksbrudd i kommunene.» <https://www.pbl.no/aktuelt/tilskudd-og-barnehagedrift/tilsyn/reagerer-pa-alvorlige-regelverksbrudd-i-kommunene>

De er derimot fornøyde med at det økonomiske tilsynet med de private barnehagene er overført fra kommunen til Utdanningsdirektoratet.

Enkelte informanter i kommunene har også tatt til orde for at statsforvalteren bør overta ansvaret for tilsynet med barnehagene, slik at kommunen unngår å ha en dobbeltrolle. Enkelte tar også til orde for at myndighetsrollen på barnehageområdet i sin helhet bør legges til statsforvalteren, og gjøre ansvarsfordelingen på barnehageområdet likere opplæringsområdet.

6.5.8 Dreining fra veiledere til kompetansepakker

Bruken av veiledere og retningslinjer er mindre utbredt på barnehageområdet enn på helse- og omsorgsfeltet. Tidligere fantes det en rekke veiledningshefter med anbefalinger på barnehageområdet, men departementet har blitt mer forsiktige med å bruke dette. Nå foretrekker de å bruke lov og forskrift. Kunnskapsdepartementet viser til at de ikke bruker begrepet veileder lenger, men at de satser på såkalte kompetansepakker i forbindelse med innføring av reformer og større endringer. I tillegg har statsforvalteren en rolle i å veilede kommunene.

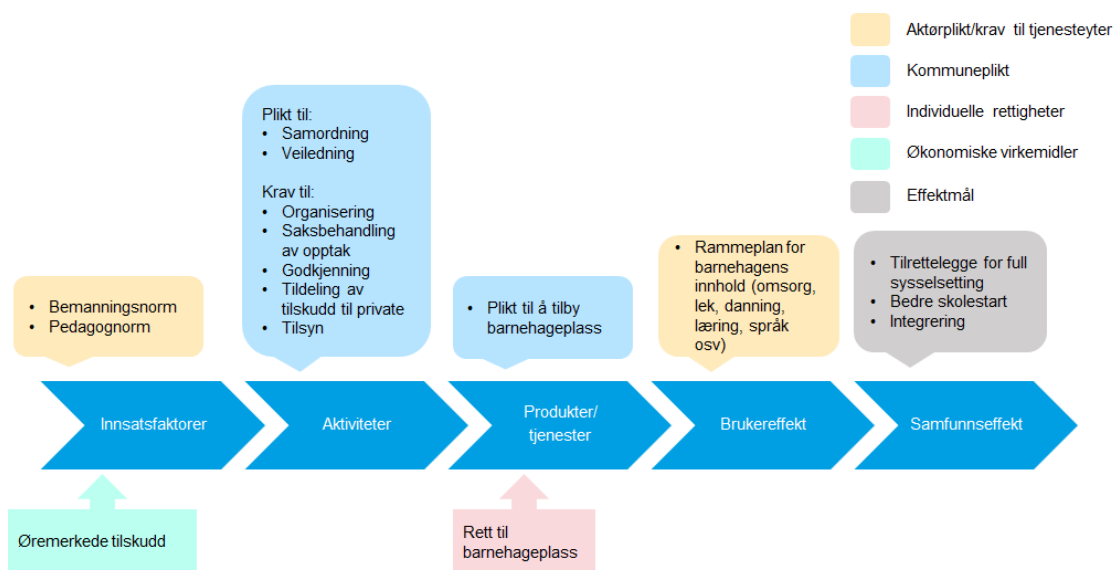
Kompetansepakkene er laget for å jobbe med i fellesskap og for å jobbe med over tid. Kompetansepakkene har prosess- og lederstøtte, og innholdet er tenkt brukt i barnehagebasert kompetanseutvikling. Det legges opp til at innholdet tilpasses lokalt, det er ut fra barnehagens behov for utvikling. Det finnes kompetansepakker for «trygt og godt barnehagemiljø», «Lek i barnehagen» og «Inkluderende praksis».

I den grad informantene fra kommunene har uttrykt seg om bruken av pedagogiske virkemidler på barnehageområdet, så er de positive til kompetansepakkene. De er også positive til den veiledningen de får fra statsforvalterne, og ønsker seg mer av denne.

6.5.9 Samlet bilde av styringen på barnehageområdet - resultatkjeden

Figur 2 illustrerer forenklet hvordan statens styrer kommunene og barnehagene på barnehageområdet. Figuren gir ikke et fullstendig bilde av alle styringskrav kommunene får som barnehagemyndighet eller barnehageeier, men viser hvor tyngden i styringen er.

Som vi ser styrer staten tjenestene (både kommunale og private barnehageeiere og barnehager) på brukereffekt, men også tungt på innsatsfaktorer som bemanningsnorm og pedagognorm. Kommunen som barnehagemyndighet styres i stor grad på aktiviteter, dvs. prosedyrer, organisering, hvordan tilskudd beregnes og også på produkter/tjenester som skal leveres.



Figur 5 Forenklet fremstilling av statens styring på barnehageområdet

6.6 Hvilke konsekvenser får styringen?

Vi har ikke grunnlag for å si noe uttømmende om hvilke konsekvenser det statlige styringen av barnehagesektoren har. Intervjuene, tilgjengelig statistikk mv. gir imidlertid et bilde av hva den statlige styringen betyr for oppnåelse av nasjonale mål og det kommunale handlingsrommet.

Full barnehagedekning er oppnådd

Innføringen av en plikt for kommunene til å tilby barnehageplass kombinert med en individuell rett til barnehageplass og en makspris på foreldrebetaling, har ført til at målet om full barnehagedekning er nådd. Etter at det øremerkede tilskuddet til barnehager ble innlemmet i rammetilskuddet, så bidrar kravet om at kommunen skal likebehandle kommunale og private barnehager og regulering av tilskuddssatsene til private barnehager til at målet om full barnehagedekning nås.

Bemanningsnorm og pedagognorm har ført til økt bemanning og bedre kvalitet på tilbudet

Innføringen av bemanningsnormen har, som nevnt i kap. 6.5.3 ført til økt bemanning i barnehagene og skapt mindre variasjon både mellom kommuner og mellom kommunale og private barnehager. 99 prosent av barnehagene oppfylte bemanningsnormen per 15.12.2022. Pedagognormen har også ført til en økning i antallet pedagoger i barnehagene, men det mangler fortsatt mer enn 2500 årsverk totalt for at kravet om maks 14 barn per pedagogisk leder skal oppfylles på nasjonalt nivå.

I intervjuene er det også flere som gir uttrykk for at kravene om bemanningsnorm og pedagognorm har bidratt til økt kvalitet i barnehagene. De fagansvarlige i kommunene er også positive til at normene bidrar til å sikre at fagområdet får tilstrekkelig økonomiske rammer når kommunebudsjettet skal fordeles.

Bemanningsnorm og pedagognorm reduserer det kommunale handlingsrommet

Som beskrevet i kapittel 6.5.3, er flere av informantene fra kommunene kritiske til bemanningsnorm og pedagognorm, fordi de oppfattes for rigide. Når kommunene sliter med å rekruttere barnehagelærere, så oppleves pedagognormen også som urealistisk og lite gjennomførbar. Fra ledelsesnivået i kommunene er det ønskelig at normene bør gjelde for kommunen som helhet og ikke for den enkelte barnehage. De viser til at normene blir rigide, og at kommunen ikke gis mulighet til å utnytte de samlede ressursene og kompetansen mer fleksibelt. Det kan bety å bruke noe mindre ressurser i en barnehage og mer i en annen – ut fra behovet lokalt.

7 Statens styring av grunnskolesektoren

7.1 Hovedlinjer i virkemiddelbruken på grunnskoleområdet

I dette kapittelet gjennomgår vi utvikling og endring i statens styring av kommunene på grunnskoleområdet for perioden 2015–2023. For å belyse utviklingstrekkene har vi kartlagt endringer i opplæringsloven og utviklingen i bruk av øremerkede tilskudd. Vi presenterer også noen sentrale forskrifter til opplæringsloven og beskriver bruken av pedagogiske virkemidler. Deretter presenterer vi funn fra intervjuer og dokumenter som belyser hvordan den statlige styringen oppleves og hvilke konsekvenser den har.

7.1.1 Hva kjennetegner sektoren og hva er sentrale utviklingstrekk?

Sammen med barnehage er grunnskole den nest største av de kommunale tjenestemårene, og utgjør til sammen om lag 30 pst. av kommunenes brutto driftsutgifter. Visjonen om enhetsskolen har stått sterkt i Norge, og at elevene skal ha rett til det samme tilbudet uavhengig av hvor i landet de bor. Retten til grunnskoleopplæring er forankret i FNs barnekonvensjon og grunnloven, som gir regler om rett til utdanning. Alle barn i Norge har rett til å få grunnleggende opplæring og opplæringen skal ivareta evnene og behovene til den enkelte og fremme respekt for demokratiet, rettstaten og menneskerettighetene. For å sikre at alle barn får oppfylt sin rett til grunnskoleopplæring, er det derfor fastsatt mange regler i opplæringsloven med forskrifter jf. kap. 7.2. Et særtrekk ved grunnskoleopplæringen er at det ikke bare er en individuell rettighet, men også en individuell plikt for innbyggerne. Gjennom opplæringsloven med forskrifter og læreplanverket gis forpliktende rammer for opplæringen, der kommunen, skolen og lærerne har rom til å øve innflytelse på innhold, arbeidsmåter og organisering. Grunnskolesektoren er i tillegg et sterkt politisert område, som er gjenstand for mye politisk debatt, og der ulike interesseorganisasjoner representert ved både lærere, elever, foreldre og arbeidsgiversiden engasjerer seg.

Kunnskapsløftet i 2006

Innføringen av Kunnskapsløftet i 2006 innebar nye læreplaner og kompetansemål i grunnskolen, der målet var å styrke kvaliteten i opplæringen og tilpasse den til samfunnets behov. Dette førte blant annet til økt vekt på grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving, regning og muntlig kommunikasjon, systematisk vurdering av elevenes ferdigheter gjennom nasjonale prøver og eksamener og tidlig innsats for elever med behov for ekstra støtte. Kunnskapsløftet bidro også til at det ble etablert ulike kompetansehevende satsinger rettet mot lærerpersonell og skoleledelse, gjennom tilbud om videreutdanning til lærere og etablering av en nasjonal rektorutdanning.

Innføring av kompetansekrav for undervisning og norm for lærertetthet

Som et ledd i kunnskapsløftet og arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen ble det i 2015 innført kompetansekrav for undervisning i grunnskolen. Samme år ble det også opprettet et øremerket tilskudd for finansiering av norm for lærertetthet, som ble vedtatt tre år senere. Kompetansekravene ble gjort gjeldende for alle fast ansatte lærere, og innebar krav om 30 relevante studiepoeng for å undervise i norsk, samisk, norsk tegnspråk, matematikk eller engelsk på barnetrinnet, og 60 relevante studiepoeng for å undervise i norsk, samisk, norsk tegnspråk, matematikk eller engelsk på ungdomstrinnet. Samtidig ble det innført en overgangsordning for kommunene, og i 2016 ble denne også gjort gjeldende for den enkelte lærer (utdannet før 2014). Overgangsordningen innebærer at lærere som er utdannet før 1. januar 2014, får dispensasjon fra kompetansekravene fram til 1. august 2025.

I forlengelsen av dette ble det i 2017 innført en ny modell for styring og finansiering av kompetanseutvikling i skolen, der intensjonen var å styrke lokalt ansvar og eierskap til kompetanseutvikling. Den desentraliserte ordningen innebærer at kommunene gjennomfører egne kompetanseutviklingstiltak i samarbeid med universitet og høyskoler, og med tilskudd via Statsforvalteren.

Norm for lærertetthet, som ble innført i 2018, fastsatte et gjennomsnitt på maksimalt 16 elever per lærer på 1.-4. trinn og 21 elever på 5.-7. trinn og 8-10. trinn. Året etter ble normen strammet inn, slik at det kan være maksimalt 15 elever per lærer på 1.-4. trinn og 20 elever per lærer for elever på 5.-7. trinn og 8.-10. trinn. Lærertetthet blir målt i ordinær undervisning (gruppestørrelse 2), hvor ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk ikke regnes med. Skolene skal oppfylle normen på hvert av de tre hovedtrinnene, men ikke nødvendigvis på det enkelte trinn eller i den enkelte klasse. Høyere lærertetthet på 1.-4. trinn, sammenlignet med 5.-10. trinn, skal legge til rette for tidlig innsats og intensiv opplæring. Fra og med 2020 ble det øremerkede tilskuddet til økt lærertetthet innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. Begrunnelsen for innlemmingen var å gi kommunene større fleksibilitet til å flytte lærerårsverk mellom trinn og mellom skoler for å oppfylle kravene i normen.

Fagfornyelsen – nytt læreplanverk

Den såkalte fagfornyelsen med nytt læreplanverk trådte i kraft høsten 2020. Målet med fagfornyelsen var blant annet å styrke utviklingen av dybdelæring og elevenes læring. I de reviderte læreplanene ble det lagt vekt på tverrfaglige temaer, dybdelæring, færre kompetansemål og elevenes medvirkning i egen læring. Samtidig ble flere øremerkede tilskudd, som blant annet tilskudd til norm for lærertetthet, innlemmet i rammetilskuddet til kommunene.

7.1.2 Aktører og organisering i grunnskolesektoren

Kunnskapsdepartementet (KD) har det overordnede ansvaret for grunnskolesektoren, og etatsstyringsansvar for Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratet (Utdanningsdirektoratet) har ansvaret for å iverksette politikken på grunnskoleområdet gjennom:

- Forvaltning av regelverk og tilskudd

- Søknadsbehandling
- Kunnskapsutvikling og statistikk
- Veiledning og utvikling av læreplanverket
- Utarbeide eksamen og kartleggingsprøver
- Forvaltning av fellesløsninger og utvikling av nettbaserte kompetansepakker
- Tilsyn med private skoler

Utdanningsdirektoratet har i tillegg ansvar for den faglige styringen av Statsforvalteren på grunnskoleområdet.

Statsforvalteren har ansvar for å følge opp den nasjonale skolepolitikken blir fulgt opp i kommunene gjennom tilsyn og veiledning av kommunenes ansvar for grunnopplæringen og som skoleeier for de offentlige skolene. Videre er statsforvalteren klageinstans på vedtak fattet av kommunen som skolemyndighet, og har ansvar for å ivareta håndhevingsordningen som gjelder skolens aktivitetsplikt i skolemiljø saker. Statsforvalteren forvalter også tilskudd til skolebaserte tiltak for lokal kompetanseutvikling.

Kommunene eier og finansierer grunnskolene og har ansvaret for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven for alle som er bosatt i kommunen. Kommunen har ansvaret for administrasjon, organisering og drift av de offentlige skolene, der blant annet skolestruktur inngår.

Som skoleeier har kommunene ansvar for kvaliteten i opplæringen, at skolen har riktig og nødvendig kompetanse og et godt læringsmiljø. Kommunen skal også gi elevene tilbud om tjenester som eksempelvis spesialundervisning, særskilt språkopplæring, skoleskys og skolefritidsordning.

Statped gir spesialpedagogiske tjenester og bistår kommunene på små, spesialiserte fagområder i arbeidet med tilpasset opplæring.

Foreldreutvalget for grunnopplæringen er et nasjonalt organ som gir råd og veiledning om samarbeid mellom hjem og skole.

7.2 Bruk av juridiske virkemidler

7.2.1 Opplæringsloven

Opplæringsloven regulerer både grunnskolen og den videregående opplæringen, og fastsetter hvem som har rett til opplæring. Loven inneholder også regler om opplærings omfang og innhold, organisering av undervisningen, tilpasset opplæring og spesialundervisning, skoleskys, skoleledelse og lærerkompetanse, det fysiske og psykososiale skolemiljøet, elev- og foreldredeltagelse, klage på mangelfull oppfyllelse av rettigheter og statlig tilsyn med at regelverket blir overholdt.

7.2.2 Endringer i opplæringsloven

Opplæringsloven er blitt endret årlig siden 2015, og i enkelte år er loven endret flere ganger. Som regel er det flere bestemmelser i loven som blir endret ved hver lovendring. I tabellen

under gis en oversikt over de mest sentrale lovendringene av relevans for grunnskolen, som har skjedd i perioden fra 2015-2022. Endringene har i hovedsak sammenheng med nytt regelverk på opplæringsfeltet, men enkelte av endringene skyldes også lovendringer på andre områder, som eksempelvis ny kommunelov. Noen av endringene innebærer nye eller skjerpede plikter for kommunene, mens i andre tilfeller har endringene sammenheng med presiseringer eller utvidelse av elevenes rettigheter. Enkelte av lovendringene består også i oppheving av bestemmelser som gir kommunene økt handlefrihet.

De viktigste endringene i opplæringsloven i perioden 2015–2022 er:

År *	Endringens innhold	Endringens art
2020	(LOV-2020-06-19-89) Oppheving av særregelen om internkontroll på opplæringsfeltet og oppheving av bestemmelsen om rektors plikt til internkontroll for å sikre at opplæringslovens kap. 9A oppfylles. Innføring av en tydeligere lovbestemmelse om skolens forebyggende arbeid med skolemiljøet. Endring fra at kommuner skal ha «et system» for kompetanseutvikling til å sørge for å tilby kompetanseutvikling. Kravene til skolebasert vurdering og oppfølging av nasjonale kvalitetsvurderinger samles i en ny lovbestemmelse.	Tydeliggjøring av krav Kommunenes plikter avgrenses til «sørge for ansvar» mht. tilbud om kompetanseutvikling. Kommunenes plikt til å arbeide med kvalitetsutvikling
2019	(LOV-2019-06-21-60) Plikt for kommuner til å tilby leirskoleopphold eller annen skoletur med overnatting for elever i grunnskolen ⁵³	Ny plikt for skoleeier
	(LOV-2019-06-21-60) Elever i grunnskolen som har rett til opplæring i finsk, skal også ha rett til opplæring i kvensk dersom de ønsker det	Fastsetting av rettighet
2018	(LOV-2018-06-22-85) Forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet	Forbud rettet mot lærere og elever
	(LOV-2018-06-08-27) Plikt for skolen til å gi tilbud om intensiv opplæring til elever på 1.-4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, og plikt for skolen til å samarbeide med kommunale tjenestetilbydere om flerfaglig vurdering og oppfølging	Forsterket aktivitetsplikt og samarbeidsplikt

⁵³ Øremerket tilskudd til leirskoleopphold blir innlemmet i rammetilskuddet til kommunene, ettersom KD mener at skolene allerede er kompensert for disse kostnadene i rammetilskuddet etter innføringen av gratisprinsippet i grunnskolen i 2022, og at det ikke lenger er nødvendig å øremerke midler for å stimulere kommunene når plikten til å tilby leirskole blir lovfestet.

	av elever med ulike vanskeligheter knyttet til opplæringen. Samtidig oppheving av enkelte bestemmelser om tidlig innsats.	
2017	(LOV-2017-06-09-38) Nytt kapittel om skolemiljø med bestemmelser om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, at skolen skal ha nulltoleranse mot krenkelser og krav til dokumentasjon av hva skolen gjør for å oppfylle aktivitetsplikten i enkeltsaker. Ny håndhevingsordning for oppfølging av aktivitetsplikten med Statsforvalteren som håndhevingsinstans og Utdanningsdirektoratet som klageinstans, og bestemmelse om at skoleeiere som ikke følger opp vedtak kan ilegges tvangsmulkt. Ny bestemmelse om skolens plikt til å informere elever og foreldre om deres rettigheter.	Ny og skjerpet aktivitetsplikt for skolen til erstatning for eksisterende handlings- og vedtaksplikt, som innebærer plikt til å følge med, gripe inn i akutte situasjoner, varsle, undersøke og til å sette inn tiltak. Innføring av et handlingsrettet dokumentasjonskrav, informasjonsplikt og ny håndhevingsordning med tvangsmulkt. Styrkede rettigheter til elever og foreldre
	(LOV-2017-01-13-1) Tidsbegrenset dispensasjon fra forskriftskravene om relevant kompetanse i undervisningsfaget for lærere som oppfylte tilsetningskravet før 1. januar 2014, og de som fullfører den tidligere allmennlærerutdanningen etter 1. januar 2014.	Dispensasjon fra kompetansekrav fram til 1. august 2025
2015	(LOV-2015-06-19-76) Innføring av krav til relevant kompetanse i undervisningsfag for alle fast tilsette lærere.	Kompetansekrav

* År loven trådte i kraft

Ny opplæringslov med virkning fra august 2024

Stortinget vedtok i juni 2023 en ny opplæringslov. Mange av reglene i dagens opplæringslov videreføres i den nye loven. I tillegg foreslås det en del nye regler. Det foreslås blant annet regler for å tydeliggjøre elevperspektivet i loven. Opplæringslovutvalget mente at loven etter 25 år med hyppige endringer i regelverket og innføring av nye regler, hadde blitt for omfattende og uoversiktlig og for lite styrende og treffsikker på de områdene som betyr aller mest.⁵⁴ Utvalget pekte også på at manglende og ulik forståelse av loven kan utfordre rettsikkerheten, og at innslaget av skjønnsmessige regler gjør det uklart hvilke behov som skal ivaretas og hva kommunene skal vektlegge i sin utøvelse av regelverket.

⁵⁴ Opplæringslovutvalget (2019). *Ny opplæringslov*. NOU 2019:23.

På bakgrunn av dette vektla Kunnskapsdepartementet i høringen av forslaget til ny opplæringslov at loven skal være så tydelig og oversiktlig som mulig, med «*vekt på å styre gjennom overordnede lovkrav og ikke detaljerte plikter*». ⁵⁵ I likhet med tidligere opplæringslov inneholder loven regler om elevenes rettigheter og kommunene sine plikter på opplæringsfeltet, innholdet i opplæringen og bestemmelser om tilpasset opplæring og særskilt språkopplæring, elevdeltagelse, medvirkning, informasjonsplikt og skoledemokrati. Loven viderefører også krav til ledelse og personalet i skolen, bestemmelser om kvalitetsutvikling, skolemiljø, skoleregler og ordenstiltak, samt skolefritidsordning, kulturskole og leksehjelp. Regelverk knyttet til klage, tilsyn og andre prosessuelle tema er også i stor grad en videreføring av dagens opplæringslov.

Loven gir en tydeliggjøring av elevperspektivet, som i stor grad allerede følger av grunnloven/EMK i dag. Sentralt i den sammenheng er en lovfesting av prinsippet om barnets beste, og at det skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som gjelder elever. Videre at elevene har rett til medvirkning i alt som gjelder de selv etter loven, at elevene skal bli hørt, har rett til å ytre meningene sine fritt og at det skal legges vekt på meningene deres. Reglene om skolemiljø blir i hovedsak videreført, men det blir gjort noen justeringer og klargjøringer av hvordan disse skal forstås og praktiseres. Regelen om nulltoleranse mot krenkende oppførsel er videreført, men med noen justeringer, for å gjøre reglene tydeligere og mer målrettet. Loven innebærer også en tydeliggjøring av prinsippet om tilpasset opplæring, ved at «*alle skal få utnyttet og utviklet evnene sine*». I tillegg er det tydeliggjort hvordan skolen skal jobbe for å sikre at alle elever får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, samtidig som det gis en presisering av kravene til kompetanse for å gi individuelt tilrettelagt opplæring.

I tillegg til kravet om at skolen skal ha rett og nødvendig kompetanse, er det lovfestet et krav om at kommunen skal sørge for at skolene har tilgang på vikarer ved vanlig eller forventet fravær, og en plikt til å følge opp fravær.

Samtidig åpner loven for økt fleksibilitet i fordeling av fag og timer i grunnskolen, ved at kommunene kan bestemme at inntil ti prosent av timene i et fag i grunnskolen kan flyttes til andre fag, eller brukes til tverrfaglige aktiviteter. Bestemmelsen om kompetansekrav for lærere utdannet før 2014 er også fjernet, slik at alle lærere som har fullført og bestått lærerutdanning før 2014, anses for å ha fullverdig kompetanse.

På noen områder er det igangsatt videre utredningsarbeid, som vil kunne innebære endringer som kan tre i kraft samtidig med den nye loven. Dette gjelder en vurdering av behovet for å klargjøre de rettslige rammene for når ansatte i skolen kan bruke fysisk makt, og om det bør gjøres ytterligere endringer i reglene for ansettelse av lærere i skolen. Som oppfølging av det siste har regjeringen blitt enige med KS og interesseorganisasjonene om en innstramning ved å innføre et framtidig krav om pedagogisk utdanning for lærere som skal undervise i skolen.

⁵⁵ Kunnskapsdepartementet (2021). *Høringsnotat: Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven*.

7.2.3 Sentrale forskrifter

Opplæringsloven har tre forskrifter av relevans for grunnopplæringen i 2023. Etter 2015 kom det en forskrift fra 2021 om rammeplan for skolefritidsordningen. I tillegg ble forskriften om overordnede prinsipper og mål for grunnopplæringen revidert i 2017 som følge av nye læreplaner. Læreplanene for grunnopplæringen har også status som forskrift, men er i likhet med Difis gjennomgang i 2015, ikke tatt med i denne kartleggingen. Ny forskrift er nå under arbeid og skal etter planen på høring og ha ikrafttredelse samtidig med ny opplæringslov høsten 2024.

Forskrift til opplæringsloven (FOR-2006-06-23-724)

Forskriften gir detaljerte bestemmelser til opplæringsloven, og klargjør hvordan skolen, lærere og pedagogisk personale skal tolke og anvende opplæringsloven i praksis. Formålet med forskriften er å sørge for at opplæringen som gis er i samsvar med de overordnede prinsippene og målene i opplæringsloven, gjennom å spesifisere hvordan ulike aspekter ved opplæringsloven, slik som innholdet i opplæringen, leksehjelp, SFO og individuell vurdering skal forstås. I takt med endringene i opplæringsloven har forskriften gjennomgått en rekke endringer og flere endringer årlig siden 2015.

Forskrift om utfylling av dei overordna måla og prinsippa for opplæringa i grunnskolen og i den vidaregåande opplæringa (overordnet del av læreplanverket) (FOR-2017-09-01-1332)

Forskriften retter seg mot alle som jobber med opplæring i skolevesenet og utgjør den overordnede delen av læreplanverket. Overordnet del gjelder all opplæring i Norge, og beskriver hvilke verdier og prinsipper som skal være utgangspunkt for all praksis i opplæringen. Forskriften utdyper verdigrunnet i opplæringslovens formålparagraf og de overordnede prinsippene for grunnopplæringen, knyttet til læring, utvikling og danning, samt prinsipper for skolens praksis.

Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen (FOR-2021-05-31-1825)

Forskriften, som trådte i kraft 1. august 2021, er hjemlet i opplæringsloven § 13-7, og retter seg mot kommuner, skoler og skolefritidsordninger. Målet med rammeplanen er å sørge for at alle barn får et godt SFO-tilbud uansett hvor de bor. Gjennom felles rammer skal planen være et arbeidsverktøy for ledere og personale i SFO, og gi informasjon om innhold og oppgaver til hjem, kommune, eier og tilsynsmyndigheter. Rammeplanen presiserer regelverket og verdigrunnet for SFO, innhold og arbeidsmåter og samarbeid mellom SFO og skole. Planen åpner for lokale variasjoner og satsinger, og den enkelte kommune skal fastsette vedtekter for SFO om eierforhold, opptaksmyndighet, opptakskriterier, opptaksperiode, oppsigelse av plassen, foreldrebetaling, leke- og oppholdsareal, daglig oppholdstid, åpningstider, bemanning og ledelse.

7.2.4 Tilsyn på grunnskoleområdet

Statsforvalteren har ansvar for å føre tilsyn med de offentlige skolene. Tidligere var tilsynet i større grad rettet mot den enkelte skole, men nå dreier tilsynene seg mer om skoleeiers (kommunens) styring av skolene og internkontroll. Selv om tilsynet i utgangspunktet retter seg mot skoleeier, er det også åpning for å undersøke praksis ved skolene. Det betyr at skolene kan bli bedt om å bidra med skriftlig dokumentasjon og delta i intervjuer. I tillegg

gjennomfører statsforvalteren og Utdanningsdirektoratet felles nasjonale tilsyn, der de sammen velger ut tema for tilsyn med henholdsvis de offentlige og private skolene. Alle tilsyn skal gjennomføres på bakgrunn av risikovurderinger og på områder hvor sannsynligheten for brudd på regelverket er høy, og hvor konsekvenser for barn og unge er store.

En undersøkelse Deloitte har gjennomført på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet⁵⁶ viser at statsforvalterens tilsyn med kommunale skoleiere er redusert fra 241 tilsyn i 2014 til 136 tilsyn i 2021. Selv om det har vært en nedgang i antall tilsyn, viser undersøkelsen at tilsynet de senere årene når bredere ut, ved at tilsynene omfatter flere tilsynsobjekter. Antall tilsyn har gått ytterligere ned, ved at statsforvalteren samlet gjennomførte i alt 127 tilsyn med kommuner og fylkeskommuner som skoleiere i 2022.⁵⁷ Med unntak av tilsyn med skolemiljø og internkontroll, har all tilsynsaktivitet fra statsforvalteren vært egeninitierte tilsyn. De egeninitierte tilsynene omfattet om lag 20 ulike tema som eksempelvis gratisprinsippet, skoleskyss, lærernormen, skolebasert vurdering, nasjonale prøver og individuell tilrettelegging.

I felles nasjonalt tilsyn på skolemiljø og internkontroll (samt aktivitetsplikten) ble det gjennomført 37 tilsyn knyttet til opplæringsloven kapittel 9A. Totalt ble det avdekket brudd på regelverket i 62 prosent av de kontrollspørsmålene som ble undersøkt. Dette gjelder blant annet uklare ansvarsforhold, mangel på skriftlige rutiner og felles beskrivelse av praksis.

Av andre områder der det ble ført tilsyn av et visst omfang er spesialundervisning, der det ble gjennomført 18 tilsyn og avdekket brudd på regelverket i 42 prosent av kontrollspørsmålene som ble undersøkt. I tillegg førte statsforvalterne 17 tilsyn med spesialpedagogisk hjelp, der det ble avdekket brudd på regelverket i 39 prosent av kontrollspørsmålene som ble undersøkt.

7.3 Bruk av pedagogiske virkemidler

Som forvaltningsorgan av statlige juridiske virkemidler har Utdanningsdirektoratet blant annet i oppgave å følge opp og forvalte læreplanverket for grunnopplæringen, forvalte og tolke opplæringsloven med tilhørende forskrifter, samt være et organ som støtter, veileder og påvirker tildelte sektorer gjennom informasjon, strategier og ulike tiltak.

Utdanningsdirektoratet sin støtte- og veiledningsrolle skal blant annet bidra til kompetanseutvikling og god praksis i grunnopplæringen. I kraft av denne rollen tilbyr direktoratet ulike former for veiledningsmaterieell i form av rundskriv, veiledere og artikler. Som er kompetanseutviklende tiltak er det også laget flere digitale kurs som skal gi faglig påfyll og støtte til å utvikle kompetanse og praksis. Disse såkalte kompetansepakken er åpent tilgjengelig for alle, og retter seg både mot lærere, skoleledere og skoleiere.

Per august 2023 er det 46 rundskriv og veiledere rettet mot grunnskolesektoren. Blant dem er det 22 rundskriv, 13 juridiske veiledere, 7 mindre normerende veiledere, og 4 artikler

⁵⁶ Deloitte (2022). *Evaluering av tilsynsarbeid. Tilsyn på opplærings- og barnehageområdet i perioden 2014 til 2021*. Utarbeidet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet.

⁵⁷ Utdanningsdirektoratet (2023). *Funn fra tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet i 2022*.

vedlagt lovparagrafer (som tolkninger av lov). Veiledere og rundskriv er vedlagt spesifikke lovparagrafer til Opplæringsloven og Forskrift til opplæringsloven, og er dermed sterkt knyttet opp mot relevant lovverk. For eksempel er det gitt ut rundskriv i forbindelse med innføring av krav til relevant kompetanse i undervisningsfag i 2015 eller innføring av plikt for skoler til å gi tilbud om intensiv opplæring til elever på 1.-4. trinn. Det er også gitt ut rundskriv knyttet til det nye kapitlet i opplæringsloven fra 2017 om elevene sitt skolemiljø. Et annet sentralt rundskriv er *Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet Utdanningsdirektoratet-1-2023* som viser hvilke fag elevene skal ha, og hvor tabellene i rundskrivet har status som forskrifter. Veiledningsmateriellet anses generelt som å sette klare normer for god praksis i grunnskolen, der særlig rundskrivene kan sies å være sterkt normerende for aktørene i grunnskolesektoren både når det kommer til praksis og innhold i grunnskolen. Blant omfanget av dokumentene rettet mot grunnskolesektoren har Helsedirektoratet utgitt fire av veilederne. Disse er knyttet til miljø og helse, mat og måltider, og arbeid med innklimate.

I tillegg til utgitte rundskriv og veiledere er det per august 2023 15 kompetansepakker rettet mot eiere, ledere og ansatte i grunnskolen. De overordnede temaene for disse kompetansepakkene er *Digital kompetanse i skolen*, *Inkludering*, *Støtte til arbeid med læreplanverket*, *Støtte til arbeid med regelverket* (inkluderer personvern og tospråklig fagopplæring), *Skolemiljø*, *SFO*, *Eksamens- og prøvesystemet*, og *Programmerings valgfag for ungdomstrinnet*. De digitale kursene anses som et virkemiddel for å bidra til god praksis på grunnskoleområdet.

7.4 Bruk av økonomiske virkemidler

Grunnskole utgjør i overkant av tjue prosent av kommunenes driftsutgifter⁵⁸, og etter omsorgstjenester er dette den nest største utgiftsposten i kommunene. Grunnskolen er i hovedsak finansiert gjennom kommunens frie inntekter. Delkostnadsnøkkelen i inntektssystemet for grunnskole består av antall barn i aldersgruppen 6-15 år, med noe kompensasjon for smådriftsulemper, minoritetsspråklige elever og bosettingsmønster. Særlig etter innføringen av lærenormen viste analyser at andre faktorer utover antall barn mellom 6 og 15 år hadde mindre betydning for kommunens utgifter til grunnskole, og dette kriteriet er dermed tillagt større vekt i utgiftsutjevningen.⁵⁹

Figur 6 viser utviklingen av øremerkede tilskudd på grunnskoleområdet i perioden 2016-2022. Perioden kjennetegnes av en betydelig nedgang i beløpene gitt over KD sitt budsjett, og at noen vesentlige utgiftsposter er overført til rammetilskuddet. Særlig ble normen for lærertetthet fra 2018 finansiert gjennom et øremerket tilskudd, som fra og med 2020 ble innlemmet i rammetilskuddet. Begrunnelsen for innlemmingen var å gi kommunene større fleksibilitet til å flytte lærerårsverk mellom trinn og mellom skoler for å oppfylle kravene i normen. Fra og med 2020 ble også øremerket tilskudd til leirskoleopplæring innlemmet i rammetilskuddet. Dette ble begrunnet med at det ikke lenger var nødvendig å øremerke midler for å stimulere kommunene etter at plikten til å tilby leirskoleopphold eller annen skoletur med overnatting ble lovfestet. I tillegg ble det også gitt omtrent 490 og 380 millioner

⁵⁸ | 2021. Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). *Finansiering av kommunesektoren*.

⁵⁹ | Inntektssystemutvalget (2022). *Inntektssystemet for kommunene*. NOU 2022:10, s. 166.

kroner i henholdsvis 2016 og 2017 til opplæring av barn og unge som søker opphold i Norge. Disse bevilgningene ble kraftig redusert fra 2018, og særlig fra 2019. I 2019 ble det innført en ny tilskuddsordning til veiledning for nyutdannede nytilsatte lærere. Målet med ordningen er at nyutdannede lærere skal bli værende i skolen, gjennom god veiledning for nyutdannede som skal gjøre overgangen fra utdanning til læreryrket enklere.⁶⁰ Fra 2020 til 2022 har det også blitt bevilget midler til finansiering av 0-24 samarbeidet over KD sitt kapittel 226 *Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen*.

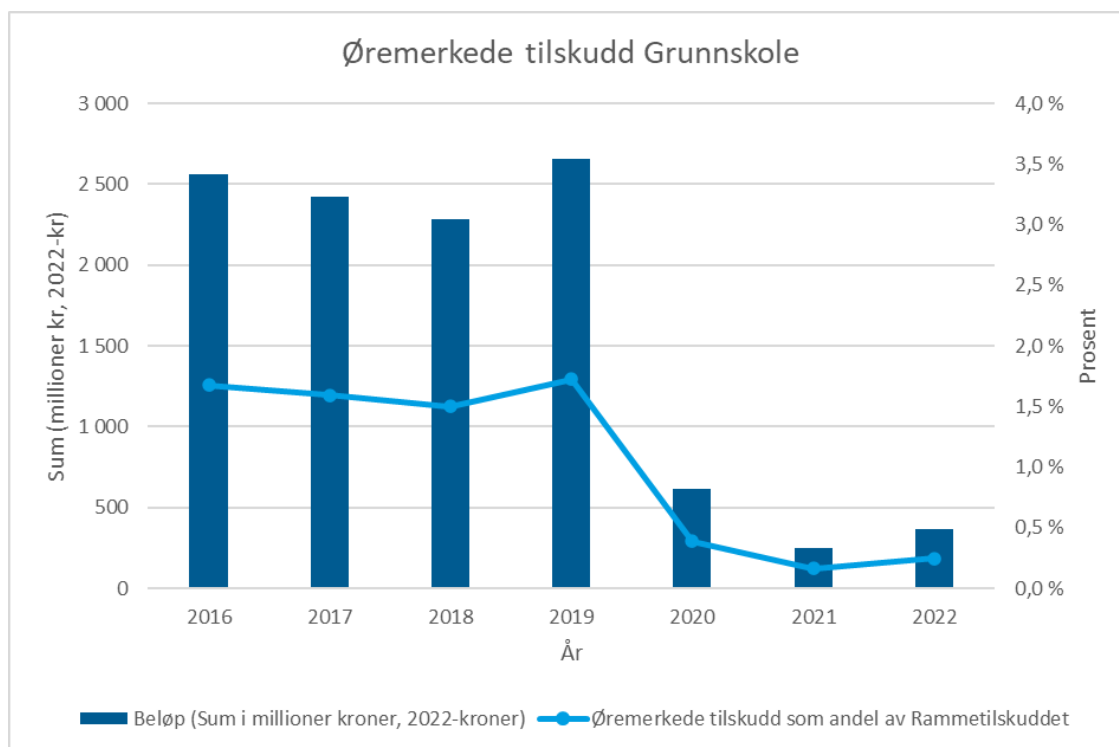
I sum utgjorde de øremerkede midlene innenfor grunnskolesektoren i underkant av 367 millioner kroner i 2022. Dette var igjen fordelt på tilskudd til veiledning for nyutdannede nytilsatte lærere, programfinansiering 0-24-samarbeidet, samisk i grunnopplæringen, opplæring i kvensk eller finsk, opplæring av barn og unge som søker opphold i Norge, og rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg. De sistnevnte fire tilskuddsordningene har vart gjennom hele perioden 2016-2022. Tilskuddsordningen som gir rentekompensasjon har som formål å stimulere kommunene til å rehabilitere og investere i skoleanlegg og svømmehaller som benyttes i opplæringstilbudet.⁶¹ Andreassen-utvalget anbefalte likevel å innlemme ordningen i rammetilskuddet med begrunnelse i at slike prisvridende tilskudd blant annet kan føre til at andre områder nedprioriteres over tid.⁶²

Som andel av rammetilskuddet til kommunene utgjorde de øremerkede midlene litt over 1,5 prosent til og med 2019. Etter innlemmingene i 2020 har de øremerkede midlene variert mellom 0,16 og 0,39 prosent. I 2022 utgjorde de øremerkede midlene 0,25 prosent av rammetilskuddet.

⁶⁰ Utdanningsdirektoratet (2023). *Tilskudd til veiledning for nyutdannede lærere*. <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/midler-kommuner/tilskudd-til-veiledning-for-nyutdannede-nytilsatte-larere/>

⁶¹ Kunnskapsdepartementet (2009). *Rentekompensasjon – rehabilitering og investering i skole- og svømmeanlegg*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rentekompensasjon--rehabilitering-og-inv/id546604/>

⁶² Andreassen-utvalget (2017). *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati*, s. 83.



Figur 6: Øremerkede tilskudd Grunnskole
Beløpene er hentet fra saldert budsjett. Justeringer til 2022-kroner er basert på kostnadsdeflatoren for kommunene.

I tillegg til de øremerkede tilskuddene som er omtalt over gis det også tilskudd til noen utvalgte kommuner over en egen post i kapittel 227 som skal finansiere særskilte skoler. Dette er holdt utenom oversikten i figur 6. Kommuner kan også søke andre mindre tilskudd, som for eksempel er knyttet til handlingsplan mot antisemittisme for å redusere prisen på turer for å besøke konsentrasjonsleirer og minnesteder fra andre verdenskrig. Fordi sistnevnte ordning gjelder for flere typer organisasjoner er den heller ikke inkludert som et økonomisk styringsvirkemiddel fra staten i denne sammenheng, selv om kommuner også kan søke støtte.

7.5 Hvordan styrer staten grunnskolesektoren, og hvordan oppleves styringen?

7.5.1 Omfattende regelstyring med større grad av individretting

Et kjennetegn ved styringen av grunnskolesektoren er omfanget av regelstyring på området som følger av opplæringslovens bestemmelser. Dette er også noe som informantene fra både staten, kommunene og interesseorganisasjonene framhever som et særtrekk for sektoren. Sammenholdt med tidligere er detaljstyring gjennom bruk av øremerkede midler vesentlig redusert, samtidig som bruken av pedagogiske virkemidler gjennom veiledningsmateriell er tonet noe ned. I stedet har Utdanningsdirektoratet utviklet kompetansepakker, som støtte for lærerne og den enkelte skole. Styringen retter seg delvis mot kommunen som ansvarlig for grunnopplæringen, men særlig mot kommunen som skoleeier (tjenesten).

Kravene til kompetanse for å kunne undervise i fag og lærertetthetsnormen jf. kap. 7.1.1, innebærer at det på ulike måter er en styring på innsatsfaktorer til tjenesten innen grunnskoleområdet. Flere peker på at det forskriftsfestede læreplanverket framstår som det sterkeste styringsvirkemidlet, ved at det binder den enkelte lærer opp til nasjonale mål for undervisningen. Mange viser til at det over tid har vært en utvikling i regelstyringen fra vekt på fellesskolen og det å øke kvaliteten på undervisningen og testing av elevene, til større grad av individretting og oppmerksomhet rettet mot elevenes trivsel og skolemiljø. Ved at grunnskolen er et område som alle i samfunnet er i berøring med i ulike faser av livet, og som er preget av høy politisk oppmerksomhet, peker flere på at dette også er med på å påvirke detaljstyringen av sektoren.

7.5.2 Endringer i regelverk med vekt på kvalitet, rettsikkerhet og likeverdige tilbud

En gjennomgang av begrunnelsene for endringene i regelverket på grunnskoleområdet etter 2015 viser at *kvalitet i opplæringen* inngår som en sentral begrunnelse for kravene som er innført knyttet til lærernes kompetanse og lærertetthet. Kompetansekrav for å undervise i fag i grunnskolen ble innført med vekt på å sikre elevenes rett til god opplæring, og at de som er ansvarlige for å gi opplæringen, har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å utføre oppgaven. Norm for lærertetthet er også delvis begrunnet med kvalitet, ved at den skulle bidra til å gi elevene bedre grunnleggende og faglige ferdigheter, samt et inkluderende og godt læringsmiljø.

Elevenes rettsikkerhet står som en viktig begrunnelse i samband med nytt regelverk om elevenes skolemiljø som ble innført i 2017. Hensikten med de nye reglene var å styrke elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, ved at det ble innført en bestemmelse om aktivitetsplikt og nulltoleranse mot krenkelser, ny håndhevingsordning for oppfølging av skolens aktivitetsplikt, nytt dokumentasjonskrav og bestemmelse om skolens informasjonsplikt.

Elevenes rett og plikt til å gå på skole handler om elevenes rettigheter, der alle skal få sine grunnleggende rettigheter og plikter til grunnskoleopplæring oppfylt, uavhengig av bakgrunn og hvor i landet man bor. I flere sammenhenger er endringene i regelverket begrunnet i at elevene skal ha *likeverdige tilbud både mellom og innad i skoler og uavhengig av hvor i landet de bor*. Eksempelvis er innføring av ny plikt for skoleeier om å tilby leirskoleopphold eller andre skoleturer, begrunnet i at alle elever skal ha samme mulighet til å delta på et slikt tilbud. Det ble i den sammenheng vist til data som viser at 20 prosent av elevene ikke får tilbud om skoleturer. Departementets vurdering var imidlertid at det var tilstrekkelig å lovfeste dette som en plikt for skoleeier, og ikke som en individuell rett. I andre sammenhenger, som ved innføring av rett til opplæring i finsk og kvensk, ble det fastsatt som en individuell rettighet for elevene. Økte plikter for kommunene knyttet til tidlig innsats og tilpasset opplæring, ble også begrunnet i at det var store forskjeller mellom kommunene i vedtak om og organisering av spesialundervisning. I tillegg ble det vist til at grunnleggende ferdigheter er særlig viktig for senere deltakelse i arbeids- og samfunnsniv.

7.5.3 Styringen er blitt strammere og mer detaljert

Samtlige informanter, både fra staten, kommunene og interesseorganisasjonene, opplever at det er en sterk styring av grunnskoleområdet, og at styringen har blitt strammere over tid. I tillegg peker noen av interesseorganisasjonene på at kommunene kommer inn som et ytterligere og forsterket styringsledd mellom staten og den enkelte skole. Det er imidlertid ikke alle i kommunene som mener at det er for mye og for detaljert styring. Flere enhetsledere ønsker mer øremerking av midler på grunnskoleområdet, for å sikre tilstrekkelig ressurser til oppfølging av statlige krav. Samtidig ser de at en slik øremerking ville gjøre det mer krevende for kommunen totalt sett å styre kommuneøkonomien.

7.5.4 Statlige krav binder opp en stadig større andel av budsjettet

Av flertallet som oppgir at det styres for stramt på grunnskoleområdet, mener flere å se en sammenheng mellom økt rettsliggjøring og strammere kommuneøkonomi, ved at de statlige kravene binder opp en stadig større andel av kommunebudsjettet. Lærertetthetsnormen blir trukket fram som det fremste eksempelet på dette. Det blir vist til at denne formen for detaljstyring begrenser handlingsrommet til kommunene og den enkelte skole, og ikke oppmuntrer til alternative måter å jobbe på for å sikre ønsket kvalitet i opplæringen eksempelvis på tvers av ulike skoler. Et annet eksempel på detaljstyring, som flere nevner, er at læreplanverket legger sterke føringer på det pedagogiske innholdet og aktivitetene i skolen. Dette på tross av at de nye læreplanene etter fagfornyelsen innebærer færre kompetansemål enn tidligere, og at det er innført metodefrihet. Her mener imidlertid enkelte av interesseorganisasjonene at det bør være sterkere styring av rammene for opplæringen, i stedet for det pedagogiske innholdet. Dette begrunnes i at utfordringer knyttet til forskjeller i skolen og skolens resultater, skyldes at handlingsrommet i kommunene er for stort. Et tredje forhold som flere trekker fram er at forventningene til dokumentasjon og prosesser øker i omfang, som følge av tiltagende rettighetsstyring på grunnskoleområdet.

7.5.5 Bestemmelser knyttet til skolemiljø er arbeidskrevende

En særlig krevende bestemmelse som mange viser til er oppfølging av § 9A-3 i opplæringsloven, den såkalte krenkelsesparagrafen. Selv om flere av våre informanter fra både kommunene og statsforvalterne erfarer at det har blitt bedre skoler og skolemiljø etter at bestemmelsen ble innført, viser de til at både skoleledere og lærere opplever denne bestemmelsen, sammen med § 9-A-4 (aktivitetsplikten), som svært arbeidskrevende og omfattende å følge opp. En undersøkelse Universitetet i Agder har gjennomført på oppdrag fra Skolelederforbundet bekrefter dette.⁶³ Krevende elevsaker etter kapittel 9A oppgis her å være den mest belastende enkeltfaktoren for skolelederne. Deretter kommer andre lover og forskrifter som er vanskelige å håndtere i praksis og skole-hjem-samarbeid. I våre intervjuer er det flere fra interesseorganisasjonene som mener at kapittel 9A er en av flere årsaker til at ansatte forlater skoleverket, og at læreryrket framstår som mindre attraktivt. En

⁶³ Senter for anvendt kommunalforskning, UiA (2023). *Rektors handlingsrom: Er vi styrt eller støttet?* På oppdrag fra Skolelederforbundet.

spørreundersøkelse Proba har gjennomført, viser også at bestemmelsene om skolemiljø er det som oppleves som mest utfordrende for kommunene.⁶⁴ I tillegg kommer regelverket om spesialundervisning og tilpasset opplæring, som også oppleves som vesentlig mer krevende enn andre lovområder.

7.5.6 Kompetansepakkene oppleves som en god støtte

En side ved virkemiddelbruken på grunnskoleområdet som får en mer positiv vurdering er de såkalte kompetansepakkene som Utdanningsdirektoratet har utviklet innenfor ulike tema, som støtte til arbeidet med læreplanverket, skolemiljø og inkludering med videre. Flere viser til at dette er et veldig nyttig og godt tilbud, som fungerer som en god støtte for lærerne og den enkelte skole. Samtidig opplever enkelte av kommunene at det er krevende å sette av nok tid til å bruke verktøyene.

7.5.7 Lærertetthetsnorm og kompetansekrav oppleves ulikt og gir ulike utfordringer

Lærertetthetsnormen blir sett på som den mest inngripende formen for styring i sektoren, ved at den binder opp og styrer kommunenes ressurser helt ned på skole- og hovedtrinnnivå. Synet på lærertetthetsnormen varierer imidlertid etter hvem vi spør. Det er ingen av enhetslederne i kommunene vi har snakket med som ønsker å fjerne kravet til bemanning, men de fleste peker på at de er for detaljerte og at de bør rettes mot skolenivå eller kommunenivå, i stedet for på hovedtrinn. De mener en slik justering ville gitt kommunene større fleksibilitet, samtidig som ressursene likevel hadde blitt sikret. Det er nettopp trygghet for ressurstilgangen, som enhetslederne vektlegger når de argumenterer for å beholde lærertetthetsnormen. Mange peker imidlertid på at dette ikke bare er en minimumsnorm, men også en maksimumsnorm, ved at det er vanskelig å få mer ressurser enn det som ligger i normen.

Kommunedirektørene er imidlertid mer kritiske til lærertetthetsnormen, og mener at staten her har gått for langt i styringen og at kravet strider mot lokaldemokratiet. Den største utfordringen med normen, slik de ser det, er at kommunene ikke kan styre ressursene dit de ønsker og der bemanningsbehovene er størst.

KS, men også flere av interesseorganisasjonene, er tydelige på at de er mot bemanningsnormer i skolen. KS mener at slike normer forhindrer god og effektiv bruk av personell i samsvar med varierende individuelle og lokale behov. Subsidiært er de tilhenger av at det bør åpnes for at lærertetthetsnormen kan beregnes på kommune- eller skolenivå fremfor på hovedtrinn. Utdanningsforbundet mener imidlertid at bemanningsnormer er viktige, og at de er nødvendige for å kunne opprettholde et minimum av bemanning. De mener også at det ikke ville gjort en særlig forskjell hvis normene var på kommunenivå.

Kompetansekravene vurderes ikke å være like inngripende som lærertetthetsnormen, men skaper likevel utfordringer. Særlig gjelder det i de mindre kommunene, der det kan være mer krevende å rekruttere kvalifiserte lærere, hvis kompetansen ikke er til stede. Ved at

⁶⁴ Proba samfunnsanalyse (2023). *Kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven*. Rapport 2023:8. Utarbeidet for Utdanningsdirektoratet.

kompetansekrav gjelder ned på den enkelte skole, viser en av statsforvalterne til at det gir utfordringer i kommuner med eksempelvis to eller tre grendeskoler. En løsning i slike tilfeller kunne være at skolene inngikk et samarbeid, slik at kompetansen fantes på en av skolene. Løsningen blir ofte at de små kommunene må søke om fravikelse fra kompetansekrav for å kunne drifte skoler videre.

7.5.8 Tilsyn er ressurskrevende, men oppleves av mange å gi god læring

Tradisjonelt har tilsyn vært sett på som stram styring på grunn av metodikken, men dette har endret seg ved at tilsynene nå er mer dialogbasert og har en bredere tilnærming. Uavhengig av hvilket syn kommunene har på tilsyn som virkemiddel, ser de på det som nødvendig og viktig at noen utenfra kommer og «kikker de i kortene». Mange av enhetslederne erfarer at tilsyn er en læringssituasjon preget av mye veiledning og hjelp, og som i oppfølgingen bidrar til å stramme opp og forbedre praksis. Enkelte nevner også at det er lagt til rette for erfaringsutveksling med nabokommuner etter tilsyn, slik at andres erfaringer gir innspill til egen forbedring. Noen av de som har positive erfaringer med tilsyn, mener likevel at det kan bli for mye og omfattende tilsyn, at det er for krevende å forberede seg og at oppfølgingen er for byråkratisert.

Hvor nyttig tilsynene oppleves, synes å være påvirket av statsforvalterens tilnærming i gjennomføringen av tilsynet. Flere fra kommunene og interesseorganisasjonene peker på at statsforvalterne håndterer tilsyn ulikt, og møter kommunen på ulike måter. Mange fra kommunene beskriver en statsforvalter som vektlegger dialog, læring og veiledning i tilsynsarbeidet, mens andre opplever å bli møtt med manglende tillit og en statsforvalter som er mer på leting etter feil. Selv om rammeverket er det samme, er det mye forskjønn, og flere peker på utfordringen ved at embetene praktiserer tilsynet ulikt. Enkelte mener å merke endret praksis i enkelte av embetene etter sammenslåing av embeter i 2019, i retning av mindre lærende tilsyn og økt vekt på identifisering av feil med basis i risikoanalyser. Dette inntrykket bekreftes også av enkelte av interesseorganisasjonene.

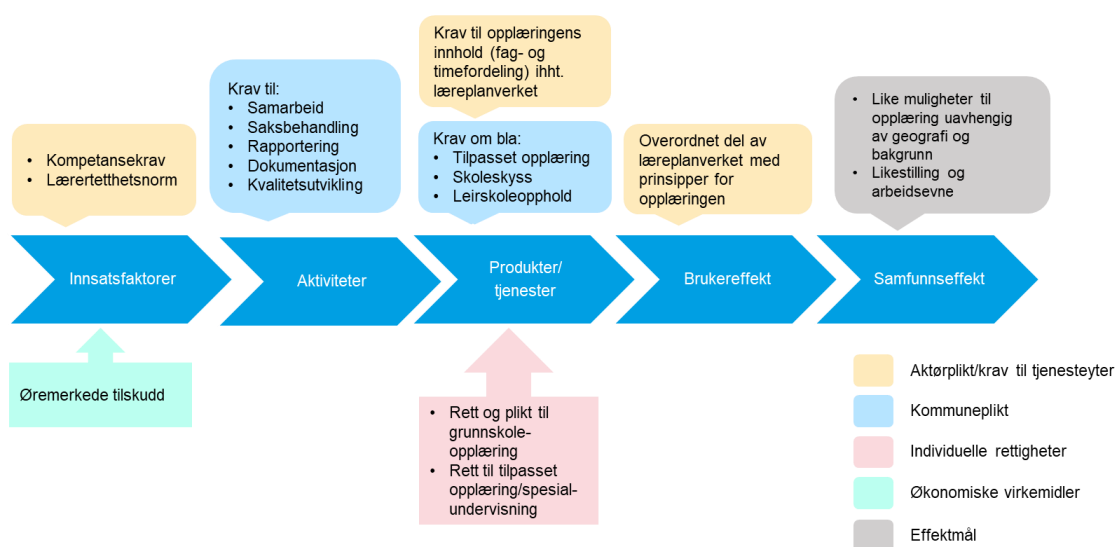
Statsforvalterembetene vi har intervjuet viser alle til at tilsyn oppleves som ressurskrevende for mange av kommunene, som følge av kravene som stilles til dokumentasjon, gjennomføring og oppfølging. De viser også til dreiningen som har skjedd i retning av mer konstruktivt tilsyn, fra kontroll til vekt på endring for økt kvalitet i tjenestene. Samtidig sitter også embetene med et inntrykk av at kommunene setter pris på den normeringen og støtten de får i fortolkningen av kravene i lovverket. Erfaringen er at tilsyn virker og har en reparerende og forebyggende effekt.

Interesseorganisasjonene bekrefter i stor grad bildet som beskrives over av erfaringene med tilsynsarbeidet. En av interesseorganisasjonene viser i tillegg til at mange tillitsvalgte ønsker mer tilsyn, og at de ser på dette som et virkemiddel for å få til endring. De føyer samtidig til at de mener det gis mange irrelevante påpekninger, og at pålegg fortrinnsvis bør være direkte koblet til kvaliteten på tjenesten. Flere av interesseorganisasjonene peker også på at tilsynet i større grad bør være innrettet mot skoleeier, og i hvilken grad kommunen fører tilsyn med den enkelte skole.

7.5.9 Samlet bilde av styringen på grunnskoleområdet - resultatkjeden

Figur 7 gir en illustrasjon på hvordan staten styrer grunnskoleområdet. Figuren gir ikke et fullstendig bilde av alle styringskrav kommunene får som skoleeier, men viser hvor tyngden i styringen er.

Som nevnt over er et særtrekk ved statens styring på opplæringsfeltet den sterke styringen av innsatsfaktorer til tjenesten, gjennom lærertetthetsnormen og kompetansekrav. Staten styrer også sektoren på aktiviteter, gjennom krav til samarbeid, prosedyrer, rapportering, dokumentasjon og kvalitetsutvikling, samt hvilke produkter og tjenester som skal leveres. Her inngår også kommunens plikter knyttet til opplæringens innhold som inngår i læreplanverket, og rettigheter som den enkelte elev har knyttet til opplæringen.



Figur 7 Forenklet fremstilling av statens styring av grunnskolesektoren

7.6 Hvilke konsekvenser får styringen?

Opplevelse av at flere av styringsvirkemidlene bidrar til bedre kvalitet i tjenestene

Et hovedinntrykk fra intervjuene i kommunene og blant flere av interesseorganisasjonene på opplæringsområdet er at tilsyn fører til bedre kvalitet i tjenestene. Denne vurderingen er nært knyttet til de veiledende elementene i tilsynet, og omfanget av dette. I den grad tilsynet oppleves som ren kontroll, synes sammenhengen med kvalitetsutvikling å være langt svakere. Ved at tilsynet nå i større grad er rettet mot kommunens styring av skolene og internkontroll, kan den også sies å være mindre detaljert enn tidligere, da tilsynet i større grad var rettet mot den enkelte skole. Et annet styringsvirkemiddel som flere mener bidrar til å fremme kvalitet i tjenestene, er de såkalte kompetansepakkene.

Enkelte av informantene mener at både kompetansekrav for undervisning i skolen og lærertetthetsnormen, har ført til bedre kvalitet på tjenestene. Forskingen på feltet er imidlertid ikke entydig, og viser at effekten avhenger av flere faktorer. Blant annet viser

forskning at organiseringen av den ekstra lærerressursen og lærerkvalitet (særlig antall års erfaring som lærer) er avgjørende for effekt på læringsutbytte.⁷⁰ Evalueringen av lærertetthetsnormen finner heller ikke noen sammenheng mellom elvenes læring og trivsel og innføring av normen.⁷¹

Sterk styring på innsatsfaktorer begrenser lokal handlefrihet

Overordnet oppleves omfanget av regelstyring på opplæringsområdet å være begrensende på den lokale handlefriheten. I tillegg peker enkelte av interesseorganisasjonene på at kommunene selv, gjennom styringen av den enkelte skole, bidrar til å begrense handlefriheten lokalt. Som nevnt nevner flere av informantene, både i kommunene og blant interesseorganisasjonene, lærertetthetsnormen som et eksempel på styring som begrenser lokalt handlingsrom og kommunenes muligheter til å prioritere ressursene slik de mener er best ut fra lokale forutsetninger og behov.

Sterk regelstyring binder ressursbruken i kommunene

I tillegg til å begrense den lokale handlefriheten, viser flere av våre informanter i kommunene til at de statlige kravene binder opp en stadig større andel av kommunebudsjettet. Også i denne sammenhengen blir lærertetthetsnormen trukket fram som eksempel, ved at ressurser blir bundet opp til den enkelte skole og det enkelte hovedtrinn.

Informanter i kommuneledelsen er mer negative til lærertetthetsnormen enn enhetslederne, fordi det kan føre til at de ikke kan prioritere ressurser slik de ønsker. Flere av enhetslederne i kommunene, men også representanter for enkelte interesseorganisasjoner, er mer positive til denne typen styringsvirkemidler fordi det sikrer et minimum av ressurser til sektoren.

På opplæringsområdet er det mange fra både kommunene og staten som viser til at individuelle rettigheter i sin karakter også binder ressurser i budsjettet. Ved at ressurser kanaliseres til enkeltindivider, kan individuelle rettigheter i praksis innebære avveininger som går på bekostning av fellesskapet.

8 Statens styring av barnevernssektoren

8.1 Hovedlinjer i virkemiddelbruken på barnevernsområdet

I dette kapittelet gjennomgår vi utvikling og endring i statens styring av kommunene på barnevernsområdet for perioden 2013–2023. For å belyse utviklingstrekkene har vi kartlagt endringer i barnevernsloven og utviklingen i bruk av øremerkede tilskudd. Vi presenterer også noen sentrale forskrifter og beskriver bruken av pedagogiske virkemidler. Deretter presenterer vi funn fra intervjuer og dokumenter som belyser hvordan den statlige styringen oppleves og hvilke konsekvenser den har.

8.1.1 Hva kjennetegner sektoren og hva er sentrale utviklingstrekk?

Barnevernet skal gi nødvendig hjelp, omsorg og vern til barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling. Barnevernet skal også hjelpe og støtte foreldre til å yte god omsorg for sine barn. Tjenestene er organisert med en kommunal førstelinjetjeneste, en statlig andrelinjetjeneste (Bufetat) og en barneverns- og helsenemnd. Oslo kommune er delegert samme myndighet som den statlige andrelinjetjenesten.

Barnevernet er først og fremst en hjelpetjeneste, men barnevernsloven åpner samtidig for svært inngripende tvangstiltak. Dette stiller store krav til barnevernets arbeid og til at rettsikkerheten for barn og foreldre blir ivarettatt på en god måte. Barnevernstjenestene i kommunene omfatter ulike hjelpetiltak til barn og familier som ønsker det, man kan også fremme saker om pålagte hjelpetiltak og andre tvangstiltak. Det statlige barnevernet omfatter bistand til kommuner knyttet til omsorgstilbud som gis utenfor hjemmet, herunder fosterhjem, etablering og drift av barnevernsinstitusjoner og spesialiserte hjelpetiltak.

Barnevernsreformen, som trådte i kraft 1. januar 2022, og ny barnevernslov som trådte i kraft i 2023, innebærer endringer i både ansvarsdeling, finansiering og krav som stilles til det statlige og kommunale barnevernet.

Barns rettigheter har lang historikk i Norge

Verjerådsla, også omtalt som den første barnevernloven i verden, trådte i kraft i år 1900, og ble stående i over 50 år før den ble avløst av lov om barnevern i 1953. Etter dette har barnevernsområdet vært gjenstand for flere utredninger, NOU-er og stortingsmeldinger, der barns beste, barns rettigheter og menneskerettigheter har vært sentrale tema. Den europeiske menneskerettsdomstolen i Strasbourg har i flere saker også gitt kritikk til det norske barnevernet. Samlet har dette resultert i flere lovendringer og reformer som blant annet har gitt skjerpede krav til saksbehandling, barns medvirkning og vektlegging av barns beste, samtidig som det har gitt endrede roller og ansvar for henholdsvis kommune, fylkeskommune og stat.

Ansvar og arbeidsoppgavene til barnevernstyresmaktene er regulert i barnevernsloven med forskrifter. Både Grunnloven og folkerettslige forpliktelser oppstiller rettslige skranker ved utforming og anvendelse av barnevernsloven. Det er særlig de menneskerettslige forpliktelsene som er sentrale, som statens plikt til å sikre barns behov for beskyttelse og omsorg, barnets beste og barn og foreldres rett til familieliv og privatliv.⁶⁵

Bredt kompetansebehov, men små kompetansemiljøer

I 2022 fikk 47 000 barn og unge tiltak fra barnevernet. Det er 3 500, eller ca. 7 prosent, færre enn året før. De siste fem årene har det blitt stadig færre barn og unge som har mottatt barnevernstiltak.⁶⁶ Ved andre halvår i 2022 var det 242 barnevernstjenester i Norge. Av disse var 63 tjenester såkalte interkommunale samarbeid. I tillegg var det 153 kommuner som ikke inngår i interkommunalt samarbeid, samt at Bydeler i Oslo (15), Bergen (5) og Trondheim (5) har egne barnevernstjenester.⁶⁷ Samarbeid om barnevern er spredt over hele landet og omfatter fra to til syv deltakerkommuner, men to eller tre kommuner er mest vanlig. Om lag halvparten av samarbeidene har vart i mer enn fem år.

Stillingene i barnevernet er fordelt på tre ulike funksjoner, henholdsvis stillinger knyttet til saksbehandling og administrasjon, stillinger knyttet til tiltak for barn som mottar tiltak i hjemmet og stillinger knyttet til tiltak for barn som er plassert av barnevernet. I andre halvdel av 2022 var det totalt 6 339 årsverk i det kommunale barnevernet. Det er 1 321 flere årsverk enn i 2015. I slutten av 2021 var over 3/4 av de ansatte enten barnevernspedagoger eller sosionomer⁶⁸.

I 2021 var det 154 kommuner som har færre enn 5 stillinger med fagutdanning innen barnevern. Størstedelen av disse kommunene løste oppgaven gjennom interkommunalt samarbeid, men kommunenes halvårsrapportering for andre halvår 2022 viste at det var 35 barnevernstjenester med færre enn fem ansatte som ikke inngår i interkommunale samarbeid. Nesten alle disse er små og usentrale kommuner.⁶⁹ De små barnevernstjenestene vedtar i snitt færre enn ett akuttvedtak per år.⁷⁰

Ratifisering av den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) i 1953 og FNs barnekonvensjon i 1991

Det er særlig to konvensjoner som er viktige på barnevernsfeltet, henholdsvis FNs barnekonvensjon (BK – ratifisert i 1991) og den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK –

⁶⁵ Barne- og familiedepartementet. Prop. 133 L (2020-2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernsloven*.

⁶⁶ Statistisk sentralbyrå, 06.07.2023. *Færre barn og unge med tiltak fra barnevernet*

www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/barne-og-familievern/statistikk/barnevern/artikler/faerre-barn-og-unge-med-tiltak-fra-barnevernet

⁶⁷ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Statistikk og analyse. <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/barnevern>.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ NOU 2023:9. *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*. (Generalistkommuneutvalget.) Kommunal- og distriktsdepartementet. S.88

⁷⁰ NOU 2023:9. *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*. (Generalistkommuneutvalget.) Kommunal- og distriktsdepartementet. S. 87

ratifisert i 1953). Begge konvensjoner er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven, og skal ved motstrid gå foran annen lovgivning.

FNs barnekonvensjon gir barn og unge under 18 år et særskilt menneskerettighetsvern, og de samme grunnleggende rettigheter uansett hvem de er og hvor de bor. Barnekonvensjonen gir barn blant annet rett til utdanning, helsehjelp og vern mot vold. En annen viktig rett er at barn skal bli hørt i saker som angår dem. Det er myndighetene som har plikt til å sørge for at barnekonvensjonen blir fulgt opp i Norge, og at barn i Norge har de rettighetene som barnekonvensjonen sier at barn skal ha. FN overvåker at statene følger opp sine plikter ved at statene ca. hvert femte år rapporterer til FNs barnekomité.

Den europeiske menneskerettsdomstol i Strasbourg (EMD) har i perioden 2015–2021 tatt til behandling 392 saker mot Norge som gjelder ulike barnevernstiltak. Åtte av hittil ti dommer har konstatert krenkelse av EMK artikkel 8 om retten til familieliv. Kritikken har spesielt vært knyttet til mangler i avgjørelsesgrunnlag og dokumentasjon. Høyesterett har i saker de har behandlet i 2020 konstatert at det ikke er motstrid mellom norsk barnevernslovgivning og EMK artikkel 8, men at det er behov for en justering av praksis i barnevernssaker.⁷¹ Høsten 2023 har EMD flere norske barnevernssaker til behandling, og per september 2023 er Norge også domfelt i flere av disse sakene.

Revidert barnevernslov 1992 – ansvaret lagt til tre forvaltningsnivåer

Lov om barnevern av 1953 ble revidert og videreført i lov om barnevernstjenester (barnevernslova) av 1992. Ansvaret for å løse lovpålagte barnevernsoppgaver ble lagt til tre ulike forvaltningsnivå, henholdsvis staten, fylkeskommunene og kommunene.

Forvaltningsreformen i barnevernet (2004) flyttet oppgaver fra fylkeskommune til stat

Forvaltningsreformen trådte i kraft i 2004, og innebar at staten overtok fylkeskommunale oppgaver og ansvar på barnevernfeltet. Konkret gjaldt dette drift av plasseringstiltak som fosterhjem og institusjoner. Reformen var blant annet begrunnet i kvalitetsmessige mangler og kostnadsvekst i de fylkeskommunale barnevernstjenestene.

I juli samme år ble Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA) slått sammen med Statens barnevern og familievern (SBF) til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) ble opprettet for å samordne og styrke barnevernstilbudet i kommunene.

Ifølge St.meld. nr. 40 (2001–2002) var begrunnelsen for at staten overtok fylkeskommunens oppgaver, bl.a. at det var den eneste måten å sikre et helhetlig og likeverdig tilbud over hele landet på. Ifølge Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) var begrunnelsen for forvaltningsorganisering av barnevernet på regionalt nivå at det ga muligheter for politisk og økonomisk styring av virksomheten. Etter departementets vurdering var det viktig bl.a. fordi andrelinjetjenesten (fylkeskommunen) hadde ansvar for inngripende tiltak, som forutsatte tvangsvedtak, og av hensyn til barn og foreldres rettssikkerhet. Det ble forutsatt at den regionale ledelsen skulle

⁷¹ Barne- og familiedepartementet. Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*. S. 76

ha betydelig frihet til å utforme tjenesten ut fra lokale ønsker og behov. Forvaltningsreformen innebar ingen endring i kommunens ansvarsområder

Barnevernlovutvalget - NOU 2016:16

I 2016 avga *Barnevernlovutvalget NOU 2016:16 Ny barnevernslov – sikring av barns rett til omsorg og beskyttelse*. Utvalget ble oppnevnt i 2014 og ble gitt i oppgave å foreta en teknisk, språklig og strukturell gjennomgang av barnevernloven. I tillegg skulle utvalget vurdere åtte nærmere angitte problemstillinger. Målet med gjennomgangen var å bedre rettssikkerheten for barn og å skape et mer tilgjengelig og forståelig regelverk. Utvalget la stor vekt på at det har skjedd en betydelig rettslig utvikling i form av et styrket menneskerettighetsvern for barn, men også for foreldre og andre familiemedlemmer i tiden etter at gjeldende lov ble vedtatt i 1992. Utvalget mente derfor at en ny og moderne barnevernslov bør være rettighetsbasert, og at barnet må være hovedpersonen i loven.

Fosterhjemsutvalget – NOU 2018:18

Fosterhjemsutvalget avga i 2018 *NOU 2018:18 Trygge rammer i fosterhjem*. Utvalget ble oppnevnt i 2017, og ble gitt i oppgave å utrede rammevilkårene for ordinære fosterhjem. Hensikten var at barna og fosterfamiliene skulle få større forutsigbarhet, mer trygghet og bedre tilpassede tiltak. Fosterhjemsutvalget foreslo større grad av standardisering og rettighetsfesting av økonomiske forhold enn det som lå i gjeldende system. Utvalget hadde også flere forslag til bedre oppfølging av fosterhjemmene, som blant annet å utvikle faglige standarder for forsvarlig oppfølging, etablere spisskompetansemiljøer som kan fungere veiledende for barn, fosterforeldre og foreldre, og at kommunene skal utvikle lokale løsninger for tilgjengelighet utenom kontortid.

Lovfesting av barns rett til nødvendige barnevernstiltak i 2018

Den 1. juli 2018 ble barnevernsloven en rettighetslov, ved at barns rett til nødvendige barnevernstiltak ble lovfestet. Barnets rett til medvirkning ble også tydeliggjort, og formålsparagrafen slo fast at loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse. Flere krav ble tatt inn for å bedre dokumentasjonen i barnevernet.

Som begrunnelse ble det vektlagt at synet på barn, barndom og barns rettigheter har utviklet seg siden barnevernloven ble vedtatt i 1992. Dette er tydeliggjort med inkorporeringen av FNs barnekonvensjon i norsk rett som har forrang foran annen norsk lovgivning.⁷² Å lovfeste barnets rett til barneverntjenester er en konkretisering av barnets rett til omsorg og beskyttelse etter FNs barnekonvensjon og Grunnloven.

Kompetansestrategi i kommunalt barnevern 2018–2024

Med bakgrunn i svikt og mangler knyttet til saksbehandling og ledelse på barnevernsområdet mange steder i landet, lanserte regjeringen i 2018 *Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018–2024*. Strategien inneholdt tiltak som samlet sett skulle bidra til å heve kvaliteten og øke kompetansen i kommunalt barnevern. I følge Bufdir har evalueringer vist at tiltakene ser ut til å øke kompetanse på ledelse og barnefaglig arbeid, og bidra til utvikling av bedre arbeidsformer i kommunene. Tiltakene har også gitt positive effekter i form av bedre fagutvikling mellom kommuner, økt samarbeid mellom

⁷² Menneskerettsloven §§ 2 og 3, og ved innføringen av Grunnlovens § 104 om barns rettigheter.

kommuneledelse og barneverntjenester, og bedre samarbeid mellom kommunene og statsforvaltere om utviklingsarbeid i barnevernet.⁷³

Barnevernsreformen i 2022 - større faglig og økonomisk ansvar til kommunene

Barnevernsreformen som trådte i kraft 1.1.2022 flyttet mer ansvar til kommunene på barnevernsområdet. Målene i reformen blir kun oppnådd gjennom endringer i hele oppvekstsektoren. Derfor blir barnevernsreformen også omtalt som en oppvekstreform.

Med barnevernsreformen har kommunene fått et større ansvar for barnevernet, både faglig og økonomisk. Dette stiller krav til kommunens styring av barnevernet, til ledelsen i barnevernet og til det samlede familiestøttende arbeidet. Målet med reformen er at kommunene skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging, at hjelpen skal bli bedre tilpasset barn og familiers behov, at rettsikkerheten til barn og familier skal bli godt ivaretatt og at ressursbruken og oppgaveløsningen i barnevernet skal bli mer effektiv.

Ny barnevernslov i 2023 - modernisert og mer tilpasset dagens samfunn

Ny barnevernslov ble iverksatt i 2023, og avløste lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester. Formålet med ny barnevernslov var å få en mer tilgjengelig lov tilpasset dagens samfunn. Ny barnevernslov skal bidra til bedre barnevernsfaglig arbeid, styrke barns og foreldres rettssikkerhet og bidra til økt vekt på forebygging og tidlig innsats.

Den nye loven bygger på grundige vurderinger av de menneskerettslege forpliktelsene Norge har gjennom Den europeiske menneskerettskonvensjon og FNs barnekonvensjon, og ny praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og Norges Høyesterett.

Barnevernsutvalget – NOU 2023:7

I 2023 avga *Barnevernsutvalget NOU 2023:7 Trygg barndom – sikker fremtid*. Utvalget ble oppnevnt i 2021, og skulle vurdere tiltak for å styrke rettssikkerheten i alle ledd av barnevernets arbeid, fra undersøkelsesfasen til ettervernsfasen. Dette omfattet å vurdere tiltak for å sikre riktig myndighetsutøvelse og begrunnede, etterprøvbare avgjørelser når alvorlige inngrep gjøres. Utvalget ble også bedt om å gjennomgå roller til ulike aktører på barnevernsfeltet. Utredningen inneholder nærmere 120 tiltak, der hensikten er å bidra til å styrke barn og foreldres rettssikkerhet og kvaliteten i barnevernets arbeid.

Barnevernsinstitusjonsutvalget – oppnevnt 2022

Barnevernsinstitusjonsutvalget ble oppnevnt i 2022, og skal utrede institusjonsbarnevernet, og komme med forslag til endringer som gjør at barn som blir flyttet til institusjon får bedre hjelp. Bakgrunnen for arbeidet er at mange kommuner ikke følger opp barna godt nok mens de er på institusjon eller legger til rette for gode nok tilbud etter institusjonsoppholdet. Utvalget skal legge frem sin utredning i oktober 2023.

8.1.2 Organisering og aktører

Barne- og familiedepartementet (BFD) har ansvaret for politikktutforming på områdene barnevern, oppvekst og levekår, barn og unge, familie og samliv, tro og livssyn og

⁷³ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2019). *Følgeevaluering av kompetansestrategien for det kommunale barnevernet 2018-2024*.

forbrukerpolitikk. Departementet har forvaltningsansvar for barnevernsloven, men er ikke klageinstans i enkeltsaker.

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) er organisert i fem regioner og har ansvar for det statlige barne- og familievernet. Regionene i Bufetat leverer statlige barne- og familievernstenester på vegne av staten. Ansvar er blant annet regulert i barnevernsloven og familievernkontorloven.

Bufetat skal etter anmodning fra kommunen bistå barnevernstjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet når det treffes akuttvedtak, bistå barnevernstjenesten med plassering av barn i fosterhjem, og bistå barnevernstjenesten med plassering av barn i barnevernsinstitusjon. Etaten kan også i særlige tilfeller tilby plass i spesialisert fosterhjem. Bufetat skal videre blant annet rekruttere og gi grunnleggende opplæring til fosterhjem, etablere og drifte barnevernsinstitusjoner, godkjenne barnevernsinstitusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, samt tilby veiledet praksis i institusjon. Bufetat kan også tilby utredning og hjelpetiltak knyttet til omsorgssituasjonen til barn i alderen 0-6 år, tilby spesialiserte hjelpetiltak der dette kan forhindre plassering utenfor hjemme, samt tilby tverrfaglig helsekartlegging i nærmere angitte tilfeller.

Etaten ble opprettet i 2004 i forbindelse med forvaltningsreformen. Lovens bestemmelser om Bufetats oppgaver og myndighet gjelder ikke Oslo kommune. I Oslo kommune skal etatens oppgaver og myndighet ivaretas av kommunen.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er sentralt nivå i Bufetat, og leder Bufetats virksomhet. Bufdir er fagdirektorat for både statlig og kommunalt barnevern, og er faglig rådgiver for departementet og kompetanseorgan på sine områder. Formålet er å styrke utviklingen av et kunnskapsbasert barnevern, formidle kunnskap om forskning og utvikle faglige anbefalinger.

Kommunen har ansvaret for alt som barnevernsloven ikke har lagt til et statlig organ. Det skal finnes en barnevernstjeneste i enhver kommune som utfører oppgaver etter barnevernsloven. Barnevernstjenesten skal ha en leder. Barnevernstjenesten skal blant annet gi råd og veiledning, gjennomgå meldinger og gjøre undersøkelser, gjøre vedtak om frivillige tiltak, treffe akuttvedtak, forberede saker for behandling i barneverns- og helsenemnda, og iverksette og følge opp saker og tiltak.

Kommunen har etter barnevernsloven et overordnet ansvar for å forebygge omsorgssvikt og skal vedta en plan for kommunens forebyggende arbeid, sørge for forsvarlig barnevernstjeneste, sørge for nødvendig kompetanse, opplæring og veiledning av barnevernstjenestens personell, sørge for samarbeid og nødvendig samordning av tjenestetilbudet og sørge for bevilgninger som er nødvendige for å yte tjenester og iverksette tiltak som kommunen har ansvar for etter loven.

Mange kommuner har inngått interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet.

Barneverns- og helsenemnda er et uavhengig og upartisk beslutningsorgan som blant annet behandler saker om tvang etter barnevernsloven og enkelte saker etter helse- og

omsorgstjenesteloven og smittevernloven. På barnevernsområdet er det barnevernstjenesten i kommunen, foreldre eller barn som har egne partsrettigheter som bringer saken inn for Barneverns- og helsenemnda. Det er ti nemnder i landet. Barneverns- og helsenemndas avgjørelser kan legges frem for tingretten.

Statsforvalteren fører tilsyn med barnevernsvirksomheten i hver enkelt kommune. Dette innebærer å etterse at kommunene utfører oppgavene etter barnevernsloven og sørge for at kommunene får råd og veiledning. Statsforvalteren er klageinstans for enkeltvedtak som barnevernstjenesten gjør.⁷⁴ Statsforvalteren fører også tilsyn med barnevernsinstitusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige asylsøkere. Videre fører statsforvalteren tilsyn med lovligheten av andre statlige tjenester og tiltak på barnevernsområdet.

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige ansvaret for tilsynet som statsforvalteren praktiserer på barnevernsområdet. Statens helsetilsyn har et overordnet ansvar for at sakene behandles slik lovverket krever, og at like tilfeller behandles likt. Statens helsetilsyn kan omgjøre statsforvalterens vedtak i klagesaker der statsforvalteren er klageinstans. Når Statens helsetilsyn omgjør en klage, gjelder dette saker av prinsipiell karakter, som har stor betydning for klager eller der allmenne hensyn veier tungt.

8.2 Bruk av juridiske virkemidler

8.2.1 Lovregulering av barnevernet

Den sentrale loven innenfor barnevernsområdet er Lov om barnevern (Barnevernsloven), som trådte i kraft i 2023.⁷⁵ Loven avløste Barnevernloven av 1992, som trådte i kraft i 1993, men som gjennom årene har vært gjenstand for flere endringer.

Flere andre lover har bestemmelser med virkning på barnevernsområdet. Meldeplikt til barnevernet og barnevernets kompetanse til å samtykke på vegne av barnet etter omsorgsovertakelse er hjemlet i flere lover, herunder Helse- og omsorgstjenesteloven, Lov om kommunale krisesentertilbud, Barnehageloven, Opplæringsloven, Pasient- og brukerrettighetsloven og Familievernkontorloven. Videre har Barneloven bestemmelser om samvær med tilsyn og domstolens mulighet til innhenting av opplysninger fra barnevernstjenesten, og Straffeprosessloven har bestemmelser om overføring av sak til barnevernet og barnevernets plikt til å delta i fengslingsmøte mv. Disse lovene omtales ikke nærmere her.

8.2.2 Endringer i lov om barnevern

I tabellen nedenfor har vi listet opp sentrale endringer i lov om barnevern de siste 10 årene.

Viktige endringer i lov om barnevern de siste 10 årene
--

⁷⁴ Gjelder med unntak av klager på akuttvedtak, som behandles av Barneverns- og helsenemnda.

⁷⁵ Barne- og familiedepartementet. Prop. 133 L (2020-2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*.

År *	Endringens innhold	Endringens art
2012	[LOV-2012-01-20-6 ⁷⁶] Plikt for barnevernstjenesten til å stille i fengslingsmøter	Ny plikt
2014	[LOV-2013-06-21-63 ⁷⁷] Krav til forsvarlighet: Det innføres et krav i barnevernloven om at tjenester og tiltak etter loven skal være forsvarlige	Nytt sørge - for krav
2014	[LOV-2013-06-21-63] ⁷⁸ Bestemmelsen om barns beste i barnevernloven utvides med en bestemmelse som tydeliggjorde barnevernets plikt til å gi barn mulighet til å medvirke. Det lovfestes at barnet også kan gis anledning til å ha med seg en person som barnet har særlig tillit til i saker der barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for barnet	Plikt Prosess/ saksbehandling
2014	Grunnloven § 104: Barns rettigheter fikk en egen bestemmelse i Grunnloven. Bestemmelsen fastslår rettigheter som følger av internasjonale konvensjoner, og innebærer at stortingsrepresentanter ikke i ordinær lov kan vedta noe i strid med disse rettighetene.	Rettighet lovfestet i grunnloven
2018	[LOV-2018-04-20-5] ⁷⁹ Barnevernsloven ble en rettighetslov ved at barns rett til nødvendige barnevernstiltak ble lovfestet.	Rettighet lovfestet i barnevernsloven
2018	[LOV-2018-04-20-5] ⁸⁰ Barns rett til medvirkning og rett til tilpasset informasjon ble ytterligere styrket gjennom lovfesting i ny overordnet bestemmelse i barnevernloven. Det ble samtidig gjort endringer som fikk frem at barnet har rett til å medvirke.	Plikt/Sørge for Forsterket rettighet Prosess/saksbeh.
2018	[LOV-2018-04-20-5] ⁸¹ Barnevernets plikt til å samarbeide med barn og foreldre ble lovfestet.	Ny plikt Prosess/saksbeh.

⁷⁶ Prop. 106 L (2012-2013), jf. Prop. 135 L (2010-2011), Innst. 83 L (2011-2012), Lovvedtak 24 (2011-2012)

⁷⁷ Kildedokument; Innst. 395 L (2012-2013), jf. Prop. 106 L (2012-2013)

⁷⁸ Prop. 106 L (2012-2013)

⁷⁹ Prop. 169 L (2016-2017)

⁸⁰ Prop. 169 L (2016-2017)

⁸¹ Prop. 169 L (2016-2017)

2018	[LOV-2018-04-20-5] ⁸² Presiseringer i barnevernloven som tydeliggjør barnevernstjenestens oppfølgingsplikt, herunder tilrettelegging for at foreldrene kan få tilbake omsorgen og tydeligere krav til barnevernstjenestens oppfølging av barn og foreldre ved akuttvedtak	Presisering av plikt Rettighet Prosess/saksbeh.
2021	[LOV-2020-06-19-74] ⁸³ Krav i barnevernloven om årlig tilstandsrapportering fra barnevernstjenesten til kommunestyret.	Plikt Prosess/saksbeh
2022	[LOV-2021-06-18-96] ⁸⁴ Lovfestet plikt til at det i enhver kommune skal være en barnevernstjeneste som utfører oppgaver etter barnevernsloven. Det lovfestes at barnevernstjenesten skal ha en leder.	Plikt / sørge for
2022	[LOV-2021-06-18-96] ⁸⁵ [LOV-2021-06-11-78] ⁸⁶ Loven tydeliggjør kommunens ansvar for å fremme gode oppvekstvilkår, og for å forebygge omsorgssvikt og atferdsvansker. Kommunen skal sørge for å samordne sitt tjenestetilbud til barn og familier. Kommunen skal også samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere slik at barnevernstjenesten og de andre tjenesteytere kan ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift. Kommunestyret skal også selv vedta en plan for det forebyggende arbeidet.	Tydeliggjøring av plikt / sørge-for ansvar Prosess/saksbeh.
2022	[LOV-2021-06-18-96] ⁸⁷ Krav til barnevernsfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå, eller relevant bachelor dersom det innen 1. januar 2031 kan dokumenteres minst fire års arbeidserfaring fra barnevernet og relevant videreutdanning med minst 30 studiepoeng, for ansatte som skal utføre nærmere bestemte oppgaver i barnevernet. Kravet gjelder fra 2031, med mulighet for dispensasjon.	Nytt kompetansekrav

⁸² Prop. 169 L (2016-2017)⁸³ Prop. 84 L (2019-2020)⁸⁴ Prop. 133 L (2020-2021)⁸⁵ Prop. 133 L (2020-2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*⁸⁶ Prop. 100 L (2020-2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*⁸⁷ Prop. 133 L (2020-2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*

2022	[LOV-2021-06-18-96] ⁸⁸ Kommunen får plikt til å tilby veiledet praksis når en utdanningsinstitusjon ber om det	Plikt
Ikke i kraft ennå	[LOV-2022-03-25-13] ⁸⁹ Plikt for barnevernstjenesten til å anmode Bufetat om tverrfaglig helsekartlegging med mindre det anses åpenbart unødvendig	Plikt Prosess/saksbeh.
2023	[LOV-2021-06-18-97] ⁹⁰ Ny barnevernslov. Lovfesting eller presisering av gjeldende rett etter 1992- loven, samt en del nye bestemmelser og reguleringer.	Plikt / sørge for Rettighet Prosess/saksbeh.

* År loven trådte i kraft

Ny barnevernslov i 2023

Barnevernsloven regulerer både det kommunale og det statlige barnevernet. Målet med ny lov var å modernisere loven slik at den på bedre måte speilet samfunnsendringer med nye familiemønstre og et flerkulturelt Norge, gi loven et enklere språk og struktur, å sette barnas behov i sentrum og å bidra til økt forebygging og tidlig innsats⁹¹.

Krav til kommunene og den kommunale barnevernstjenesten fremkommer gjennom alle lovens kapitler, selv om kapittel 15 *Kommunens og barnevernstjenestens ansvar og oppgaver* har et særlig fokus på kommunale oppgaver og plikter. Oppgaver, prosesskrav og plikter som pålegges barnevernstjenesten og/eller kommunen i forbindelse med ulike barnevernstiltak hjemlet i loven, omtales i tillegg i de respektive kapitlene hvor de ulike tiltakskategoriene⁹² er omtalt. I tillegg har loven egne kapitler om henholdsvis saksbehandlingsregler (kapittel 12), omtale av taushetsplikt, opplysningsplikt og adgang til å gi opplysninger (kapittel 13) og behandling av saker i barneverns- og helsenemnda, som også retter seg mot kommunen og de kommunale tjenestene. Grensesnittet mot statlig barnevern omtales nærmere i kapittel 16 *Statlig barnevernsmyndighet* og i kapittel 17 *Statlig tilsyn*.

Mange av bestemmelsene i den nye barnevernsloven er en lovfesting eller presisering av gjeldende rett etter 1992-loven, herunder bestemmelser om barns rett til nødvendige barnevernstiltak, barns rett til omsorg og familieliv, medvirkning, barns beste og krav om forsvarlighet. Loven inneholder også en del nye bestemmelser og reguleringer. Loven skal føre til grundigere vurderinger, mer riktige avveininger av motstridende hensyn, bedre

⁸⁸ Prop. 133 L (2020-2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*

⁸⁹ Prop. 222 L (2020-2021) *Endringer i barnevernloven mv. (tverrfaglig helsekartlegging)*

⁹⁰ Prop. 133 L (2020-2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*

⁹¹ Barne- og familiedepartementet. Prop. 133 L (2020-2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*

⁹² Bekymringsmelding og undersøkelse (kap. 2), Hjelpetiltak (kap. 3), Akuttiltak (kap. 4), Omsorgsovertakelse, fratakelse av foreldreansvar og adopsjon (kap. 5), Atferdstiltak mm. (kap. 6), Samvær og kontakt etter omsorgsovertakelse (kap. 7), Oppfølging av barn og foreldre (kap. 8), Fosterhjem (kap. 9), Barnevernsinstitusjoner mm (kap. 10) og Omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere (kap. 11)

dokumentasjon og mer dynamisk fastsettelse av samvær. På denne måten skal loven bidra til at praksis er innenfor gjeldende menneskerettslige forpliktelser.

I den nye loven stilles blant annet tydeligere krav til dokumentasjon av faglige vurderinger og begrunnelser, og barnevernets plikt til å føre journal lovfestes. Endringene er begrunnet i behovet for å sikre bedre dokumentasjon i alle ledd av en barnevernssak. I loven er barnevernstjenestens plikt til å følge opp barn og foreldre også gjort klarere. Barnets beste skal være det grunnleggende hensynet i barnevernets arbeid, og barns og foreldres rett til familieliv og målet om gjenforening etter omsorgsovertakelse er tydeliggjort. Loven tydeliggjør at samvær etter omsorgsovertakelse skal bygge på en konkret vurdering og at det skal foreligge en plan for samvær og kontakt. Departementet begrunner endringen med at en presisering av hovedhensyn som skal vektlegges i vurderingen av samvær, sammen med en konstatering av at det skal foretas en konkret vurdering, kan bidra til å unngå en standardisert utmåling.

Kompetansekravet, som trådte i kraft i 2022 i barnevernloven av 1992, med overgangsordning til 2031, er videreført i den nye loven. Forslaget er begrunnet med at høyere og tydeligere krav til kompetanse vil gi de ansatte bedre forutsetninger for å løse sine oppgaver og utøve godt barnevernsfaglig skjønn, samtidig som det vil anerkjenne alvorlighetsgraden i samfunns oppdraget og kompleksiteten i oppgavene som de ansatte skal utføre.

I 2022 ble velferdstjenestelovgivningens bestemmelser knyttet til samarbeid og samordning forsterket, og det ble gjort endringer i flere lover, herunder også i barnevernloven av 1992. Bestemmelsen er videreført i den nye loven.

Loven har også endringer som styrker kommunens ansvar for forebygging og som tydelig forankrer dette ansvaret hos kommuneledelsen. Kommunestyret skal minst én gang i året få en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten, og loven stiller også krav om at kommunestyret selv skal vedta en plan for det forebyggende arbeidet. Dette begrunnes med at det anses viktig at det er klart forankret at det er kommunen som sådan, og ikke barnevernstjenesten som har ansvaret for det generelle forebyggende arbeidet. Kommunens ansvar for å samordne sitt tjenestetilbud til barn og familier er også presisert i den nye loven, og begrunnes med et behov for å understreke viktigheten av et godt samordnet forebyggende tilbud.

Den nye loven regulerer bruken av private tjenesteytere, og fastslår at barnevernstjenesten ikke lenger kan bruke fosterhjem som har inngått avtale med private tjenesteytere om godtgjøring for og innholdet i fosterhjemsoppdraget. Dette kravet trådte først i kraft 1. juli 2023 for å gi tid til omstilling. Endringen begrunnes blant annet med at det i fosterhjem tilknyttet private aktører vil kunne oppstå større nærhet mellom fosterforeldrene og den private aktøren, enn mellom fosterforeldrene og kommunen. Dette kan medføre at kommunen ikke får nødvendig oversikt og informasjon til å kunne oppfylle sitt lovpålagte omsorgs- og oppfølgingsansvar.

Ansvarsdelingen mellom den kommunale og statlige delen av barnevernet er også presisert i loven. Begrunnelsen er å bidra til en tydeligere og mer forutsigbar statlig andrelinje, ved å

lovfeste at Bufetat, for å ivareta plikten til å bistå kommunene, skal ha et tiltaksapparat som er tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert.

Oppsummert ser en at barnevernsloven stiller en lang rekke konkrete krav til kommunen og kommunale barnevernstjenester, som både handler om *hva* som skal ivaretas, og *hvordan* det skal ivaretas. Som eksempler kan nevnes at det blant annet er lovfestet et krav til at barnevernstjenesten skal ha en akuttberedskap, det stilles krav til barnevernets arbeid, prosesser og saksbehandling herunder krav til dokumentasjon, begrunnelser og journalplikt, det stilles krav til plan for undersøkelse, involvering av familie og nettverk, oppfølging og planer ved barnevernstiltak, mv. Andre lovkrav innebærer større grad av skjønnsmessig vurdering, eksempelvis bestemmelsen som sier at barn har rett til *nødvendige* barnevernstiltak når vilkårene for tiltak er oppfylt⁹³, og bestemmelsen som fastslår at barnevernets saksbehandling, tjenester og tiltak skal være *forsvarlige*⁹⁴.

8.2.3 Sentrale forskrifter

Kommunens og barnevernstjenestens plikter, oppgaver og ansvar er konkretisert i flere forskrifter hjemlet i barnevernsloven. Dels utdyper forskriftene eksisterende lovkrav og dels fastsetter de nye krav som kommuner og barnevernstjenesten (og for så vidt også institusjoner) må oppfylle.

De mest sentrale forskriftene rettet mot kommunene og kommunale tjenester er omtalt kort nedenfor.

Forskrift om samtaleprosess i barneverns- og helsenemnda (FOR-2023-01-27-106)

Samtaleprosess er en relativt ny og alternativ prosessform for behandling av saker i barneverns- og helsenemndene (nemndene). Prosessformen ble vedtatt som en varig ordning fra 1. juli 2020, og i 2023 ble forskrift om regulering av samtaleprosess innført. Formålet med forskriften var å gi en mer forpliktende regulering enn tidligere retningslinjer, gi en mer enhetlig og forutsigbar prosess, styrke rettssikkerheten og bidra til at hensynet til barns beste blir ivaretatt gjennom hele prosessen. Forskriften stiller krav til barnevernstjenestens oppfølging av barn og foreldre og til barnevernstjenestens oppdatering av saksgrunnlag.

Samtaleprosess blir nå benyttet i om lag 50 prosent av sakene i nemndene.

Forskrift om fosterhjem (FOR-2003-12-18-1659)

Forskrift om fosterhjem ble fastsatt i 2004, og er oppdatert i henhold til ny lov i 2023. Forskriften viderefører detaljerte krav til barnevernstjenesten og kommunen knyttet til valg av, oppfølging med og tilsyn av fosterhjem og med barn i fosterhjem.

Forskriften fastslår at barnevernstjenesten må vurdere om fosterforeldrene har de nødvendige forutsetninger til å ivareta det enkelte barns særlige behov, bl.a. sett i lys av barnets egenart, formålet med plasseringen, plasseringens forventede varighet og barnets behov for samvær og annen kontakt med familie. Det presiseres at barnevernstjenesten i

⁹³ De nærmere vilkårene for tiltak fremgår samtidig i de enkelte tiltaksbestemmelsene

⁹⁴ Forsvarlighetskravet er på enkelte områder utfyllt med konkrete krav, jf. listen over.

omsorgskommunen skal følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet, samt krav om at barnevernstjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle oppfølgingsansvaret, men minimum 4 ganger i året. Forskriften stiller videre krav til at fosterhjems kommunen skal føre tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjem fra plasseringstidspunktet og frem til barnet fyller 18 år, og angir nærmere krav til tilsynet og oppfølgingen av dette.

Forskrift om oppfølging av barn på barnevernsinstitusjon (oppfølgingsforskriften) (FOR-2022-12-15-2240)

Forskriften, som ble iverksatt i 2023, er ny og er hjemlet i ny barnevernslov. Forskriften regulerer barnevernstjenestens plikt til regelmessig oppfølging, besøk og kontakt med barn som oppholder seg i en barnevernsinstitusjon. Formålet er blant annet å bidra til at barnevernstjenesten systematisk og regelmessig vurderer om barnet får hjelp, omsorg og behandling tilpasset det enkelte barnets behov, eller om det er behov for endringer eller ytterligere tiltak. Forskriften inneholder også bestemmelser om barnets kontaktperson, om samarbeid mellom barnevernstjenesten og institusjonen, om plan for oppfølging av barnet og om barnevernstjenestens ansvar ved oppstart og avslutning av institusjonsoppholdet.

Forskrift om medvirkning og tillitsperson (FOR-2014-06-01-6979)

Forskriften ble iverksatt i 2014, og oppdatert i forbindelse med ny barnevernslov, og utdyper innholdet i barnevernlovens krav om barns medvirkning, samt rett til å bli informert og hørt.

Formålet med forskriften er å styrke barn og unges medvirkning og innflytelse i barnevernet. I forskriften stilles krav til barnevernstjenestens saksbehandling og vurderinger, herunder krav om å tilrettelegge for og dokumentere medvirkning samt å dokumentere barnets syn. Barnevernstjenesten pålegges også et ansvar for å informere barnet om muligheten til å ha en tillitsperson og til å dokumentere at barnet er informert og om barnet ønsker en tillitsperson.

Andre forskrifter med mindre relevans for områdegjennomgangen

Flere forskrifter hjemlet i den gamle barnevernloven er videreført med mindre endringer etter innføringen av ny barnevernslov. Flere av disse har kun tekniske endringer som følger av ny lov:

- *Forskrift om politiattest etter barnevernsloven (politiattestforskriften)*. Teknisk sett ny forskrift i 2023 som opphever forskrift av 15. oktober 1999 nr. 1090. Stiller krav om at barnevernstjenesten skal kreve politiattest for personer som skal ansettes i eller utfører oppgaver på vegne av barnevernstjenesten.
- *Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester (med hjemmel i barnevernloven)*. Endringene kom som følge av endringene i velferdslovgivningen (i kraft 2022),⁹⁵ og endret da forskrift av 16. desember 2011 nr. 1256. Fastslår at barnevernstjenesten har en selvstendig plikt til å sørge for at arbeidet med individuell plan igangsettes, uavhengig av om tjenestemottakeren mottar eller har mottatt bistand fra andre tjenesteytere.

⁹⁵ Prop. 100 L (2020-2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*

- *Forskrift om Barne-, ungdoms- og familieetatens rett til å kreve egenbetaling fra kommunen for opphold på institusjon.* Oppdatert i 2023 med tekniske endringer i forskrift av 26. november 2003 nr. 1397. Begrenset relevans, men gir kommunen en økonomisk plikt ved opphold på institusjon, og kan på den måten gi insitamenter for kommunen knyttet til tidlig innsats og forebygging.
- *Forskrift om statsforvalterens adgang til å ilegge kommuner mulkt ved oversittelse av fristene i barnevernloven.* Oppdatert i 2023 med tekniske endringer i forskrift av 16. desember 1992 nr. 1243. Begrenset relevans, men gir kommunen en økonomisk plikt som kan gi insitament til oppfølging av frister. Pålegger barnevernstjenesten dokumentasjons- og rapporteringsplikter overfor Statsforvalteren.
- *Forskrift om barns rettigheter i barnevernsinstitusjon.* Opphever og erstatter forskrift 15. november 2011 nr. 1103 om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon. Innholdet i flere av bestemmelsene i tidligere rettighetsforskrift er flyttet inn i ny barnevernslov. Begrenset relevans for områdegjennomgangen i og med at det per nå bare finnes to kommunale institusjoner⁹⁶; Gyda ressurscenter (Larvik) og Storbakken ungdomssenter (Alta).
- *Forskrift om krav til kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner (kvalitets- og godkjenningsforskriften).* Forskriften erstatter kvalitetsforskriften og godkjenningsforskriften etter tidligere lov, og viderefører i hovedsak innholdet i disse forskriftene. Forskriften er tilpasset krav i ny lov om at også de statlige institusjoner skal godkjennes, og nye lovkrav om kompetanse og bemanning i institusjon. Forskriften vil kunne påvirke kommunene i den grad det finnes kommunale institusjoner. Forskriften anses lite relevant for denne områdegjennomgangen i og med at det per nå kun finnes to kommunale institusjoner⁹⁷.
- *Forskrift om sentre for foreldre og barn.* Forskriften viderefører i hovedsak innholdet i tidligere forskrift, men er tilpasset ny lov. Forskriften vil kunne påvirke kommunene i den grad det finnes kommunale sentre.

8.2.4 Tilsyn på barnevernsområdet

Statsforvalterens tilsyn med barnevernsinstitusjoner gjennomføres etter en risikovurdering, men har også forskriftsfestet frekvenskrav. Øvrige tilsyn innenfor barnevernet skjer etter en risikovurdering, som dels er initiert fra Statens helsetilsyn gjennom landsomfattende tilsyn, og dels etter initiativ fra statsforvalterne selv. Statsforvalteren kan opprette tilsynssak etter informasjon om mulige lovbrudd og svikt fra barn, pårørende, media eller andre tilsynsaktiviteter og klagesaker.

Formålet med de landsomfattende tilsynene er å avdekke svikt og bidra til forbedring, og å skape nasjonal oppmerksomhet om området. I 2022 gjennomførte statsforvalterne 26 tilsyn med det kommunale barnevernet. Av disse var 17 gjennomført som en del av det pågående landsomfattende tilsynet med barnevernets oppfølging av barn i fosterhjem. De resterende ni ble gjennomført som del av det landsomfattende tilsynet i 2020–2021, knyttet til barnevernstjenestens arbeid med undersøkelser. I 2021 ble det gjennomført 60 tilsyn med

⁹⁶ Oslo har egne institusjoner pga. egen ansvarsdeling for Oslo Kommune

⁹⁷ Alta Storbakken Ungdomssenter (Alta) og Gyda ressurscenter (Larvik)

kommunalt barnevern, hvorav 58 var del av det landsomfattende tilsynet, mens det i 2020 ble gjennomført 30 tilsyn hvorav 21 knyttet til landsomfattende tilsyn.

Landsomfattende tilsyn blir gjennomført i form av systemrevisjoner og egenvurderinger. I det landsomfattende tilsynet med barnevernets arbeid med undersøkelser ble i praksis 90 barnevernstjenester gjennomgått, og det ble konkludert med lovbrudd eller forbedringspunkter i 80 av disse.⁹⁸

Antall tilsynssaker har ligget i størrelsesorden 550 – 750 de siste årene, men har vist en markant økning til 1075 tilsynssaker i 2022. I tilsynssakene er over 85 prosent av vurderingene rettet mot den kommunale barnevernstjenesten, og denne andelen har ligget stabilt på dette nivået over de siste årene.

Helsetilsynet har i 2022 ferdigstilt veiledning for behandling av tilsynssaker for både sosial- og barnevernsområdet. Målet har vært å videreutvikle metodene som brukes i tilsyn, og i større grad vektlegge oppfølging av virksomheter med lovbrudd. Metodikken skal også bidra til å øke virksomhetenes forutsetninger for selv å drive forbedrings- og kvalitetsarbeid. Den nye tilsynsmetodikken skal studeres for å frembringe forskningsbasert kunnskap om tilsynene.

8.3 Bruk av pedagogiske virkemidler

Bufdir er kompetanseorgan på barnevernsområdet både ovenfor sektoren, andre offentlige organ og allmennheten. Dette innebærer at Bufdir skal fremskaffe og formidle kunnskap på sine ansvarsområder. Bufdir tilbyr fag- og saksbehandlingsstøtte i form av veiledningsmateriell, retningslinjer, rundskriv, nettbibliotek, tolkningsuttalelser og kommentarer til lover mv., samt nasjonal statistikk og kommunemonitorer med blant annet indikatorer på barnevern som gjør det mulig for kommuner å sammenligne seg med andre.

Bufdir gjennomfører også ulike prosjekter og tilbyr ulike kompetansetiltak til det kommunale barnevernet. Eksempler her er prosjekter som skal bedre kvaliteten i det kommunale barnevernet, herunder utvikling av bedre IT-løsninger (DigiBarnevern), informasjonsmateriell, verktøy og støttemateriell til bruk i barnevernstjenesten, samt tilbud om kurs, videreutdanninger, kommunale læringsnettverk, veiledningsteam, tjenestetøtteprogram mv. For flere av tiltakene er det mulig å søke enten Bufdir eller Statsforvalteren om tilskudd, se nærmere omtale under 6.4 Økonomiske virkemidler.

Omfanget av pedagogiske virkemidler i form av dokumenter per august 2023 er 44 veiledere, rundskriv og retningslinjer rettet mot kommunene og det kommunale barnevernet. Tallet er basert på en optelling av publiserte dokumenter på Bufdir sine nettsider. I flere tilfeller er det noe uklart i hvilken grad dokumentene retter seg mot den kommunale eller statlige barnevernstjenesten, og oppsummeringen er derfor ikke uttømmende. Et særlig sentralt rundskriv er *Saksbehandlingsrundskrivet – Rundskriv for barnevernstjenestens saksbehandling* som gir en samlet oversikt over reglene som gjelder for saksbehandlingen i barneverntjenesten. Formålet med sistnevnte rundskriv er blant annet å bidra til at

⁹⁸ Helsetilsynet (2022). *Det handler om ledelse. Oppsummering av landsomfattende tilsyn med barnevernets arbeid med undersøkelser 2020-2021*. Rapport 2/2022.

oppgaver løses på en forsvarlig måte, og til at saksbehandlingen skal være ensartet, korrekt og forutsigbar.

Omfanget av de pedagogiske virkemidlene på barnevernsområdet er stort, og retter seg både mot kommunalt og statlig forvaltningsnivå. Det kan være tidkrevende å få oversikt over hva som er gjeldende for det kommunale barnevernet, blant annet som følge av ofte uklare målgrupper. Videre har omtrent 40 prosent av dokumentene en merknad om at de ikke er oppdatert i henhold til den nye barnevernloven som trådte i kraft 1. januar 2023. Hvorvidt dette gjelder større eller mindre justeringer og oppdateringer fremkommer ikke av merknaden. Vi har ikke gått nærmere inn i dette, men ser at det utfra en overordnet tilnærming er vanskelig å vite i hvilken grad dokumentet er å betrakte som utdatert. Dokumentene er tematisk innrettet i alfabetisk rekkefølge, men enkelte titler kan også delvis oppleves som overlappende. Et eksempel på dette er anbefalingene *Fosterhjem – Faglige anbefalinger om søsken i fosterhjem* og *Fosterhjemsplasseringer i barnets slekt eller nære nettverk, og om søskenplasseringer - faglige anbefalinger*.

Gjennomgangen viser at Bufdir bruker en mengde ulike betegnelser på materialet som tilbys, eksempelvis rundskriv, retningslinjer, håndbok, faglige anbefalinger, veiledende nasjonale retningslinjer, prinsipper og råd, m.v. Det fremgår ikke om de ulike benevnelsene eller produktkategoriene også innebærer ulik normering. Når det kommer til graden av normering for de pedagogiske virkemidlene er hovedinntrykket at det ikke er konsistent bruk av ulike produktkategorier, og at normeringsgrad kommer frem i formuleringen av hver enkelt anbefaling og råd.

Den pedagogiske virkemiddelbruken følger i stor grad også den juridiske styringen ved at hovedvekten omhandler/utdyper aktiviteter og prosedyrer i forbindelse med tjenesteyting eller faglige vurderinger som barnevernstjenesten og/eller kommunen skal gjennomføre.

Tolkningsuttalelser

Tabellen under viser utviklingen av antall tolkningsuttalelser fra Bufdir etter 2016.

Antall tolkningsuttalelser fra Bufdir i perioden 2016-2022

År	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Antall	25	23	16	18	14	8	5	7

Som vist, var det en betydelig nedgang i regelverkstolkninger fra direktoratet i perioden. Det er imidlertid en liten økning igjen i 2023. Tolkningsuttalelsene frem til 2023 er knyttet til den avløste Barnevernloven av 1992. Noen av tolkningsuttalelsene avgitt så langt i 2023, er imidlertid også knyttet til henvendelser som har kommet inn mens gammel lov gjaldt. De enkelte tolkningsuttalelsene har en referanse til aktuell paragraf i gjeldende lov.

Tolkningsuttalelsene har stor spredning i temaer og relevante paragrafer, men noen som går igjen i tolkningsuttalelser knyttet til loven fra 1992, er for eksempel knyttet til paragrafene som omhandler retten og plikten til å foreta undersøkelser⁹⁹ og opplysningsplikten¹⁰⁰.

Når det gjelder tolkningsuttalelsene fra 2023, spenner disse over et bredt spekter av temaer:

- Flytting i nødsituasjon av barn som er plassert i barnevernsinstitusjon uten samtykke – barnevernsloven § 6-2 fjerde ledd.
- Kompetansekravet i barnevernsloven § 10-16.
- Overføring av barnevernssak til en annen kommune på grunn av inhabilitet (forvaltningsloven § 9)
- Oppholdskommunens ansvar for å følge opp et akuttvedtak når barnet har en aktiv barnevernssak i bostedskommunen- barnevernsloven § 15-4 og § 15-5.
- Utredning i senter for foreldre og barn når barnet mellom 0-6 år har med seg eldre søsken – Barnevernsloven § 16-3 fjerde ledd bokstav a.
- Rusmiddeltesting av barnets omsorgsperson ved samtykke i undersøkelsessak.
- Tett geografisk konsentrasjon av institusjoner som moment i forsvarlighetsvurderingen – kvalitets- og godkjenningsforskriften § 3 tredje ledd.

8.4 Bruk av økonomiske virkemidler

8.4.1 Endringer som følge av barnevernsreformen

Barnevernssektoren utgjør på landsbasis i gjennomsnitt omtrent tre prosent av kommunenes driftsutgifter.¹⁰¹ Med barnevernsreformen fikk kommunene et økt finansieringsansvar for barnevernstiltak. Endringen innebar at kommunene nå har et fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem.¹⁰² I tillegg har kommunenes egenandeler for bruk av spesialiserte fosterhjem¹⁰³, institusjon og akutttiltak økt, mens egenandelen for spesialiserte hjelpetiltak¹⁰⁴ har gått ned. Kommunene ble kompensert for det økte økonomiske ansvaret gjennom økning i rammetilskuddet.

Begrunnelsen bak endringene er dels å legge til rette for mer lokal tilpasning, og dels å gi kommunene et økonomisk insitament til å vektlegge forebygging, tverrfaglig samordning av tjenester og tidlig innsats. Som ledd i det forebyggende arbeidet, er det med barnevernsreformen lovfestet at Bufetat kan tilby spesialiserte hjelpetiltak ved

⁹⁹ §4-3

¹⁰⁰ §6-4

¹⁰¹ Statistisk sentralbyrå, statistikkbanken. 12362: *Utgifter til tjenesteområdene, kommuneconsern, etter funksjon og art 2015-2022*. <https://www.ssb.no/statbank/table/12362/> Brutto driftsutgifter på funksjon/tjenesteområde, som andel av totale utgifter (prosent), FGK13 Barnevern, EAK Landet, 2022)

¹⁰² Et fosterhjem er et privat hjem som tar vare på barn som ikke kan bo hos foreldrene sine. De fleste fosterhjem er ordinære, kommunale fosterhjem (Kilde Bufdir)

¹⁰³ I et spesialisert fosterhjem bør en av de voksne ha relevant utdanningsbakgrunn, yrkesmessig erfaring eller tidligere erfaring som fosterhjem. Som spesialisert fosterhjem inngår man en oppdragsavtale med Bufetat som er på fulltid og varer i 3 år av gangen (kilde Bufdir)

¹⁰⁴ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (udatert). *Spesialiserte hjelpetiltak og endringer i Bufetats tilbud*. <https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/spesialiserte-hjelpetiltak-og-endringer-i-bufetats-tilbud/>.

problembelastning som kan gi grunnlag for plassering i fosterhjem eller institusjon, og at Bufetats tilbud skal gjelde tiltak som kommunene i liten grad vil kunne tilby for denne målgruppen. Formuleringen «kan» innebærer at det er Bufetat som avgjør om det skal gis tilbud om spesialiserte hjelpetiltak.

Refusjonsordning for kommunale utgifter til ordinære fosterhjem avvirket

Før barnevernsreformen trådte i kraft hadde Bufetat et medfinansieringsansvar for fosterhjem gjennom en refusjonsordning for kommunale utgifter til ordinære fosterhjem. Ordningen ble avvirket fra og med 31.12.2021. Midlene som Bufetat tidligere har brukt på dette ble overført til kommunene over rammetilskuddet. Bufdir oppgir at det er beregnet at refusjonsordningen ville utgjort om lag 395 mill. kroner i 2022.¹⁰⁵

Endrede egenandeler for statlige barnevernstiltak

Barnevernsreformen innebar også at kommunene må betale høyere egenandeler for statlige barnevernstiltak. I følge Bufdir er hensikten at statlige barnevernstiltak (spesialiserte fosterhjem, institusjon og akutttiltak) ikke skal bli relativt billigere fra 2022 når kommunene får økt finansieringsansvar for fosterhjem.¹⁰⁶ Samtidig skal økte egenandeler gi insentiver til å satse på forebygging og tidlig innsats i kommunene. Egenandelene for døgnopphold i sentre for foreldre og barn er ikke endret, mens egenandelen for bruk av Bufetats tilbud om spesialiserte hjelpetiltak er redusert.

Øremerket tilskudd til stillinger i det kommunale barnevernet er avvirket

Det har over flere år blitt gitt øremerkede midler til stillinger for å styrke den kommunale barneverntjenesten. Ordningen med øremerkede midler til stillinger ble i forbindelse med barnevernsreformen innlemmet i kommunerammen etter delkostnadsnøkkelen for barnevern. I 2021 anslår KS bevilgningen til dette å være totalt 820. mill. kr.¹⁰⁷

Kompensering av økte utgifter gjennom økninger i rammetilskuddet

Kommunene ble kompensert for det økte ansvaret gjennom økning i rammetilskuddet.¹⁰⁸ Kompensasjonen ble i utgangspunktet fordelt etter delkostnadsnøkkelen for barnevern i inntektssystemet, som består av kriteriene: *Barn 0-15 år med enslig forsørger*, *Personer med lav inntekt* og *Innbyggere 0-22 år*.¹⁰⁹ De tre objektive kriteriene brukes for å forklare variasjon i ufrivillige kostnadsforskjeller til barnevernet mellom kommuner. Et grunnleggende prinsipp i inntektssystemet er at kommuner skal få full kompensasjon for utgifter ved

¹⁰⁵ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (udatert). *Kommunens finansieringsansvar*. <https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/kommunens-finansieringsansvar/>

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Kommunesektorens organisasjon, 26.11.2021. «Hvordan vil de økonomiske konsekvensene av barnevernsreformen bli for din kommune?» <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/barnevern/hvordan-vil-de-okonomiske-konsekvensene-av-barnevernsreformen-bli-for-din-kommune/>.

¹⁰⁸ I 2022 ble det overført 1310 mill kroner for å kompensere kommunene, og i 2023 økte rammetilskuddet ytterligere med 498 mill kroner. Bakgrunnen var at kommunene i 2022 i større grad betalte gamle og lavere egenandeler for eksisterende plasseringer i spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem.

¹⁰⁹ NOU 2022:10. *Inntektssystemet for kommunene*. Inntektssystemutvalget. Kommunal- og distriktsdepartementet. Kapittel 10.5

tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke.¹¹⁰ NOU 2022:10 peker på at utfordringen med dagens delkostnadsnøkkel for barnevern er at de tre objektive kriteriene kun forklarer 8 prosent av variasjonen i utgiftene i regresjonsanalysene som ligger til grunn. Dermed fanger ikke dagens delkostnadsnøkkel nødvendigvis opp utgifter kommunene har til barnevernstjenester.

For å kompensere for at delkostnadsnøkkelen ikke i tilstrekkelig grad hensyntok faktisk bruk av statlige tiltak da barnevernsreformen trådte i kraft, ble halvparten (dvs. ca. 928 mill. kroner) av økningen i rammetilskuddet etter reformen i en overgangsperiode fordelt etter kommunenes andel av faktiske utgifter, dvs. innbetalte egenandeler til statlige tiltak i 2020. Overgangsordningen ble senere utvidet til å gjelde i 3 år.¹¹¹

Andre økonomiske virkemidler

For flere av tiltakene som Bufdir tilbyr, er det mulig å søke statsforvalteren om midler. Vi har ikke satt opp noen uttømmende liste over disse, men kommunene kan eksempelvis søke statsforvalteren om *stimuleringsmidler til læringsnettverket* som samarbeider om konkrete utviklingsprosjekt¹¹², og arbeidsgivere i kommunalt barnevern og ideelle, private og statlige barnevernsinstitusjoner kan søke *tilskudd til barnevernfaglig videreutdanning for å dekke vikarutgifter, reise- og oppholdskostnader, litteraturkjøp mv.*¹¹³ Et annet eksempel er kommunalt *kompetanse- og tjenestutviklingstilskudd* som blant annet kan gis til kompetansetiltak innen psykisk helse og rusfeltet for ansatte i kommunale og fylkeskommunale etater, herunder også ansatte i barnevernstjenesten.¹¹⁴

Kommunal- og distriktsdepartementet fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommunene og statsforvalterne etter skjønn. Skjønntilskuddet brukes til å kompensere kommuner og fylkeskommuner for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. I tillegg kan skjønntilskuddet benyttes til ulike prosjekter, og bidra til fornying og utvikling i kommunen.¹¹⁵ Det fremgår av dokumenter at skjønnsmidler ble brukt for å kompensere enkelte kommuner som kom spesielt dårlig ut knyttet til ny finansieringsordning i budsjettet for 2022.¹¹⁶

8.4.2 Utviklingstrekk øremerkede tilskudd

Figur 8 viser utviklingen og omfanget av øremerkede tilskudd på barnevernsområdet i perioden etter 2015. Perioden har generelt vært preget av liten bruk av øremerkede tilskudd, og slik som tidligere beskrevet innebar barnevernsreformen enda mindre økonomisk detaljstyring på området. Fra 2022 finansieres utgiftene til barnevern av kommunen sine frie inntekter. De øremerkede tilskuddene utgjorde kun 0,15 prosent av rammetilskuddet samme år, hvor drøyt halvparten av dette bestod av etterskuddsbetalinger av refusjonskrav

¹¹⁰ NOU 2022:10. *Inntektssystemet for kommunene*. Inntektssystemutvalget. Kommunal- og distriktsdepartementet. Kap 6.2.2 Utgiftsutjevningen

¹¹¹ Prop 1 S Tillegg 1 Endring av Prop 1 S (2021-2022) Statsbudsjettet 2022

¹¹² [Kommunale læringsnettverk \(tiltak i kompetansestrategien\) | Bufdir](#)

¹¹³ [Tilskudd til barnevernfaglig videreutdanning | Bufdir](#)

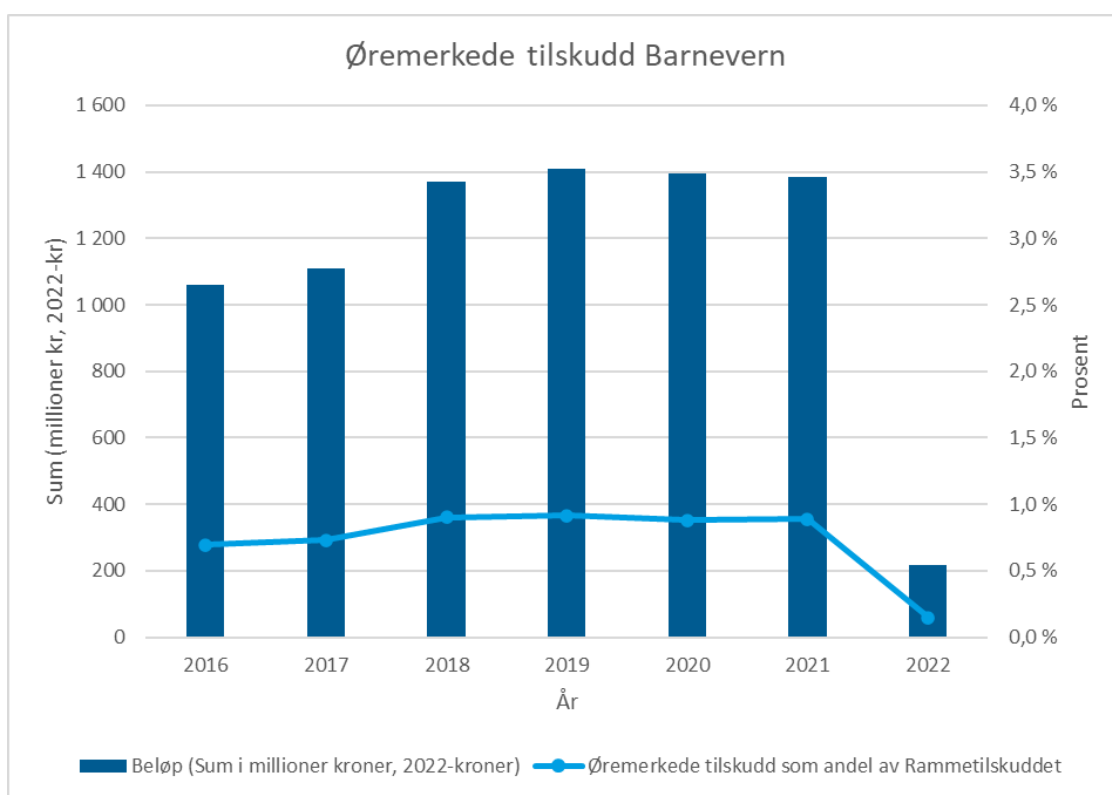
¹¹⁴ [Kommunalt kompetanse- og tjenestutviklingstilskudd 2023 | Statsforvalteren i Oslo og Viken](#)

¹¹⁵ [Retningslinjer for skjønntildeling - regjeringen.no](#)

¹¹⁶ [brev-til-kommunene---skjonnsmidler-2022---sarskilt-kompensasjon-barnevernsreform.pdf \(statsforvalteren.no\)](#)

fra 2021 som ble avvirket i forbindelse med Barnevernsreformen. De tilskuddsordningene som gjenstår etter reformen er hovedsakelig knyttet til utviklingstiltak i kommunene, gjennom for eksempel *Tilskudd til å stimulere utviklingsprosjekter i kommunale læringsnettverk*, sammen med *Tilskudd til barnevernsfaglig videreutdanning*. De sistnevnte tilskuddsordningene er midler som skulle følge opp *Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018 – 2024*.

Fram til Barnevernsreformen i 2022 var det en svak reell økning i beløpene over Barne- og familiedepartementet sitt budsjett. Dette skyldes økning ved alle poster, men særlig over postene som bevilget midler til stillinger i det kommunale barnevernet og refusjon av kommunale utgifter til barnevernstiltak. I samme periode utgjorde de øremerkede tilskuddene til det kommunale barnevernet i underkant av en prosent av rammetilskuddet til kommunene.



Figur 8: Øremerkede tilskudd Barnevern
Beløpene er hentet fra saldert budsjett. Justeringer til 2022-kroner er basert på kostnadsdeflatoren for kommunene.

8.5 Hvordan styrer staten barnevernssektoren, og hvordan oppleves styringen?

8.5.1 Detaljerte krav til aktiviteter og prosesser

Den statlige styringen på barnevernssektoren kjennetegnes ved en sterk juridisk styring i form av mange og, i stor grad, også detaljerte lov- og forskriftskrav. Kravene begrunnes i hovedsak med utfordringer knyttet til ivaretagelse av *rettssikkerhet* for barn og foreldre,

herunder også menneskerettigheter, manglende *kvalitet* i saksbehandling og tiltak, herunder manglende oppfyllelse av lovkrav og mangelfulle vurderinger av barns beste, og manglende *likeverdighet* i tilbudet som gis i ulike kommuner og regioner. Styringen er i hovedsak innrettet mot aktiviteter og prosessuelle krav, og stiller krav både til *hva* kommunene og kommunale barnevernstjenester skal ivareta, og *hvordan*.

Flere av prosess- og aktivitetskravene følger allerede av forsvarlighetskravet i barnevernloven § 1-4 og god forvaltningsskikk.¹¹⁷ Eksempler her er krav om dokumentasjon og begrunnelse. Denne type krav tjener derfor mer som en form for presisering enn som en innsnevring av et reelt kommunalt handlingsrom. Andre krav stiller nye og detaljerte prosessuelle krav, eksempelvis til *hvordan* kommunen skal gjennomføre og tilrettelegge oppfølgingen av barn i fosterhjem, konkrete krav til vurderingstema i saksbehandlingen, hvilke prosedyrer som skal gjennomføres og til mer tekniske forhold som frister, antall besøk eller møter, mv. Slike krav er innrettet med sikte på å snevre inn kommunenes handlingsrom gjennom å ramme inn skjønnsutøvelsen i kommunene.

Flere forsknings- og tilsynsrapporter, offentlige utredninger, rapporter fra Riksrevisjonen, mv. dokumenterer at både kommunene og det statlige barnevernet har utfordringer med å tilby tjenester med god nok kvalitet til de barna og familiene som trenger hjelp. Det er særlig pekt på manglende analyser, og mangelfulle barnevernsfaglig vurderinger og begrunnelser i barnevernets arbeid.¹¹⁸ Flere kilder peker også på mangler ved tilbudet, herunder utfordringer med å skaffe nok fosterhjem og egnede institusjonsplasser.¹¹⁹ NOU 2023:7 *Trygg barndom – sikker fremtid* konkluderer med at situasjonen er alvorlig og presserende, og utvalget mener det er behov for å gjøre omfattende systemendringer for blant annet å sikre barns rettssikkerhet og tilstrekkelig medvirkning. Det pekes i den sammenheng særlig på barn som må flytte i fosterhjem og på institusjon, og på oppfølging av barn og foreldre etter omsorgsovertakelse.¹²⁰ Siden 2015 har Den europeiske menneskerettsdomstol i Strasbourg (EMD) tatt 43 norske barnevernssaker til behandling. I noen av sakene har EMD konstatert krenkelse av EMK artikkel 8 om retten til privatliv og familieliv. EMD har særlig pekt på mangler i avgjørelsesgrunnlag og dokumentasjon.¹²¹ Høsten 2023 har det vært en ny runde med avgjørelser fra EMD. Det er 22 saker som nå er avgjort. I ni av sakene ble det konstatert krenkelse, og 13 av sakene ble avvist av EMD.¹²²

¹¹⁷ Barne- og familiedepartementet. Prop. 133 L (2020-2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*.

¹¹⁸ Barne- og familiedepartementet. Prop. 133 L (2020-2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*.

¹¹⁹ Bufdirs årsrapport 2022, og Menon 2020 *Institusjonstilbudet i barnevernet*, Menon-publikasjon 54/2020, Se også Dagsavisen, 16.02.2023. «Norge mangler flere hundre fosterhjem – barn står i kø.» <https://www.dagsavisen.no/debatt/2023/02/16/norge-mangler-flere-hundre-fosterhjem-barn-star-i-ko/> og Nr.no, 29.05.2023. «Barnevernet mangler akutt plasser – ungdom plasseres på hotellrom og i politiarrest.» <https://www.nrk.no/nordland/barnevernet-har-ikke-nok-akutt-plasser--ungdom-plasseres-pa-hotell-og-i-politiarrest-1.16394431>

¹²⁰ NOU 2023:7 *Trygg barndom – sikker fremtid*, blant annet sammendrag s. 15

¹²¹ Barne- og familiedepartementet. Prop. 133 L (2020-2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*

¹²² Se blant annet Rett24.no, 12.09.2023. «Norge felt i ni nye barnevernsaker i Strasbourg» <https://rett24.no/articles/norge-felt-i-ni-nye-barnevernsaker-i-strasbourg>

Informanter både fra kommuner, interesseorganisasjoner og statlig hold, bekrefter at det på barnevernsområdet er mange og detaljerte lov- og forskriftskrav, og at mange av disse er innrettet mot aktivitets- og prosesskrav til kommunen og de kommunale tjenestene. Samtidig påpeker alle informantgrupper at de anser dette som både nødvendig og riktig. Det fremheves at siden barnevernstjenesten har ansvar for sårbare barn og har myndighet til å gjøre svært inngripende tiltak overfor barn og foreldre, kreves grundige vurderinger og god dokumentasjon. Flere påpeker samtidig at selv om kravene i seg selv er riktige, er det svært krevende å både ha oversikt nok, og tid og ressurser nok, til å oppfylle kravene som stilles. Dette begrunnes som hovedregel i at arbeidsbelastningen i den kommunale barnevernstjenesten er høy, det er vanskelig å skaffe tilstrekkelig og riktig kompetanse til barnevernstjenesten, og at det er høy turnover, høyt sykefravær og vanskelig å skaffe vikarer både utfra økonomiske og faglige hensyn. Videre påpeker flere at siden barnevernstjenesten må ivareta en kontinuerlig tjeneste for barna som trenger det, har barnevernstjenesten lite tid til kompetanseutvikling og gjennomgang av materialet som tilbys fra blant andre Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

8.5.2 Nytt kompetansekrav

I motsetning til barnehage- og opplæringssektoren, styrer staten i liten grad barnevernssektoren gjennom krav til bemanning. Det nye kompetansekravet som kom i 2022 og som er gjeldende fra 2031, innebærer imidlertid en viss endring. Ansatte som skal utføre nærmere bestemte oppgaver i barnevernet må etter det nye kravet ha kompetanse på masternivå eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå, eller bachelor og minst fire års arbeidserfaring i tillegg til videreutdanning på minst 30 studiepoeng. Kompetansekravet er blant annet begrunnet i at høyere og tydeligere krav til kompetanse vil gi de ansatte bedre forutsetninger for å løse sine oppgaver og utøve godt barnevernsfaglig skjønn, samtidig som det vil anerkjenne alvorlighetsgraden i samfunnsoppdraget og kompleksiteten i oppgavene som de ansatte skal utføre.¹²³ Videre trekkes frem at det formelle utdanningsnivået i barnevernet er lavt. Dette gjelder både sammenlignet med barnevernet i andre nordiske land, og sammenlignet med andre yrkesgrupper som barnevernet regelmessig samarbeider med, som psykologer, lærere og advokater.¹²⁴ Mange ansatte i barnevernet har gitt uttrykk for at de ikke har nok kompetanse til å utøve sentrale kjerneoppgaver i yrket.¹²⁵

Kompetansekravet i barnevernet skiller seg fra kompetansekravene innenfor skole-, barnehage- og helsesektoren ved at det ikke stilles krav til noen bestemt utdanning. Det er kommunen som avgjør hva som er relevant utdanning, og kompetansekravet på barnevernsområdet gir slik sett større handlingsrom for kommunene enn

¹²³ Barne- og familiedepartementet. Prop. 133 L (2020-2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*, s. 42

¹²⁴ Barne- og familiedepartementet, 30.03.2020. *Høringsnotat: Kompetanse i barnevernet*. Jf. Oterholm, Inger (2016). «Kompetanse til arbeid i barneverntjenesten – ulike aktørers synspunkt», *Tidsskriftet Norges barnevern*, Vol. 93, Utg. 3-4, s. 146-164.

¹²⁵ Barne- og familiedepartementet. Prop. 133 L (2020-2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*.

kompetansekravene på de andre sektorene. Bufdir har imidlertid utarbeidet faglige anbefalinger om kompetansekrav og utdanning for kommunalt barnevern.¹²⁶

På spørsmål om hvordan en ser på det lovfestede kompetansekravet i barnevernet, bekrefter informanter fra både kommuner, interesseorganisasjoner og statlig hold at det er behov for økt kompetanse. Flere, spesielt fra kommuner og interesseorganisasjoner, understreker at det er positivt at barnevernsloven tydeliggjør at barnevern er et fag som krever spesialisert kompetanse. Mange mener dette kan gi resultater både i form av økt kvalitet i barnevernet og økt anerkjennelse og interesse for fagområdet. Samtidig er det flere som understreker at det å lovfeste et kompetansekrav i seg selv ikke er nok til å løse problemet, og påpeker at de kommunale barnevernstjenestene allerede i dag sliter med å skaffe tilstrekkelig bemanning. Når kompetansekravene skjerpes er det flere som peker på at det kan bli enda vanskeligere å rekruttere – i alle fall i en overgangsperiode. Enkelte informanter fra kommuner og interesseorganisasjoner, stiller også spørsmål ved om krav om mastergrad er riktig i alle tilfeller, og peker på at det finnes ansatte som er egnet i tjenesten i kraft av realkompetanse basert på lang og praktisk erfaring. Mens noen er positive til at kompetansekravet har stor grad av fleksibilitet når det gjelder hvilken type mastergradskompetanse som kreves, peker andre på at begrepet «relevant» er for vagt, og gir usikkerhet knyttet til hva som fremover vil vurderes å oppfylle kompetansekravet.

Mange trekker frem at de opplever at det mangler en strategi for hvordan kommunene skal klare å oppfylle kompetansekravet. Det etterspørres kompetansemidler og ordninger som kan gjøre det mulig for kommunene å la ansatte i barnevernstjenesten gjennomføre videreutdanning og samtidig gjøre kommunene i stand til å ivareta sitt løpende ansvar overfor barn og familier som trenger hjelp. I den sammenheng peker noen på behov for fleksible utdanningsløp, gjerne digitale, som muliggjør deltakelse uavhengig av geografi og tid. Det stilles også spørsmål ved strategier for å beholde kompetansen etter at videreutdanning er gjennomført. Noen påpeker at de ser en risiko for at ansatte med ny mastergradskompetanse søker seg videre til andre sektorer med mindre arbeidsbelastning etter at videreutdanningen er gjennomført. Enkelte peker også på at det relativt åpne kravet om «relevant» mastergradskompetanse øker denne risikoen, fordi de som videreutdanner seg oppnår en kompetanse som lett også kan nyttiggjøres i andre sektorer.

Det er ingen bemanningsnormer i det kommunale barnevernet, utover at det stilles krav om at det skal finnes en barnevernstjeneste med leder i enhver kommune tilgjengelig til enhver tid. Ingen av informantene har trukket frem innføring av bemanningsnormer som en løsning på barnevernssektoren. Noen av informantene, hovedsakelig interesseorganisasjoner og enhetsledere på kommunenivå, viser til at det har vært diskutert om en veiledende bemanningsnorm kunne bidratt til å redusere arbeidsbelastningen i sektoren. Tanken har vært at en slik norm kunne sette et tak på hvor mange saker en enkelt ansatt kan forventes å håndtere. Det påpekes imidlertid at det er vanskelig å sette slike tak, siden sakene er så vidt forskjellige og krever ulik tidsbruk og kompetanse.

¹²⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2022). *Faglige anbefalinger om kompetansekrav og utdanning for kommunalt barnevern*.

8.5.3 Arbeidsdelingen mellom stat og kommune er krevende

Ansvaret for barnevernet er fordelt mellom staten og kommunene. Begrunnelsen for å legge oppgaver til kommunen er hensynet til forebyggende arbeid, samordning av tjenester i kommunen og tilpasning av tjenestene til lokale forhold. Argumentet for at staten og andrelinjetjenesten skal ha ansvar for de mest inngripende og spesialiserte hjelpetiltakene, er hensynet til likeverdige tjenester og barns rettssikkerhet. Et godt samarbeid mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat er derfor avgjørende for å sikre at barn og unge gis nødvendig hjelp til rett tid, og at de tiltakene som iverksettes, tar utgangspunkt i det enkelte barns særlige behov.

Staten ved Bufetat, har en lovfestet bistandsplikt overfor kommunene når det gjelder bistand til plassering av barn utenfor hjemmet når det treffes vedtak om akuttiltak, plassering av barn i fosterhjem og plassering i institusjon. Ansvarsdelingen mellom statlige og kommunale barnevernstiltak, herunder Bufetats bistandsplikt, er innrettet med sikte på å gi støtte til kommunen og legge til rette for at alle kommuner skal kunne treffe avgjørelser om tiltak som ivaretar hensynet til barnets beste.

Flere, både informanter fra kommunene, interesseorganisasjoner og statsforvalter og departementer/direktorater, uttrykker at barnevernstjenesten preges av en svært belastende hverdag, med stort arbeidspress og utfordringer knyttet til det å skaffe egnede tilbud til det enkelte barn. I den sammenheng påpeker informanter både fra kommunal sektor, fra interesseorganisasjoner, samt statsforvalter, at det er stor mangel på fosterhjem (både ordinære og spesialiserte) og egnede institusjonsplasser. Noen mener at staten ikke ivaretar sin bistandsplikt på god nok måte overfor kommunene. Enkelte mener også at bistandsplikten er for utydelig.

Konkret er det flere som hevder at tilbudet fra Bufetat mer er et resultat av hva som er tilgjengelig enn hva som etterspørres fra kommunene. Flere har opplyst at Bufetat kanskje tilbyr kun ett tiltak som respons på henvendelsen fra kommunen, og at tiltaket gjerne er noe annet og dyrere enn det kommunen har bedt om. Eksempler som nevnes er tilfeller der man får tilbud om en institusjonsplass, gjerne langt unna eller lite egnet for behovet, eller at man får tilbud om institusjonsplass når man egentlig har bedt om et annet og mindre inngripende hjelpetiltak. Det påpekes at dette både gir økonomiske og faglige konsekvenser for kommunene, og enda mer alvorlig; at det i tillegg medfører at barn ikke får den hjelpen de har krav på.

DFØ har i dette arbeidet ikke hatt mulighet til å gå inn i problemstillingen rundt ansvarsdeling, men ser at det i Prop 1 S (2023-24) slås fast at Bufetat har hatt betydelige utfordringer med å oppfylle bistandsplikten.¹²⁷ Av Menons oppstartsmåling i 2022,¹²⁸ fremgår at utfordringer med å rekruttere fosterhjem, kombinert med begrensninger i Bufetats bistandsplikt når det gjelder spesialiserte fosterhjem og økte egenandeler for institusjonsplasser gir stor bekymring blant ulike aktører. Det stilles der spørsmål ved om

¹²⁷ Finansdepartementet. Prop. 1 S Gul bok (2023–2024). For budsjettåret 2024 – Statsbudsjettet (Gul bok). S. 81.

¹²⁸ Menon Economics (2022). *Evaluering av barnevernsreformen. Oppstartsmåling i 2022, rett etter at reformen trådte i kraft*. Menon-publikasjon nr. 169/2022.

disse endringene samlet sett reduserer tilbudet så mye at det ikke er kapasitet til at alle barn og unge får tilbudet de har behov for.

Problemstillingen når det gjelder Bufetats oppfyllelse av bistandsplikten er ikke ny. Riksrevisjonen påpekte i 2018¹²⁹ at det var ulik tolkning av regelverket som omhandlet Bufetats bistand til den kommunale barneverntjenesten (bistandsplikten). Riksrevisjonen slo den gang fast at den kommunale barneverntjenesten ikke alltid fikk det avgjørende ordet i valg av tiltak til barn som akutt plasseres, slik loven forutsatte. Det ble også påpekt at tilbudet varierte med hvilken region barnet tilhørte, og at Bufetat i noen tilfeller tilbød tiltak som ikke var tilpasset barnets behov. Misund tar også opp dette temaet. I artikkelen «Reformer i barnevernet - Oppgave- og ansvarsfordeling til besvær» fra 2022, belyses blant annet hvordan evalueringen av forvaltningsreformen i barnevernet følges opp i barnevernsreformen og ny barnevernslov.¹³⁰ I evalueringen ble det avdekket uklare ansvarsforhold og samarbeidsproblemer mellom kommunen og staten. I artikkelen pekes på at myndighetene gjennom barnevernsreformen og ny barnevernslov, tydeliggjør ansvarsdelingen mellom stat og kommune ved dels å avvikle og dels å lovfeste ulovfestede oppgaver slik at oppgavefordelingen går klarere frem av loven. Artikkelforfatteren stiller spørsmål ved om lovfesting av en praksis som opplevdes som utydelig, vil tydeliggjøre ansvaret. Samtidig sies det at en lovfesting av oppgaver sammen med endringer i finansieringsordningen kan bidra til å gjøre ansvarsfordelingen tydeligere enn før.¹³¹

8.5.4 En flom av veiledere og retningslinjer – til nytte, men vanskelig å holde oversikt

I tillegg til mange lov- og forskriftskrav, finnes en rekke pedagogiske virkemidler i form av rundskriv, retningslinjer, veiledere, anbefalinger, råd, mv. Disse supplerer og utfyller lov- og forskriftskrav, og adresserer hva som er god praksis.

Når det gjelder informantenes syn på de pedagogiske virkemidlene som Bufdir tilbyr, er inntrykket litt blandet. På den ene siden er det flere som fremhever at materialet er faglig godt, og at det har skjedd en positiv utvikling på dette feltet. På den andre siden er det også mange som påpeker at det er en veldig stor mengde materiale, og at det nærmest er umulig å holde oversikt og holde seg oppdatert og ajour på det som finnes. I den sammenheng er det også noen som stiller spørsmål ved om veiledere, retningslinjer og anbefalinger er uttrykk for forsvarlig praksis, god praksis eller om de er uttrykk for en «gullstandard» eller idealstandard som nesten ingen kan eller forventes å oppnå. Noen peker også på at materialet kommer for sent, og gjerne en stund etter at en endring er trådt i kraft. Dette innebærer at kommunene har måttet jobbe frem egne rutiner, maler og opplegg før materialet foreligger, noe som medfører at alle kommuner bruker tid på å finne ut av hva som menes og kreves. Noen sier i den forbindelse at det oppleves som at staten i for liten grad har «ferdigtygget» forslagene før de sendes nedover og skal implementeres i

¹²⁹ Riksrevisjonen (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av Barne-, ungdoms- og familieetatens bistandsplikt ved akutt plasseringer i barnevernet*. Dokument 3:8 (2017-2018).

¹³⁰ Misund, Britt Ingunn (2022). «Reformer i barnevernet. Oppgave- og ansvarsfordeling til besvær», *Tidsskrift for velferdsforskning*. Vol 25, No 1, s- 1-13.

¹³¹ Ibid.

kommunene. Enkelte påpeker også at siden veiledningene er temabaserte kan det være vanskelig å se hvem som er målgruppe.

8.5.5 Komplekse saker er en utfordring – spesielt i små og usentrale kommuner

En utfordring som trekkes frem i nærmest alle informantgrupper, er behovet for tilstrekkelig og riktig kompetanse til å håndtere alvorlige og komplekse saker. Det fremheves at enkelte kommuner, særlig små kommuner med små kompetansemiljøer og usentrale kommuner med liten tilgang på spesialisert kompetanse, ikke vil kunne håndtere de komplekse sakene godt nok. Dette begrunnes med at små kompetansemiljøer ofte mangler erfaringskompetanse og «mengdetrening» til å håndtere de mest komplekse sakene.

I mange tilfeller løses denne utfordringen gjennom interkommunale samarbeid, men det er bred enighet om at slike samarbeidsløsninger også har utfordrende sider. Særlig påpekes at interkommunale samarbeid kan gjøre tverrsektoriell samordning mer kompleks, og at eierskapet til barnevernsområdet ofte svekkes hos kommuner som ikke selv ivaretar oppgavene. Det trekkes også frem eksempler på at interkommunalt samarbeid kan fungere godt, men det påpekes at det forutsetter at man er bevisst ansvaret som ligger på kommunen og setter av ressurser til å følge opp og samordne både kommunikasjon og tjenester. Synspunktene samsvarer godt med funn omtalt i NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet. Her refereres det til studier som viser at interkommunalt samarbeid kan føre til økt kvalitet på tjenestene gjennom større og mer spesialiserte fagmiljøer, og at større fysisk avstand kan gjøre det lettere å ta kontakt med barnevernstjenesten. Det er også dokumentert at mindre kommuner som inngikk i samarbeid, fikk økning i tyngre og kostnadskrevenne saker, blant annet grunnet et større og sterkere barnevern som kunne ta tak i vanskelige saker.

Både interesseorganisasjoner, representanter fra ulike nivåer i kommunene, statsforvalter og departement/direktorat uttrykker et behov for at spesialistoppgaver håndteres av mer spesialiserte kompetansemiljøer. Noen nevner at en løsning kunne være å etablere faggrupper, tiltaksteam som rykker ut ved behov, regionale funksjoner eller kommunesamarbeid i kommuneklynger, eventuelt at slike oppgaver blir lagt til store kommuner med spesialistkompetanse.

8.5.6 Manglende tverrsektoriell samhandling gir økonomiske og menneskelige konsekvenser

Et poeng som særlig interesseorganisasjoner trekker frem, men som også enkelte kommuner har påpekt, er konsekvenser av for dårlig tverrsektoriell samhandling. Som eksempel vises til betydningen av samarbeid mellom helse, NAV, skole og barnevern. Det ble i intervjuer påpekt at dersom man ikke utreder saken tilstrekkelig bredt, og også involverer NAV innledningsvis, kan eksempelvis en sak som i realiteten handler om dårlig familieøkonomi feiltolkes som omsorgssvikt. I slike tilfeller kan utfallet av saken bli feil, med uheldige menneskelige konsekvenser. Et annet eksempel som trekkes frem, er at manglende kapasitet innenfor psykisk helsevern medfører at saker som i utgangspunktet handler om psykiatri i stedet kan havne hos barnevernet.

Manglende tverrsektoriell samhandling belyses også i Helsetilsynets rapport fra oktober 2023. Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra barne- og familieministeren, og formålet har vært å avdekke eventuell svikt og læringspunkter. I rapporten peker Helsetilsynet på fem utfordringer, som de også mener er sentrale læringspunkt: Samarbeid som ikke virket, manglende psykisk helsevern, manglende samsvar mellom barnets behov og tiltaket som ble valgt, vansker med å ivareta omsorgen for barn i barnevernsinstitusjonene og manglende koordinert innsats fra tilsynsmyndighetene.¹³²

8.5.7 Tilsyn er nyttig, men mange ønsker mer dialog og veiledning

I 2022 gjennomførte Statsforvalterne 26 tilsyn med barnevernstjenestene. Av disse ble 17 gjennomført som en del av det pågående landsomfattende tilsynet med barnevernets oppfølging av barn i fosterhjem. Oppsummeringen av det landsomfattende tilsynet vil skje i 2023 og 2024. Av tilsynsrapportene som så langt ligger tilgjengelig på Helsetilsynets nettsider, fremgår at det i relativt stor utstrekning konkluderes med lovbrudd og mangler i det kommunale barnevernstjenestens oppfølging av barn i fosterhjem.¹³³

Barnevernets arbeid med undersøkelser har vært tema for det landsomfattende tilsynet i 2020 og 2021, der statsforvalteren gikk gjennom praksis i 90 barnevernstjenester. I 8 av 9 saker ble det funnet lovbrudd og forbedringsområder, noe Helsetilsynet karakteriserer som svært bekymringsfullt.¹³⁴ I det landsomfattende tilsynet i 2015 og 2016 var temaet hvordan bekymringsmeldinger ble tatt imot og vurdert. Helsetilsynet konkluderte da blant annet med at det ble henlagt meldinger som åpenbart skulle vært undersøkt, og at dette innebar at noen barn ikke fikk nødvendig hjelp og omsorg til rett tid.¹³⁵

Når det gjelder nytte og erfaringer med statsforvalterens tilsyn på barnevernsområdet, viser intervjuene at opplevelsen på dette punktet varierer. Hovedinntrykket er likevel at tilsyn oppleves både som nyttig og viktig.

Fra statlige informanters side legges det vekt på tilsyn som en form for indirekte påvirkning som kan gi kommunene støtte og hjelp til normering og samtidig bidra til læring. Fra kommunenes side er erfaringene litt mer blandet. Flere fremhever statsforvalterens tilsyn som viktig for å forstå lovkrav og hva som kan anses forsvarlig i tjenesten. Det påpekes at tilsyn er gode prosesser som gir korrektiver, og at det er lettere når andre ser en i kortene enn å kontrollere selv. Noen opplever at statlige tilsyn de senere årene har endret karakter og oppleves mer lærende enn tidligere, og trekker dette frem som positivt. Flere påpeker imidlertid at dialog med statsforvalteren ofte er mer nyttig enn kontroll og tilsyn, og ønsker mer av dette. I den forbindelse er det noen som erfarer at statsforvalteren har fått mindre tid til veileder-rollen de senere årene, mens andre opplever at det fungerer godt og at de får

¹³² Helsetilsynet, rapport 3/2023: *Gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet*

¹³³ Basert på en overordnet gjennomgang av konklusjoner på Helsetilsynets nettsider.
<https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter>

¹³⁴ Helsetilsynet, 31.03.2022. *Svikt i 8 av 9 barneverntjenester*.
<https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/tilsynsmeldingen/2022/svikt-i-8-av-9-barneverntjenester/>

¹³⁵ Barnevernsutvalget (2023). *Trygg barndom – sikker fremtid*. NOU 2023:7. S. 59.

raske svar. Enkelte opplever også at statsforvalteren har utfordringer med å balansere sine roller, eksempelvis at statsforvalteren noen ganger vegrer seg for å veilede fordi de også er klageinstans og tilsynsmyndighet.

Noen trekker frem at de opplever at det er store forskjeller i hvordan tilsyn gjennomføres og hvor strengt statsforvalteren tolker lover og forskrifter. Dette gjelder både på tvers av kommuner/regioner og på tvers av fagområder. Mens noen opplever at tilsyn har for stort kontrollfokus, er andre mer opptatt av at selv om tilsyn er nyttig, så krever det mye ressurser og kunne noen ganger vært bedre koordinert fra statens side slik at man slapp dobbeltarbeid.

8.5.8 Tilpasning til ny finansieringsmodell og insentiver tar tid

Barnevernsreformen og ny barnevernslov innebærer at staten nå i all hovedsak finansierer det kommunale barnevernet gjennom rammeoverføringer til kommunene. Bruken av øremerkede tilskudd og refusjonsordninger, som eksempelvis øremerkede midler til stillinger i barnevernet, er avvirket. Det finnes muligheter til å søke skjønnsmidler fra Statsforvalteren eller midler fra Bufdir til spesielle formål, som eksempelvis videreutdanning. Kommunene betaler faste egenandeler for tiltak fra det statlige barnevernet. Endringene i egenandeler gjeldende fra 2022 skal gi insentiver til å prioritere forebyggende og mindre inngripende hjelpetiltak.

Informanter fra både kommuner og interesseorganisasjoner mener at kommunenes samlede oppgaver på barnevernsområdet er underfinansiert. Samtidig påpekes at dette ikke gjelder overalt, og at det er store forskjeller i kommuneøkonomien. Enkelte påpeker at det også handler om hvordan tilgjengelige midler forvaltes. Flere påpeker i den sammenheng at det er en utfordring at inntektssystemet ikke fanger opp kommunale forskjeller, og at metoden for beregning av kompensasjon ved overgang til ny finansieringsmodell, ga utilsiktede skjevheter.¹³⁶ Noen trekker også frem at overgangen innebar at eksisterende ordninger, som ordningen med øremerkede midler til stillinger i barnevernet, ble tatt bort «over natten», og at dette innebar at noen kommuner ikke lenger hadde finansiering til å opprettholde eksisterende bemanning. Enkelte informanter sier at selv om de prinsipielt er mot øremerking av midler, vurderer de det som hensiktsmessig i situasjoner der man trenger stimulering, eksempelvis til kompetanseløft, eller der det er nødvendig for å utligne skjevheter som ikke fanges opp i rammetilskuddet.

Informasjon fra statsforvaltere bekrefter deler av dette utfordringsbildet. For å kompensere kommunene for økningen i utgifter til egenandeler, ble det overført et beløp til rammetilskuddet for kommunesektoren som tilsvarte den beregnede økningen i utgifter basert på kommunenes egenandeler og refusjoner fra 2020. Kompensasjonen til kommunene ble basert på delkostnads-nøkkelen i inntektssystemet for barnevern som

¹³⁶ Kommunesektorens organisasjon, 26.11.2021. «Hvordan vil de økonomiske konsekvensene av barnevernsreformen bli for din kommune?» <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/barnevern/hvordan-vil-de-okonomiske-konsekvensene-av-barnevernsreformen-bli-for-din-kommune/>

forklarer lite av variasjonen mellom kommunenes utgifter til sektoren.¹³⁷ Dermed ble ikke gjeldende tiltaksnivå i kommunene hensyntatt. Dette medførte at noen kommuner fikk lavere kompensasjon enn utgiftsøkningen skulle tilsi utfra kommunens tiltaksmengde. Det ble iverksatt en overgangsordning som rettet opp en del av disse skjevhetene. Samtidig ble det lagt til grunn at skjønnsmidlene som statsforvalterne forvaltet, kunne benyttes for å kompensere for ytterligere negative utslag for enkeltkommuner.¹³⁸

Alle informantgrupper understreker at både kvalitet og evne til å oppfylle rettigheter utfordres dersom man ikke følger fullfinansieringsprinsippet. I den forbindelse trekker flere informanter frem at de mener det er uklart hvordan ambisjonene i barnevernsreformen er tenkt finansiert. Spesielt pekes på at det ikke er gitt ekstra midler til forebyggingsarbeid og kompetanseutvikling i kommunene. Både KS, informanter fra kommuner og interesseorganisasjoner hevder at finansieringen av kompetansekravene for barnevernet er betydelig svakere enn i andre sektorer, for eksempel i grunnskolen. Det vises også til at forebyggingsarbeidet som endrede egenandeler skal stimulere til, ikke vil gi effekter før om noen år. I mellomperioden må kommunene ivareta de alvorlige barnevernssakene på en måte som ivaretar barns beste, og dette vil i mange tilfeller innebære at kommunen må benytte seg av de statlige tilbudene. Flere, både fra kommuner og interesseorganisasjoner, peker i den forbindelse på at manglende oppfyllelse av bistandsplikten fra Bufetat også kan resultere i at kommunene må bruke dyre institusjonsplasser selv om de har bedt om andre tiltak. Årene med covid har dessuten gitt små muligheter for forebyggingsarbeid, og medført en portefølje av komplekse barnevernssaker, der kommunene en periode må fortsette å benytte statlige institusjonsplasser for å ivareta barn på god nok måte. Flere trekker også frem at når finansieringen endres med en gang og dermed raskere enn forebyggingen kan gi virkninger, så blir det ekstra utfordrende. Noen er bekymret for at situasjonen kan gi uheldige ringvirkninger, ved at dyre institusjonsplasser medfører at det ikke er penger igjen til å prioritere det forebyggende arbeidet i kommunene.

8.5.9 Samlet bilde av styringen på barnevernssektoren - resultatkjeden

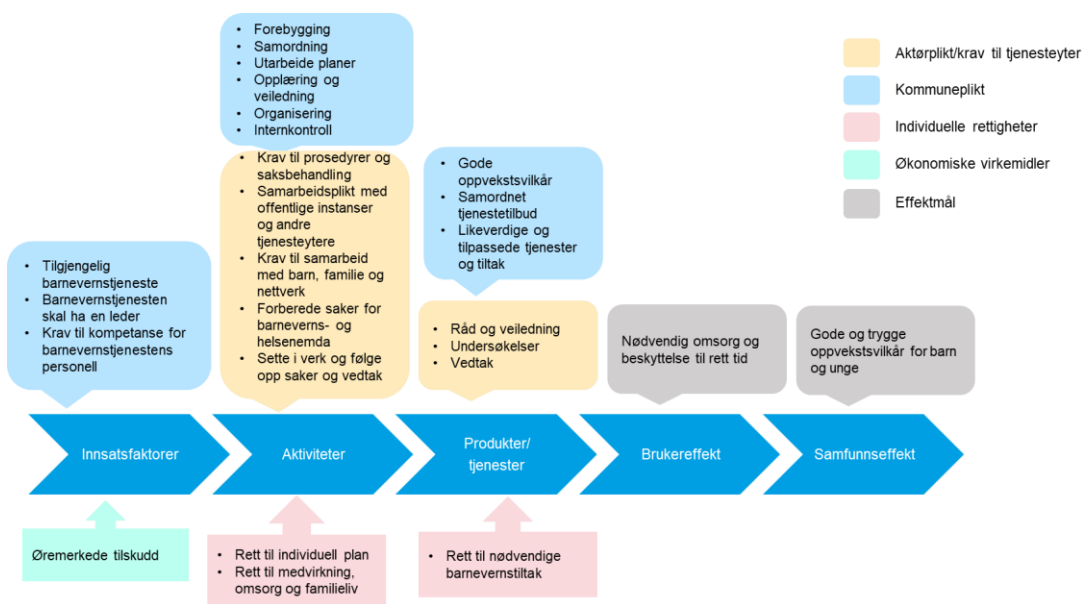
Figuren nedenfor oppsummerer hovedlinjene i statens styring av kommunene på barnevernsområdet. Det understrekes at figuren gir ikke et fullstendig bilde, men viser hvor tyngden i styringen er.

Som vi ser, er hovedtyngden i statens styring av kommunene og den kommunale barnevernstjenesten innrettet mot aktivitets- og prosedyrekrav. I tillegg er det stilt mer overordnede krav på produkt- og tjenestenivå, som til en viss grad også speiler at barnevernsloven er en rettighetslov, der barn gis rett til nødvendige barnevernstiltak. Med barnevernsreformen er det innført kompetansekrav, som innebærer at staten nå også på barnevernsfeltet har styringsvirkemidler innrettet mot innsatsfaktorene i sektoren.

¹³⁷ Se gjennomgang av inntektssystemet i Inntektssystemutvalget (2022). *Inntektssystemet for kommunene*. NOU 2022:10.

¹³⁸ Se eksempelvis Statsforvalteren i Innlandet (2022). *Skjønnsmidler 2022 - særskilt kompensasjon utgifter barnevernsreformen*. Brev til kommunene i Innlandet, 31.08.2022, ref. 2021/7266.

Når det gjelder økonomisk styring, er dette i all hovedsak rammeoverføring selv om det finnes enkelte små øremerkede tilskudd som kommunene kan søke på.



Figur 9 Forenklet fremstilling av statens styring av barnevernssektoren

8.6 Hvilke konsekvenser får styringen?

Barnevernsreformen ble iverksatt i 2022 og ny barnevernslov ble iverksatt i 2023. Selv om en god del av lovkravene i ny barnevernslov innebærer lovfesting eller presisering av gjeldende rett etter lov av 1992, er det også innført flere nye lov- og forskriftskrav. Med barnevernsreformen ble også finansieringen lagt om. Samlet innebærer dette at endringene ikke har virket lenge nok til at det er mulig å trekke tydelige eller sikre konklusjoner om virkning og konsekvens. Vi vil likevel trekke frem noen eksempler og belyse mulige og til dels sannsynlige konsekvenser, basert på den innsikten vi har fått gjennom intervjuer og dokumentstudier.

Detaljerte prosess- og prosedyrekrav bedrer kvaliteten, men øker arbeidsbelastningen

Detaljerte krav til prosesser og prosedyrer er innført blant annet for å bidra til at lovkrav som rettssikkerhet og likeverdige tjenester oppfylles, jf. nærmere omtale i kapittel 8.5.1. Prosedyrekravene forventes også å bedre lovforståelsen og øke sikkerheten for at vedtak har hjemmel i lov, herunder at vurderinger og avgjørelsesgrunnlag kan etterprøves og ses opp mot barns rettigheter og vurderinger av barns beste. Formålet er også å bidra til at det gjøres gode skjønsmessige vurderinger slik at tiltak som tilbys er tilpasset barnets behov.

En positiv konsekvens av detaljerte prosess- og prosedyrekrav som påpekes av flere, er at kvaliteten på saksbehandlingen bedres. Det fremheves at det er enklere å forstå hva som skal gjøres og hvordan, det er enklere å finne tilbake til hva som er vurdert og hvorfor, noe som bedrer rettssikkerheten og bidrar til mer likeverdige tjenester. En negativ konsekvens

som også påpekes, er at arbeidsbelastningen blir større, ved at mer tid og oppmerksomhet rettes mot å dokumentere og fylle ut skjema og dokumenter på riktig måte. Enkelte er også bekymret for at papirarbeidet kan fortrenge oppmerksomheten som barnet skal ha. Siden mange av kravene allerede følger av forvaltningsloven og god forvaltningsskikk, vil de uansett måtte gjennomføres for å sikre forsvarlig saksbehandling. De vil slik sett i liten grad stramme inn kommunens reelle handlingsrom. Noen av kravene, eksempelvis kravet om at barnevernstjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig og minimum 4 ganger i året, vil imidlertid kunne virke begrensende på kommunens handlingsrom gjennom å gi mindre fleksibilitet. Den negative konsekvensen av denne typen krav må avveies mot at dette også er en tilsiktet konsekvens siden hensikten er å minske uønsket variasjon og sikre mer likeverdige vurderinger og tjenester på tvers av kommuner og regioner.

Behov for kompetanse, men kravene gir økte kostnader til oppbygging og drift

Hensikten med de nye kompetansekravene som vil gjelde for den kommunale barnevernstjenesten fra 2031 er å sørge for at barnevernstjenesten har nødvendig kompetanse til å ivareta sitt samfunnsoppdrag, jf. nærmere omtale i 8.5.2.

En positiv konsekvens av kompetansekravet som trekkes frem fra flere, er at det gir anerkjennelse til barnevern som fagområde og tydeliggjør behovet for en bred portefølje av ulike kompetanser for å møte kompleksiteten som barnevernssaker ofte innehar. På den negative siden pekes på at kravet om relevant kompetanse vil gjøre det enda vanskeligere å skaffe kompetanse til barnevernet. Det påpekes også at økt kompetanse gir økte kostnader i kommunene, både knyttet til videreutdanning av egne ansatte og til drift, forutsatt at mastergradskompetansen skal avlønnes i tråd med det som vil forventes av de som har fullført utdannelsen. Noen stiller også spørsmål ved om kravet er riktig innrettet. På den ene siden oppleves kravet om relevant kompetanse som så vagt, at det åpner for et altfor bredt spekter av kompetanser. På den andre siden oppleves kravet som så rigid at det ødelegger for muligheten til å la ansatte med lang erfaring, men uten formell kompetanse på ønsket nivå, å fortsette i barnevernet.

Flere påpeker at spesielt i mindre kommuner hvor det er vanskelig å skaffe kompetanse, vil konsekvensen av å stille krav til masterkompetanse kunne bli at man får en enda større mangel på ansatte i barnevernet. I den sammenheng er det også flere som påpeker at små kommuner med små kompetansemiljøer har spesielle utfordringer knyttet til håndtering av komplekse saker. En tilleggsutfordring som også har relevans inn mot kompetansekravet, er at det oppleves spesielt vanskelig å tiltrekke seg relevant mastergradskompetanse til små fagmiljø. For å oppnå ønsket konsekvens av kompetansekravet, er det flere som peker på at det i tillegg kan være behov for å se på hvordan en organiserer arbeidet med komplekse saker, eksempelvis gjennom bruk av regionale funksjoner.

Økonomiske insentiver til forebygging er bra, men timingen er vanskelig

Med barnevernsreformen fikk kommunene et økt økonomisk ansvar og ble kompensert for dette gjennom økning i rammetilskuddet. Formålet med endringene er dels å legge til rette for mer lokal tilpasning, og dels å gi kommunene et økonomisk insitamant til å vektlegge forebygging, tverrfaglig samordning av tjenester og tidlig innsats. Det ble ikke gitt ekstra midler til forebyggingsarbeid og kompetanseutvikling i kommunene.

Flere påpeker at tanken bak økonomiske insentivene er gode, men at timingen er dårlig. Årene med covid har gitt små muligheter for forebyggingsarbeid, og har medført en portefølje av komplekse barnevernssaker. Samtidig vil forebyggingsarbeidet som endrede egenandeler skal stimulere til, ikke gi effekter før om noen år. Konsekvensen er at kommunene i mellomperioden må ivareta eksisterende og alvorlige barnevernssaker på en måte som ivaretar barns beste, noe som i mange tilfeller vil innebære at kommunen må benytte seg av de dyrere statlige tilbudene.

Barnevernsreformen omtales også som en oppvekstreform, og det legges til grunn at forebygging og tidlig innsats er et felles ansvar for hele oppvekstsektoren. Flere har påpekt at en konsekvens av at forebygging er hjemlet i barnevernsloven, gjerne blir at ansvaret for forebygging i praksis hviler på barnevernssektoren. Menon har i sin oppstartsmåling og så påpekt at det synes også å være behov for økt samarbeid på tvers av tjenesteområdene i kommunen for å ivareta barnas behov.¹³⁹

Rammefinansiering gir handlingsrom, men vanskelig å forutse variasjoner

Som omtalt i kapittel 8.5.9 har flere, både fra kommuner og interesseorganisasjoner, påpekt at det på barnevernsområdet er en utfordring at inntektssystemet ikke fanger opp kommunale forskjeller, og at metoden for beregning av kompensasjon ved overgang til ny finansieringsmodell ga utilsiktede skjevheter. Flere har også uttrykt bekymring for at fremtidige kostnadsvariasjoner som følger av fremtidige variasjoner i behov heller ikke vil bli fanget opp. Konsekvensen som påpekes, er at selv om det ligger insentiver til økt oppmerksomhet om forebygging og tidlig innsats, vil alvorlige barnevernssaker med tilhørende høyt kostnadsnivå kunne medføre at forebygging likevel må nedprioriteres. I boken «Hvordan kommuner tenker» belyser Lunder situasjoner der det ordinære inntektssystemet ikke klarer å fange opp behovsvariasjon slik at noen kommuner blir underfinansiert.¹⁴⁰ Han påpeker at konsekvensen kan bli at det økonomiske rommet for prioriteringer blir mindre, og insentiver til rett prioritering blir relativt sett mindre viktige.

Ansvarsdelingen mellom stat og kommune er viktig, men krevende

Som nevnt i kapittel 8.5.4 er flere informanter fra både kommuner og interesseorganisasjoner opptatt av at ansvarsdelingen mellom kommunene og Bufetat er utfordrende. De peker på at konsekvensen av mangelen på fosterhjem og tilpassede hjelpetiltak kan medføre at kommunene må benytte seg av dyrere statlige tiltak. Menon skriver i sin oppstartsmåling at «en forutsetning for å gi økt kvalitet på tilbudet samt sikre kostnadseffektivitet er at det er en tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune». Menon viser videre til at det er indikasjoner på at ansvarsdelingen mellom stat og kommune ikke er tydelig nok enda, som i verste fall kan motvirke en effektiv oppgaveløsning.¹⁴¹

¹³⁹ Menon Economics (2022). *Evaluering av barnevernsreformen. Oppstartsmåling i 2022, rett etter at reformen trådte i kraft.* Menon-publikasjon nr. 169/2022.

¹⁴⁰ Lunder, Trond Erik (2023). «Øremerket finansiering av kommunale velferdstjenester. Økonomiske insentiver i møte med et begrenset handlingsrom.» I Haukelien, Heidi og Trond Erik Lunder (2023). *Hvordan kommuner tenker. Politik- og praksisnær forskning i kommunale virkeligheter.*

¹⁴¹ Menon Economics (2022). *Evaluering av barnevernsreformen. Oppstartsmåling i 2022, rett etter at reformen trådte i kraft.* Menon-publikasjon nr. 169/2022.

9 Statens styring av kommunale helse- og omsorgstjenester

9.1 Hovedlinjer i virkemiddelbruken innen helse- og omsorgssektoren

I dette kapittelet gjennomgår vi utvikling og endring i statens styring av kommunene på helse- og omsorgsområdet for perioden 2012–2023. For å belyse utviklingstrekkene har vi kartlagt endringer i lover som regulerer kommunale helse- og omsorgstjenester, samt utviklingen i bruk av øremerkede tilskudd. Deretter presenterer vi funn fra intervjuer og dokumenter som belyser hvordan den statlige styringen oppleves og hvilke konsekvenser den har.

9.1.1 Hva kjennetegner sektoren og hva er sentrale utviklingstrekk

Helse- og omsorgstjenester er en av de store oppgavene som kommunene har ansvar for. Over en tredjedel av kommunenes samlede ressurser blir brukt på helse- og omsorgstjenester, og det er det største tjenesteområdet målt i brutto driftsutgifter.¹⁴² Kommunale helse- og omsorgstjenester omfatter blant annet helsetjenester i hjemmet, plass i kommunale institusjoner, helsestasjoner, fastlegeordning, brukerstyrt personlig assistanse (BPA), praktisk bistand, omsorgslønn og avlastningstiltak. Kommunene har ansvar for å sørge for gode og forsvarlige helse- og sosialtjenester til alle som trenger det, uavhengig av alder eller diagnose. Staten har ansvar for å sikre like rammevilkår gjennom regelverk og økonomiske rammer. Staten har også ansvar for å føre tilsyn og kontroll.

Siden den kommunale helse- og omsorgssektoren svært omfattende, med mange ulike tjenester og oppgaver, har vi ikke hatt mulighet til å gå like langt ned i detaljene i denne sektoren som i de tre andre sektorene. Det er derfor lagt vekt på å trekke fram eksempler på styringsvirkemidler. Størrelsen og kompleksiteten på sektoren har også preget svarene vi har fått i våre intervjuer, og informantene innenfor denne sektoren har svart noe mer overordnet enn i de andre sektorene.

Samhandlingsreformen i 2012 overførte ansvar fra stat og fylkeskommune til kommunene

Endringene som ble innført med samhandlingsreformen fra 2009 (iverksatt 01.01.2012) påvirker fortsatt den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Hensikten med reformen var å øke det kommunale ansvaret og fokuset på forebygging, som i sin tur skulle føre til færre innleggelses og kortere liggetid i sykehus. Blant annet ble det krav om at kommunene skulle tilby øyeblikkelig hjelp døgntilbud, som skulle redusere antall innleggelses av (særlig eldre)

¹⁴² Menon Economics (2022). *Ståa i norske kommuner*. Menon-publikasjon nr. 46/2022.

pasienter på sykehus. I tillegg var det et mål at flest mulig skulle behandles nærmere eller i hjemmet.

Det har ikke vært noen større reformer eller omveltninger i helse- og omsorgssektoren siden samhandlingsreformen (i motsetning til f.eks. barnevernssektoren). Trenden som beskrives i Difi-rapporten fra 2015, med økt fokus på samhandling mellom kommune og spesialisthelsetjenesten, har fortsatt og fortsetter også i 2023.¹⁴³ Selv om det har gått mer enn 10 år siden samhandlingsreformen ble iverksatt, jobbes det fortsatt med å avklare ansvarsforhold, forbedre samhandling og bedre pasientforløpet. I en evaluering av samhandlingsreformen som ble gjennomført av Forskningsrådet i 2016, står det at «for en del pasienter ser det ut til at forløpet hjem-sykehus-hjem er blitt mer oppstykket etter samhandlingsreformen».¹⁴⁴ En undersøkelse av Vista analyse fra 2022, viste imidlertid at antall reinnleggelser fra stabiliserte seg etter 2015.¹⁴⁵ Den kommende «Nasjonal helse- og samhandlingsplan», planlagt ferdigstilt i løpet av 2023, skal være en forbedring av samhandlingsreformen.¹⁴⁶

Innføring av krav om kompetansekategorier og nye funksjoner

I 2015 lanserte regjeringen stortingsmelding *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*.¹⁴⁷ Hensikten med meldingen var å skape en helhetlig og sammenhengende helse- og omsorgstjeneste i kommunen. Den største endringen i praksis var nok innføringen av et krav om en rekke profesjoner som kommunene må ha for å gi innbyggerne tjenestene de trenger. Dette innebar at det ble et lovfestet krav fra 2018 om at alle kommuner skulle ha knyttet til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor og helsesykepleier. Fra 2020 skulle alle kommuner også ha knyttet til seg ergoterapeut, psykolog og tannlege. I tillegg ble det innført en tydeliggjøring av helse- og omsorgstjenestens ansvar for å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep.

Handlingsplaner og meldinger innen omsorgstjenestene

De siste ti årene har det vært flere handlingsplaner og stortingsmeldinger innenfor kommunale omsorgstjenester. I 2013 kom stortingsmeldingen *Morgendagens omsorg*. Meldingen hadde til hensikt å ta i bruk samfunnets samlede omsorgsressurser på nye måter. Videre skulle det utvikles nye omsorgsformer gjennom ny teknologi, ny kunnskap, nye faglige metoder og endringer av organisatoriske og fysiske rammer, samt støtte og styrke kommunenes forsknings-, innovasjons- og utviklingsarbeid på omsorgsfeltet.

For å følge opp *Morgendagens omsorg*, lanserte Helse- og omsorgsdepartementet i 2015 handlingsplanen *Omsorg 2020*. Formålet med handlingsplanen var å følge opp meldingen med mer konkrete tiltak, for å sette kommunene i bedre stand til møte omsorgsbehovene

¹⁴³ Difi (2015). *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015*. Difi-rapport 2015:19.

¹⁴⁴ Norges forskningsråd. *Evaluering av samhandlingsreformen. Sluttrapport fra styringsgruppen for forskningsbasert følgeevaluering av samhandlingsreformen (EVASAM)*. ISBN 978-82-12-03524-9.

¹⁴⁵ Vista Analyse (2022). *Tapere og vinnere i den kommunale helse- og omsorgstjenesten*. Rapport 2022/12.

¹⁴⁶ Helse- og omsorgsdepartementet (2022). *Nasjonal helse- og samhandlingsplan. Invitasjon til å gi skriftlige innspill*.

¹⁴⁷ Helse- og omsorgsdepartementet. Mld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*.

knyttet til en rask vekst i antall eldre fra midten av 2020-tallet. De viktigste styringssignalene i planen er at kommunene i større grad må satse på 1) moderne bo- og tjenesteformer, 2) brukermedvirkning, 3) innovasjon og velferdsteknologi, 4) øke kompetansen i helse- og omsorgssektoren og 5) bygge ut hjemmetjenestene.

I 2018 kom stortingsmeldingen *Leve hele livet – en kvalitetsreform for eldre*. Formålet med reformen er å til at eldre kan mestre livet lenger, ha trygghet for at de får god hjelp når de har behov for det, at pårørende kan bidra uten at de blir utslitt og at ansatte kan bruke sin kompetanse i tjenestene. Arbeidet startet i 2019, og skal pågå i fem år.

I 2023 kom stortingsmeldingen *Fellesskap og meistring. Bu trygt heime*. Målet med denne stortingsmeldingen er å bidra til at eldre kan bo trygt hjemme, og at behovet for helse- og omsorgstjenester blir utsatt gjennom bedre planlegging, styrket forebygging og mer målrettede tjenester.

9.1.2 Aktører og organisering i helse- og omsorgssektoren

Helse- og omsorgsdepartementet utgjør øverste forvaltningsorgan, og er etatsstyrer av blant annet Helsedirektoratet og Helsetilsynet. Departementet har det overordnede ansvaret for norsk helsepolitikk, folkehelse, helsetjenester og helselovgivning.

Helsedirektoratet er fagorgan, regelverksforvalter og iverksetter på helse- og omsorgstjenesteområdet. Helsedirektoratet har et helhetlig ansvar for den nasjonale helseberedskapen. *Direktoratet for e-helse* ble opprettet for å styrke digitaliseringen i helse- og omsorgssektoren. Direktoratet for e-helse slås sammen med Helsedirektoratet fra 01.01.24 (Helseregisterområdet flyttes til Folkehelseinstituttet). Råd og veiledning om strategier og tiltak overfor kommunene er en viktig del av oppgaveporteføljen. I helse- og omsorgstjenesteloven § 12-5 er Helsedirektoratet pålagt å utarbeide faglige retningslinjer og veiledere. Dette innebærer at direktoratet har myndighet til å være faglig normerende.

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige ansvaret for tilsyn og klager på helse og omsorg og barnevern. Videre har Statens helsetilsyn visse særegne funksjoner og roller knyttet til behandling av enkeltsaker som dreier seg om svikt i helsetjenestene, samt saker der det er aktuelt med reaksjoner eller pålegg mot virksomheter eller helsepersonell. Helsetilsynet er også overordnet myndighet for statsforvalterne på tilsynsområdet.

Folkehelseinstituttet er en nasjonal kompetanseinstitusjon innen folkehelse, og gir råd til myndigheter, helsetjeneste, politikere, media og publikum. Instituttet er landets fagmyndighet på områdene smittevern, miljømedisin, epidemiologi, psykisk helse, rettstoksikologi og rusmiddelforskning. Instituttet driver helseovervåkning, forskning og forebygging.

Statsforvalteren har ansvar for veiledning og tilsyn med kommunale helsetjenester, og utgjør klageinstans. Statsforvalteren skal ha kunnskap om barns oppvekstforhold, befolkningens levekår, helsemessige forhold i befolkningen og behov for barnevernstjenester, sosiale tjenester i NAV og helse- og omsorgstjenester. Statsforvalteren skal følge opp kvaliteten i tjenestene, og kontrollerer om tjenestene blir utøvd i tråd med

krav i barnevernloven, lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, lov om kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenesteloven.

Kommunen har ansvar for kommunale helse- og omsorgstjenester. Dette innebærer at kommunen har ansvaret for utbygging, utforming og organisering av et forsvarlig og godt tjenestetilbud til hver enkelt som har behov for helse- og omsorgstjenester.¹⁴⁸

9.2 Bruk av juridiske virkemidler

9.2.1 Lovregulering av kommunale helse- og omsorgstjenester

Det er svært mange lover og forskrifter som regulerer rettigheter og plikter innenfor den kommunale helse- og omsorgstjenesten (se oversikt i vedlegg). Av disse er *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester* fra 2012 den mest sentrale. Loven har som formål å sikre likeverdige tjenester til alle landets innbyggere, uavhengig av bosteds- eller oppholdskommune. Loven regulerer kommunenes plikter til å sørge for helse- og omsorgstjenester for de som oppholder seg i kommunen. Loven stiller videre krav om blant annet tjenestenes forsvarlighet og kvalitet, undervisning av helsepersonell og plikt til å samarbeide med regionale helseforetak. De kommunale pliktene er utformet overordnet og profesjonsnøytralt, der ansvaret legges på kommunen. Dette gir samtidig kommunene større frihet til å organisere og tilpasse tilbudet i samsvar med lokale behov.

Forsvarlighetskravet gjelder både på individnivå og systemnivå (jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1, pasient- og brukerrettighetsloven §2-1a og helsepersonellovens § 4). Forsvarlighetskravet innebærer at kommunen skal tilrettelegge tjenestene sine slik at den enkelte pasient eller bruker blant annet gis et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjenestetilbud. Det vil si at tjenestene som kommunen tilbyr må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i tilstrekkelig omfang. Forsvarlighetskravet tar blant annet utgangspunkt i anerkjent fagkunnskap og faglige retningslinjer. Omfang og nivå på helsehjelp skal bestemmes etter en konkret helse- og sosialfaglig vurdering, der behovet til den enkelte veies opp mot fellesskapets behov. Kommunens økonomiske ressurser kan inngå i denne vurderingen, men det er uansett en minstestandard som kommunen ikke kan gå under med henvisning til økonomi.¹⁴⁹

Individuelle rettigheter innen helse- og omsorgssektoren er i hovedsak hjemlet i *Pasient- og brukerrettighetsloven* (2001). Mange av de kommunale sørge for-pliktene er speilet i pasient- og brukerrettighetsloven, med tilsvarende rettigheter for innbyggerne. Dette gjelder blant annet retten til å stå på fastlegeliste (kommunal plikt til å sørge for fastlegeordning) og retten til brukerstyrt personlig assistent.

Det er i tillegg også en rekke andre lover og forskrifter som regulerer kommunens plikter overfor innbyggerne (se oversikt i vedlegg). For eksempel gjelder Helsepersonelloven for personell som yter kommunale helse- og omsorgstjenester. I tillegg er folkehelseloven,

¹⁴⁸ Spesialisthelsetjenesten har ansvar for somatiske og psykiatriske sykehus, andre institusjoner samt ambulansetjenesten.

¹⁴⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). *Rapport fra arbeidsgruppe for gjennomgang av regelverk som hindrer kommuner i drive kostnadseffektive ressurskrevende tjenester*. S. 5

smittevernloven, helseregisterloven og lov om helsemessig og sosial beredskap noen av lovene kommunene må forholde seg til.

9.2.2 Endringer i lov innen helse og omsorg

Loverket som regulerer det kommunale helse- og omsorgsfeltet er endret en rekke ganger de siste ti årene. Endringene har bestått i nye oppgaver og plikter, presiseringer av gjeldende plikter, og enkelte nye individuelle rettigheter. De viktigste endringene er oppsummert i tabellen under.

År*	Lov/forskrift	Endring	Endringens art
2014	Pasient- og brukerrettighetsloven §2-1d	[LOV-2014-06-20-41] Individuell rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA). (Kommunal sørge for-plikt siden 2000.)	Ny individuell rettighet
2017	Helse og omsorgstjenesteloven §3-9a	[LOV-2017-06-16-53] Kommunen skal ha tilbud om nødvendige helse- og omsorgstjenester for barn som er plassert utenfor hjemmet etter barnevernsloven.	Tydeliggjøring av gjeldende sørge for-krav
	Helse og omsorgstjenesteloven §3-2a	[LOV-2016-06-17-45] Kommunen skal tilby opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester dersom dette etter en helse- og omsorgsfaglig vurdering er det eneste tilbudet som kan sikre pasienten eller brukeren nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester.	Tydeliggjøring av gjeldende sørge for-krav
	Helse og omsorgstjenesteloven §3-3a	[LOV-2017-06-16-55] Tydeliggjøring av helse- og omsorgstjenestens ansvar for å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep.	Tydeliggjøring av gjeldende plikt
	Helse og omsorgstjenesteloven §3-6	[LOV-2017-06-02-34] Plikt om å tilby støtte til personer med særlig tyngende omsorgsarbeid.	Tydeliggjøring av gjeldende plikt
2018	Helse og omsorgstjenesteloven §3-2	[LOV-2017-06-16-55] Krav om at kommunen ha knyttet til seg leger, sykepleiere, fysioterapeuter, jordmødre, helsesykepleiere,	Nytt sørge for-krav

		ergoterapeut og psykolog (krav om de to siste kompetanse-kategorier trådte i kraft i 2020).	
2020	Folkehelseloven, §9	[LOV-2020-06-19-89] Skjerpet dokumentasjonskrav ved tilsyn.	Skjerpet saksbehandlingskrav
	Verdighetsgarantien, §3	[FOR-2020-06-19-1238] Plikt til å legge til rette for at par som ønsker det å bo sammen på institusjon.	Nytt sørge for-krav
2021	Helse og omsorgs-tjenesteloven §3-9b	[LOV-2021-06-18-117] Krav om å opprette rådgivende enhet for russaker.	Nytt sørge for-krav
	Helse og omsorgs-tjenesteloven §7-2a	[LOV-2021-06-11-78] Krav om barnekoordinator.	Nytt sørge for-krav
	Helse og omsorgs-tjenesteloven §3-4	[LOV-2021-06-11-78] Presisert plikt om samhandling og samordning, jf. tilsvarende endringer i andre lover.	Tydeliggjøring av gjeldende plikt
	Helse- og omsorgs-tjenesteloven §6-2, pkt 12 og 13	[LOV-2011-06-24-30] Presisert krav om sammenhengende tjenester på tvers av sykehus og kommuner.	Tydeliggjøring av gjeldende plikt
	Pasientjournalloven §§8 og 21	[LOV-2021-12-22-165] Flere lovendringer med formål om å styrke og legge til rette for digitaliseringen i helse- og omsorgssektoren. Endringene skal også legge til rette for bedre nasjonal samordning og samhandling mellom forvaltningsnivåene.	Tydeliggjøring av gjeldende plikt
	Tannhelsetjenesteloven §1-4a	[LOV-2021-06-11-78] Presisert plikt om samhandling og samordning, jf. tilsvarende endringer i andre lover.	Tydeliggjøring av gjeldende plikt

* År loven trådte i kraft

9.2.3 Sentrale forskrifter

Det er svært mange forskrifter som regulerer kommunale helse- og omsorgstjenester (se oversikt i vedlegg). De mest sentrale forskriftene rettet mot kommunene og kommunale tjenester er omtalt kort nedenfor.

Verdighetsgarantien (FOR-2010-11-12-1426)

Forskriften har som formål å sikre at eldreomsorgen tilrettelegges på en slik måte at dette bidrar til en verdig, trygg og meningsfull alderdom.

Forskrift om fastlegeordning i kommunene (FOR-2012-08-29-842)

Forskriften presiserer det kommunale ansvaret for allmennlegetilbudet, og regulerer organiseringen av fastlegetilbudet. Forskriften regulerer også fastlegenes ansvar og plikter, samt kravene til fastlegeavtalene.

Akuttmedisinforskriften (FOR-2015-03-20-231)

Akuttmedisinforskriften regulerer kommunens ansvar for kommunal legevaktordning, kompetansekrav til lege i vakt og til annet helsepersonell samt krav til utstyr i kommunal legevakt. Det ble i 2020 innført skjerpede kompetansekrav til lege i legevakt, der kommunene fikk plikt til å sette inn ekstra lege i bakvakt hvis legevaktlegen ikke oppfylte kravene i forskriften.¹⁵⁰

Forskrift om kommunenes plikt til å sørge for øyeblikkelig hjelp døgntilbud (FOR-2015-11-13-1287)

Kommunens plikt til å ha tilbud om kommunal øyeblikkelig hjelp døgnoophold var en ny oppgave for kommunene som ble innført i forbindelse med samhandlingsreformen, med den hensikt å gi pasientene gode helsetjenester og tilbud nærmere der de bor. Det nye tilbudet skulle også bidra til å redusere antall øyeblikkelig hjelp innleggelser i spesialisthelsetjenesten. Kommunens plikt til å ha tilbud om øyeblikkelig hjelp innebærer en plikt til å kunne yte hjelp som ikke er planlagt, men som i konkrete situasjoner er påtrengende nødvendig for en pasient eller bruker og som det er forsvarlig at kommunen yter. Det er presisert i forarbeidene at det er opp til kommunene å bestemme omfanget og innholdet av tjenestene. Dersom det er tvil om pasienten vil få forsvarlig behandling i kommunen, skal pasienten henvises videre til spesialisthelsetjenesten.

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten (FOR-2016-10-28-1250)

Formålet med forskriften er å bidra til faglig forsvarlige helse- og omsorgstjenester, kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet, samt at øvrige krav i helse- og omsorgslovgivningen etterleves. Forskriften skal også bidra til å gi den som har det overordnede ansvaret for virksomheten et godt verktøy for systematisk styring og ledelse, samt kontinuerlig forbedring.

¹⁵⁰ Grunnet rekrutteringsutfordringer er det gitt unntak fra kompetansekravet, uten krav til søknad. Statsforvalter skal imidlertid orienteres om unntak.

Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i institusjon for behandling, omsorg og rehabilitering av personer med rusmiddelproblemer (FOR-2016-08-26-1003)

Formålet med forskriften er å gi regler om gjennomføring av opphold i institusjon for personer med rusmiddelproblemer, å avklare når det er adgang til å bruke tvang og å hindre at tvang brukes i større utstrekning enn nødvendig.

Forskrift om spesialistutdanning og spesialistgodkjenning for leger og tannleger (spesialistforskriften) (FOR-2016-12-08-1482)

Forskriften regulerer kommunens ansvar for en overordnet utdanningsplan som beskriver hvordan spesialistutdanningen i allmenntidmedisin kan gjennomføres i kommunen. Kommunen har ansvar for at det utarbeides individuell utdanningsplan for den enkelte lege. Kommunen skal blant annet bidra til kommunale stillinger der det ytes tjenester i etter helse- og omsorgstjenesteloven, slik at det blir nødvendig tilgang på spesialister i allmenntidmedisin. Videre skal kommunen bidra til helhetlige utdanningsløp på tvers av kommuner, private aktører, andre aktuelle aktører og læringsarenaer i spesialisthelsetjenesten. De skal videre bidra til samarbeid med andre kommuner for å oppnå en samordnet og harmonisert utdanning på tvers av kommunegrensene.

Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten (FOR-2018-10-19-1584)

Forskriften regulerer innholdet i den kommunale helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Formålet med helsestasjons- og skolehelsetjenesten er å fremme psykisk og fysisk helse, fremme gode sosiale og miljømessige forhold, forebygge sykdommer og skader, utjevne sosiale helseforskjeller og forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt. Tilbudet i tjenesten skal være universelt, og tilnærmingen skal både være individuell og befolkningsrettet. Tjenesten skal videre være tverrfaglig, og bemanningen skal bestå av helsesykepleiere og leger.

Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester (FOR-2022-06-22-1110)

Alle som har behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester, har rett til å få utarbeidet en individuell plan. Man har også rett til å få en egen koordinator som leder planarbeidet. Forskriften regulerer hva en individuell plan skal inneholde, og avklarer ansvarsforhold mellom de ulike tjenestene, samt hvilke andre tjenester som har plikt til å medvirke i arbeidet.

9.2.4 Tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester

Tilsyn med og klagebehandling for kommunale helse- og omsorgstjenester blir utført av statsforvalteren, underlagt Statens helsetilsyn. Tilsynssaker er saker som er behandlet på grunn av klager fra blant annet pasienter og pårørende, og som handler om mulig svikt i helse og omsorgstjenestene. Informasjon fra pasient- og brukerombud, media, annet tilsyn og ulike meldinger er også kilder for tilsynssaker.

Helsetilsynet opplyser i sin årsrapport for 2022 at de har startet et målrettet arbeid for å øke kvaliteten på tilsyn:

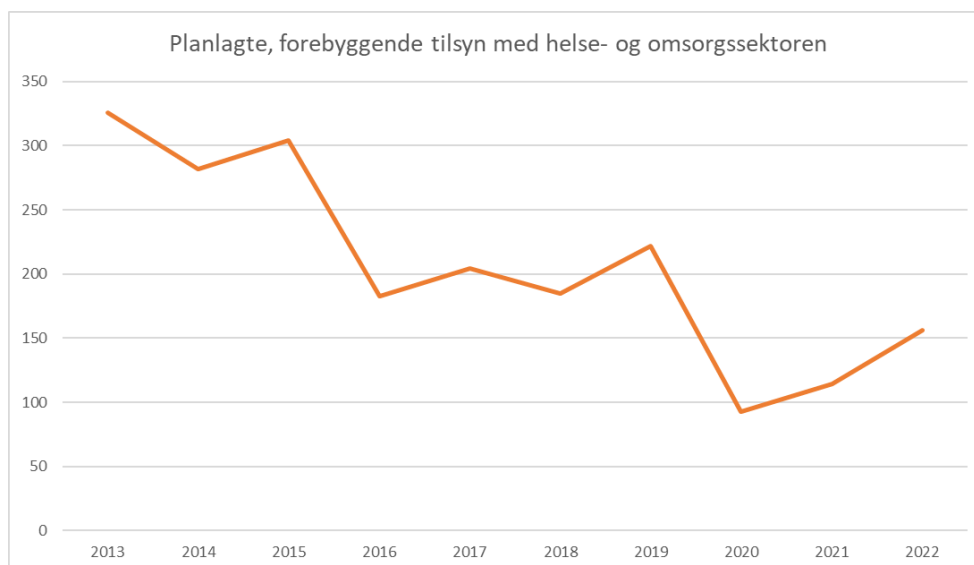
Høsten 2022 startet arbeidet med å utvikle kvalitetsindikatorer for forebyggende tilsyn. Kvalitetsindikatorene utarbeides og utprøves i samarbeid med

statsforvalterne, og skal fungere som verktøy for kvalitetsforbedring og harmonisering av tilsyn utført som systemrevisjon. Utviklingsarbeidet fortsetter i 2023 og indikatorene skal tas i bruk av alle statsforvalterne.¹⁵¹

Antall tilsynssaker som opprettes av statsforvalterne har ligget på mellom 3000 og 4000 per år, med en økning til nesten 4500 tilsynssaker for 2021. Økningen i 2021 skyldes ifølge Helsetilsynet sannsynligvis en endring i måten statsforvalterne registrerer henvendelser på, fordi flere henvendelser nå blir registrert som tilsynssaker. Andelen lovbrudd som påpekes av statsforvalterne vært stabilt på 37–39 prosent i alle årene. Langt de fleste tilsynssakene statsforvalter behandler gjelder plikten til forsvarlighet. Plikten til å yte forsvarlige tjenester er både en individuell plikt (helsepersonelloven § 4) og en plikt som virksomheter har (spesialisthelsetjenesteloven § 2-2 og helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1). Samlet sett gjaldt 68 prosent av vurderingene en av disse bestemmelsene (både i kommunal helse- og omsorgstjeneste og i spesialisthelsetjenesten).

Statsforvalteren er klageinstans når pasienter og brukere mener de ikke får innfridd rettigheter de har i pasient- og brukerrettighetsloven eller andre helse- og omsorgslover. De fleste klagen på kommunale helse- og omsorgstjenester gjelder retten til brukerstyrt personlig assistanse, samt rett til omsorgslønn og avlastningstiltak for pårørende. Tall for 2021 viste at mellom 40-50 % av klagesakene innen de tre kategoriene fikk helt eller delvis medhold hos statsforvalter.¹⁵²

Antall planlagte, forebyggende tilsyn med helse- og omsorgstjenestene som har blitt gjennomført av statsforvalterne har hatt en nedgang over tid fra 2015 til 2021 (se figur 10). Denne type tilsyn omfatter blant annet systemrevisjoner, oppfølging av kommunale egenvurderinger og stikkprøver. Det var en tydelig nedgang under Covid-19-pandemien, men den nedadgående trenden startet før pandemien. Antall planlagte tilsyn som ble gjennomført i 2022 ligger også under antall tilsyn som ble gjennomført før pandemien i 2019.



Figur 10 Planlagt tilsyn med helse- og omsorgssektoren

¹⁵¹ Helsetilsynet (2023). *Årsrapport 2022*.

¹⁵² Helsetilsynet (2022). *Tall og fakta 2021*.

Det er usikkert hva som er årsaken til nedgangen, men i DFØ-rapporten «Statlig tilsyn med kommunene» fra 2020 pekes det på at det har vært en vekst i hendelsesbaserte tilsyn innenfor helse, og at dette har utfordret kapasiteten til å gjennomføre andre tilsyn.¹⁵³ Årsaken til dette er ifølge rapporten blant annet en økning i antall klager på kommunene.

9.3 Bruk av pedagogiske virkemidler

Helsedirektoratet som fagorgan og regelverksforvalter på helse- og omsorgstjenestemrådet skal blant annet sammenstille kunnskap og erfaring i faglige spørsmål, opptre nasjonalt faglig normerende, i tillegg til å ha myndighet til å anvende og fortolke lov og regelverk innenfor helse- og omsorgssektoren. I kraft av denne rollen utgir Helsedirektoratet blant annet en rekke dokumenter som gir råd og anbefalinger til helsetjenestene og til befolkningen. De ulike dokumentene har en klar produktinndeling som består av nasjonale faglige retningslinjer, nasjonale faglige råd, nasjonale veiledere, nasjonale pasientforløp og pakkeforløp, og rundskriv.

Oversikten nedenfor viser omfanget av retningslinjer, råd, veiledere og rundskriv per august 2023. Opptellingen er basert på de dokumentene som anses å være relevant for kommunene, hvor noen vil ligge i skjæringspunktet mellom å være direkte rettet mot helsepersonell og mot kommunene som forvaltningsorgan. Som følge av det må tallene tolkes som en indikasjon på omfanget framfor en endelig liste. I tillegg til oversikten er det omtrent 35 retningslinjer, råd og veiledere som kan være relevante for helsepersonell i kommunale helse- og omsorgstjenester.

Omfang av retningslinjer, råd, veiledere og rundskriv pr. juni 2023

Nasjonale faglige retningslinjer	3
Nasjonale faglige råd	11
Nasjonale veiledere	38 (hvorav 8 er Veiledere til lov og forskrift)
Rundskriv	12
TOTALT	64

De ulike normerende dokumentene har ikke noen innbyrdes rangering. Graden av normering angis av teksten i hver enkelt anbefaling og råd i form av formuleringene «skal», «bør» eller «anbefaler», og «kan» eller «foreslår», uavhengig av hvilken produkttype de står i. «Skal»-formuleringer er basert på lov eller forskrift eller så klart faglig forankret at det sjelden er forsvarlig å ikke gjøre som anbefalt. Formuleringer med «bør»- eller «anbefaler» indikerer en sterk anbefaling eller råd som vil gjelde de aller fleste. Der ulike valg kan være riktig benyttes formuleringer med «kan» eller «foreslår».¹⁵⁴

Nasjonale faglige retningslinjer

Nasjonale faglige retningslinjer blir gitt på områder med behov for nasjonal normering der det gjerne er stor faglig uenighet og/eller stor variasjon i praksis. De retter seg i hovedsak

¹⁵³ DFØ (2020). *Statlig tilsyn med kommunene. Kartlegging av omfang, samordning og nytte*. DFØ-rapport 2020:9. S. 47.

¹⁵⁴ Helsedirektoratet (2019). *Om Helsedirektoratets normerende produkter*.

<https://www.helsedirektoratet.no/produkter/om-helsedirektoratets-normerende-produkter>

mot helsepersonell og de fleste omhandler spesifikke diagnoser. Selv om innholdet i hovedsak er rettet mot tjenesteytingen omtaler noen av dem kommunenes generelle ansvar og «skal»- plikt i forbindelse med de spesifikke diagnosene og tilfellene. Noen av disse er gjentakelse av lovfestede krav, som for eksempel koordinator eller individuelle planer, eller de omtaler ansvarsavklaringer mellom kommune og spesialisthelsetjenesten. Sistnevnte punkt gjenspeiler for eksempel at det fremdeles arbeides med å avklare enkelte forhold etter at samhandlingsreformen ble innført.

Nasjonale faglige råd

Nasjonale faglige råd blir gitt på områder med lite faglig uenighet, men der det likevel er behov for å gi nasjonale råd og praktiske eksempler relatert til pasienter og befolkning. Det er relativt varierende hvor tydelig det kommer fram hvilke nasjonale faglige råd som er relevante for kommunene. I noen av dokumentene presiseres det i tittelen at de er for kommunen, mens i andre kommer det enten fram ved en spesifisert målgruppe i dokumentet eller fra innholdsfortegnelsen. Enkelte kan likevel ligge i skjæringspunktet mellom kommunene og den direkte tjenesteutførelsen, eller kommunen og spesialisthelsetjenesten. For eksempel er *Tvang – forebygging av tvang i psykisk helsevern for voksne* rettet mot spesialisthelsetjenesten, men inneholder ett kapittel med “bør-krav” til kommunene. Blant de dokumentene som kan sies å virke normerende for kommunene er de fleste enten utgitt eller sist oppdatert de siste to til fire årene.

Nasjonale veiledere

Nasjonale veiledere kan for eksempel inkludere veiledere til lov og forskrift, prioriteringsveiledere og veiledere for prosedyrer. De inkluderte veilederne er tematisk rettet mot ulike områder eller problemstillinger innenfor helse- og omsorgssektoren i kommunen, hvorav de som er kategorisert som veileder til lov og forskrift er inndelt etter relevante lover og forskrifter og er dermed en tydelig tolkning av relevant regelverk. Hovedvekten av de andre inkluderte veilederne har mer en form som temahefter selv om de også delvis refererer til de juridiske grunnlagene.

Selv om målgruppe er spesifisert i nesten alle de inkluderte veilederne i denne gjennomgangen kan det imidlertid være noe uklart i hvilken grad ulike deler retter seg mot forskjellige aktører. For eksempel retter *Barn og unge med habiliteringsbehov – Veileder* seg mot aktørene i utdanningssektoren og helse- og omsorgssektoren, men omhandler også direkte det kommunale helsetilbudet, i tillegg til å referere til aktuelle lovbestemmelser i blant annet Helse- og omsorgstjenesteloven, Pasient- og brukerrettighetsloven, m.fl. Videre er det administrative apparatet i kommunen gjentatte ganger oppgitt som en sekundær målgruppe i de forskjellige dokumentene, i tillegg til for eksempel ledere innenfor helse- og omsorgstjenesten. Kommunen sitt overordnede ansvar kommer dermed tydelig fram i mange av veilederne. Kommunal handlefrihet blir også presisert i enkelte veiledere, og tydeliggjør dermed virkemiddelet sin ikke-rettslig bindende rolle.

Rundskriv

Rundskriv inneholder fortolkning av hvordan lover og forskrifter skal forstås og praktiseres. Det er utgitt egne rundskriv til Helsepersonelloven og Pasient- og brukerrettighetsloven, og er dermed fortolkninger av regelverk som regulerer rettigheter og plikter innenfor den kommunale helse- og omsorgstjenesten. De resterende rundskrivene omhandler lover og

forskrifter som *kan ha* relevans for de kommunale helse- og omsorgstjenestene, for eksempel *Legemiddelhåndteringsforskriften*, *Forskrift om praktisk tjeneste (turnustjeneste) for å få autorisasjon som fysioterapeut*, *Psykisk helsevernlov* og relevant deler av *Folketrygdloven*. Selv om helsedirektoratet ikke opererer med innbyrdes rangering av de ulike produkttypene, anses ofte rundskriv som normgivende i sterkere grad enn mer generelle tematiske dokumenter fordi det framstår som klarere fortolkninger av det som er juridisk bindende.

Andre generelle hovedinntrykk

Hovedinntrykkene av pedagogiske virkemidler er at omfanget er stort både i antall dokumenter og lengden på dokumentene. Videre kan det være tidkrevende å finne ut av hva som gjelder kommunene og det kommunale helse- og omsorgstilbudet. Spesifiseringen av målgruppen(e) i de fleste dokumentene er i seg selv et klargjørende element, men forutsetter også at man åpner og blar seg fram til dette. Et stort omfang er positivt for de kommunene som etterspør eller trenger veiledning, men kan også være ressurskrevende å navigere i. De aller fleste dokumentene er i nettsideformat, som også kan lastes ned som ett samlet dokument. Nettsideformatet med hyperkoblinger til de ulike delene av veilederen eller retningslinjen gjør det raskere å navigere til de ulike delene og kan øke tilgjengeligheten til dokumentene, og dermed veie noe opp for nevnte utfordringer.

Når det kommer til utgivelsesår, er 16 av de totalt 64 inkluderte dokumentene i opptellingen utgitt før 2015. Nesten alle disse er i produktkategorien nasjonale veiledere, og omtrent en tredjedel har blitt oppdatert i perioden 2015-2023. Hovedvekten av dokumentene er utgitt i 2015 eller senere. Overordnet er litt under halvparten av disse oppdatert minst en gang siden utgivelse, hvor noen er hyppigere oppdatert enn andre. Oppdateringer kan styrke relevansen overfor kommunene, og klargjør hva som er god faglig praksis til enhver tid i større grad enn eldre dokumenter som ikke er oppdaterte. Samtidig kan det være mer utfordrende for kommunene å holde seg oppdatert på større eller mindre endringer, og risikoen kan være at det faller bort. Nettsideformatene med en grov oversikt over tidligere versjoner gir imidlertid potensiale for å gjøre dette noe mer oversiktlig. Enkelte dokumenter har også statusoppdateringer som for eksempel «under revisjon», og det framkommer dermed hvorvidt veilederen er gjeldende eller om det kan forventes endringer i anbefalingene.

I tillegg til de nevnte dokumentene i oversikten utgir også Helsedirektoratet nasjonale pasientforløp og pakkeforløp som beskriver organisering av utredning, behandling og oppfølging, kommunikasjon med pasient og pårørende, samt ansvars plassering og konkrete forløpstider. De fleste av disse er knyttet til sykdommer og diagnoser som behandles i spesialisthelsetjenesten, men kan være relevante for fastleger i den kommunale helsetjenesten som henviser eller har ansvar for oppfølging og koordinering.

9.4 Bruk av økonomiske virkemidler

Helse- og omsorgssektoren utgjør i gjennomsnitt omtrent 40 prosent av kommunens utgifter, hvor omsorgstjenester er den klart største utgiftsområdet.¹⁵⁵ Dette er i hovedsak finansiert gjennom kommunens frie inntekter. Det er også en rekke tilskuddsordninger kommunene kan søke om, hvor summen av dette utgjør en mindre andel av det samlede

¹⁵⁵ I 2021. Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). *Finansiering av kommunesektoren*.

rammetilskuddet. I tillegg kan kommunene også kreve egenbetaling fra brukerne av pleie- og omsorgstjenester innenfor gitt regelverk. I inntektssystemet som fordeler rammetilskuddet til kommunene brukes to delkostnadsnøkler som skal jevne ut for forskjeller i utgifter mellom kommuner i sektoren: pleie og omsorg og kommunehelse. De objektive i kriteriene i begge delkostnadsnøklerne har sterk forklaringskraft, hvor de forklarer henholdsvis 86 og 68 prosent av variasjonen i kommunenes utgifter på tjenesteområdene.¹⁵⁶

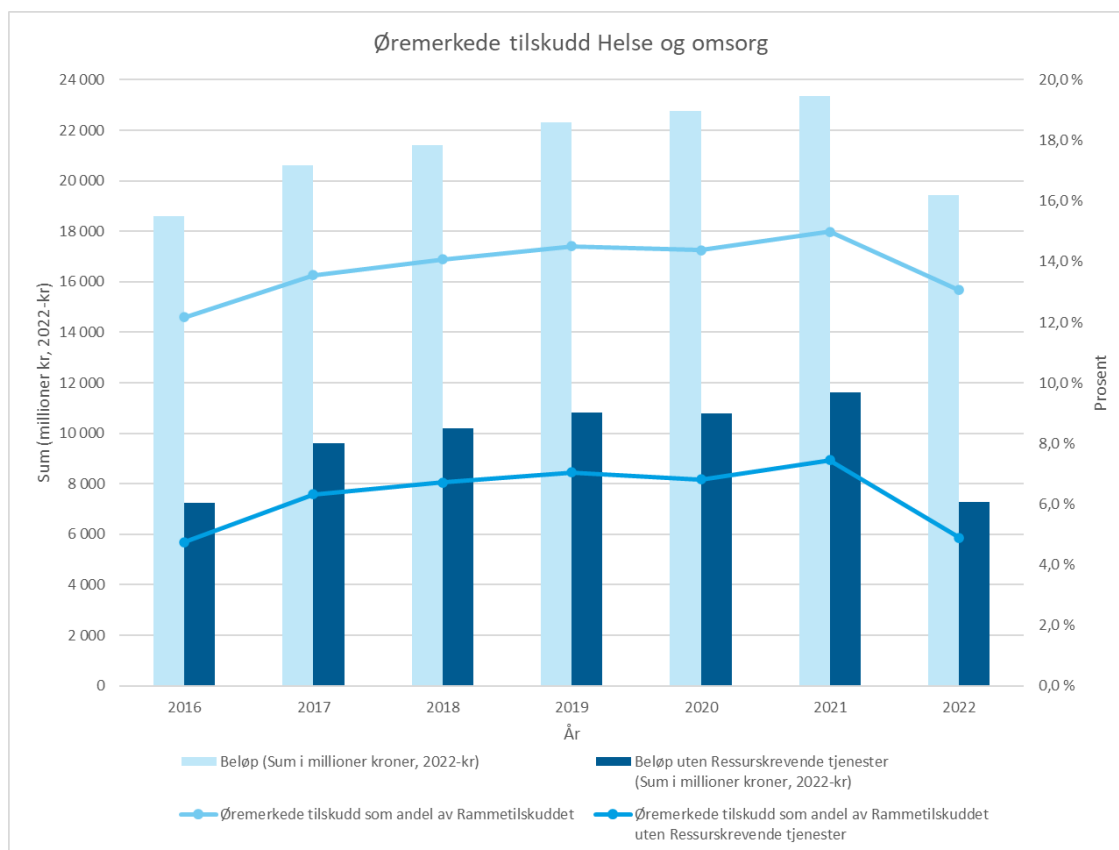
Figur 11 viser utviklingen og omfanget av øremerkede tilskudd i helse- og omsorgssektoren i perioden mellom 2016 og 2022. Figuren viser omfanget både med og uten *tilskuddsordningen for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester* fordi denne refusjonsordningen fungerer som et supplement til kommunenes frie inntekter. Refusjonsordningen er knyttet til enkeltbrukere med pleiebehov som utløser særlig store kostnader, som for eksempel personer med psykisk utviklingshemming, personer som har vært utsatt for alvorlige ulykker, personer som er rammet av tidlig demens, personer med rus- og psykiatriproblematikk osv.¹⁵⁷ Ordningen er derfor begrunnet med at det er vanskelig å finne objektive kriterier i inntektssystemet som kan fange opp kostnadsvariasjonen fordi det gjerne er tilfeldigheter knyttet til hvor mange slike brukere en kommune har.¹⁵⁸ Kommunene kan få refundert en gitt andel av utgiftene dersom de overstiger et gitt beløp i løpet av kalenderåret. Innslagspunktet og kompensasjonsgraden besluttes årlig av Stortinget. For utgifter til særlig ressurskrevende brukere i 2022 kunne kommunene få refundert 80 prosent av faktiske påløpte direkte lønnsutgifter, fratrukket enkelte øremerkede tilskudd, brukerbetaling og et innslagspunkt på omtrent 1,5 millioner kroner. I tillegg kunne mindre kommuner med høye egenandeler få utbetalt tilleggskompensasjon. Vår gjennomgang viser at det har vært en reell vekst i utgiftene til ressurskrevende tjenester de siste årene. Budsjettanslagene har reelt økt fra 11,4 milliarder til 12,2 milliarder, justert med den kommunale kostnadsdeflatoren. I 2022 utgjorde dette i seg selv i overkant av åtte prosent av rammetilskuddet til kommunene.

Når det gjelder omfanget av øremerkede tilskudd utenom tilskuddsordningen for ressurskrevende brukere viser figur 11 at den overordnede situasjonen i 2022 var omtrent den samme som i 2016. Det er ingen framtreddende innlemminger av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet i den aktuelle perioden. I 2022 ble det bevilget i overkant av syv milliarder kroner over Helse- og omsorgsdepartementet sitt budsjett. Dette utgjorde i underkant av fem prosent av rammetilskuddet til kommunene. Videre var det 41 forskjellige tilskuddsordninger fordelt over 60-poster på statsbudsjettet. Noen av tilskuddsordningene er delegert fra Helsedirektoratet til statsforvalterne, mens andre forvalter Helsedirektoratet selv.

¹⁵⁶ NOU 2022:10. *Inntektssystemet for kommunene*. Inntektssystemutvalget. Kommunal- og distriktsdepartementet.

¹⁵⁷ Lunder, Trond Erik (2023). «Øremerket finansiering av kommunale velferdstjenester. Økonomiske insentiver i møte med et begrenset handlingsrom.» I Haukelien, Heidi og Trond Erik Lunder (2023). *Hvordan kommuner tenker. Politik- og praksisnær forskning i kommunale virkeligheter*. Universitetsforlaget, eISBN: 9788215054544.

¹⁵⁸ Helsedirektoratet (2023). *Rundskriv IS-4/2023 – Tilskuddsordning for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester i kommunene*. Ref. 23/253-4.



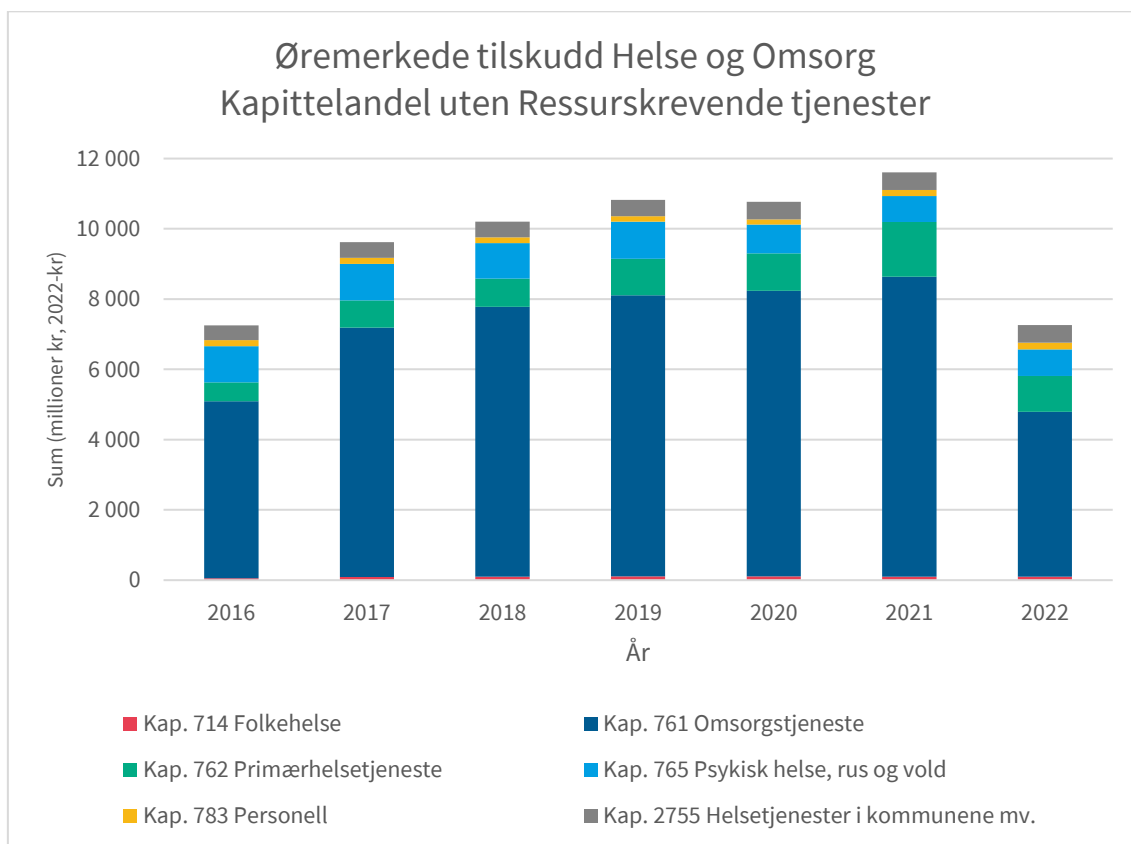
Figur 11: Øremerkede tilskudd Helse og omsorg

Beløpene er hentet fra saldert budsjett. Justeringer til 2022-kroner er basert på kostnadsdeflatoren for kommunene.

Figur 12 viser den samme utviklingen som figur 11 uten ressurskrevende tjenester, fordelt etter de forskjellige kapitlene på Helse- og omsorgsdepartementet sitt budsjett. I 2022-kr er summen bevilget som nevnt over omtrent den samme i 2022 som i 2016, men det har vært noe forskjellig utvikling i de ulike budsjettkapitlene. Det har vært en reell økning særlig innenfor primærhelsetjenestene, og en svakere reell økning innenfor folkehelse, personell og helsetjenester i kommunene mv. (bevilgninger til fastlønnsordning fysioterapeuter). Innenfor budsjettkapitlet til primærhelsetjenestene utgjorde ordningene *Tilskudd til helsestasjon og skolehelsetjeneste, Helse- og omsorgstjenester og tannhelsetjenester til innsatte i fengsel, og Tilskuddsutdanningen for nasjonal ALIS* de største beløpene i 2022. Videre har det vært en reell nedgang i summen av øremerkede tilskudd bevilget over psykisk helse, rus og vold, og en svak reell nedgang i kapitlet til omsorgstjenestene. Sistnevnte skyldes at fagskoletilbudet ble flyttet fra Helse- og omsorgsdepartementet til Kunnskapsdepartementet i 2018.

I omfang utgjør Kapittel 761 Omsorgstjeneste den største andelen av øremerkede tilskudd i Helse- og omsorgssektoren. I 2022 utgjorde *Investeringstilskudd til sykehjem og heldøgns omsorgsplasser* over tre fjerdedeler av budsjettkapitlet (i overkant av 3 milliarder kroner). Formålet med tilskuddet er å stimulere kommunene til både å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester.

Mellom 2016 og 2021 gjennomførte Helsedirektoratet et forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene (SIO-prosjektet). Formålet med forsøket var å se om statlig finansiering av omsorgstjenestene ga økt likebehandling på tvers av kommunegrensene og riktige behovsdekning. Totalt 11 kommuner deltok i forsøket enten i hele eller deler av perioden mens det pågikk. Forsøket ble avsluttet 31. desember 2021. Evalueringer av forsøket viser at kostnadsstyringen i kommunene ble dårligere, samtidig som virkemidlene i forsøket ikke var tilstrekkelige til å redusere forskjeller i tildeling av helsetjenester mellom kommuner. Imidlertid ble kompetansen og saksbehandlingsprosessen bedre for kommunene som deltok i forsøket.¹⁵⁹ Den økte summen i perioden fra 2017 til 2021 i figur 11 og figur 12 skyldes at finansieringen av dette forsøket ble gitt som et øremerket tilskudd gjennom post 65 under Kapittel 761 Omsorgstjeneste.



Figur 12: Øremerkede tilskudd Helse og Omsorg Kapittelandel
Beløpene er hentet fra saldert budsjett. Justeringer til 2022-kroner er basert på kostnadsdeflatoren for kommunene.

9.5 Hvordan styrer staten kommunale helse- og omsorgstjenester, og hvordan oppleves styringen?

9.5.1 Stort omfang av oppgaver, men fleksibilitet i utforming

Statens styring av kommunale helse- og omsorgstjenester preges av mange sørge-for-krav og kravet om forsvarlighet. Sektoren er ikke det området som trekkes fram av våre

¹⁵⁹ Helsedirektoratet (2020). *Evaluering av forsøksordning med statlig finansiering av kommunale helse- og omsorgstjenester.*

informanter fra kommuner og interesseorganisasjoner som mest detaljstyrt. Tvert imot er det flere interesseorganisasjoner som ønsker en strammere statlig styring av kommunale helse- og omsorgstjenester, for eksempel ved å innføre bemanningsnormer på sykehjem.¹⁶⁰

Innenfor helse og omsorg er det spesielt mange såkalte sørge for-krav til kommunene, blant annet helsestasjon, legevakt, øyeblikkelig hjelp døgntilbud, brukerstyrt personlig assistent m.v. Kommunene står friere til å velge hvordan de vil organisere tilbudet, slik at lokale behov kan ivaretas og videreutvikles. Det store omfanget av oppgaver innen kommunale helse- og omsorgstjenester er også det flest informanter fra kommunene trekker frem som et kjennetegn – og en utfordring – ved sektoren. Flere peker på at kommunene får både flere og sykere pasienter, at stadig flere pleietrengende bor hjemme, og at flere helse- og omsorgsoppgaver utføres hjemme hos den enkelte. Dette samsvarer med funnene til Vista analyse, i en undersøkelse de gjorde i 2022.¹⁶¹

Flere faktorer har bidratt til at pleie- og omsorgstjenestene i kommunene i dag tar imot og behandler både flere og sykere pasienter og brukere. For det første, var det et uttalt mål med samhandlingsreformen å redusere antall liggedøgn i norske sykehus. Dette innebærer at kommunenes pleie- og omsorgstjenester tar imot pasientene raskere enn før, og pasientene er også mer pleietrengende når de blir overført til kommunen. For det andre, har det vært en medisinsk faglig utvikling som gjør at stadig flere, både eldre og yngre, lever lengre med kroniske sykdommer. Bedre behandlingsmetoder har gjort at flere enn tidligere overlever sykdommer, men mange av disse trenger også mer helsehjelp fra kommunale pleie- og omsorgstjenester. For det tredje, lever vi lenger, og flere eldre enn tidligere har sammensatte diagnoser. Det har også vært en økning i eldre med demens.¹⁶² For det fjerde, er det i dag langt flere helsetjenester som kan utføres hjemme hos pasienten (såkalt hjemmesykehus), takket være teknologisk og medisinsk faglig utvikling. Blant annet kan respiratorbehandling og dialyse i dag utføres hjemme.¹⁶³

Lovverket har flere ganger de siste årene blitt endret for å tydeliggjøre kommunenes oppgaver. Blant annet ble det i 2017 tydeliggjort i lovverket at kommunene skal legge til rette for at helse- og omsorgstjenestene blir i stand til å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep. I tillegg ble det tydeliggjort i lovverket i 2017 at kommunen skal ha tilbud om nødvendige helse- og omsorgstjenester for barn som er plassert utenfor hjemmet etter barnevernsloven. I 2021 ble det innført en plikt til å opprette en rådgivende enhet for russaker.

I 2016 ble retten til heldøgns helse- og omsorgstjenester presisert i lov, med innføringen av en ny paragraf (2-1e) i pasient- og brukerrettighetsloven. Denne sier at:

¹⁶⁰ Sykepleierforbundet og legeforeningen har tatt til orde for dette.

¹⁶¹ Vista Analyse (2022). *Tapere og vinnere i den kommunale helse- og omsorgstjenesten*. Rapport 2022/12.

¹⁶² Hermansen, Åsmund, og Heidi Gautun (2013). *Yngreomsorgen i møte med eldreomsorgen – hvordan påvirkes pleie- og omsorgstilbudet til de aller eldste?* Fontene forskning nr. 1/13, s. 67-74.

¹⁶³ Helsedirektoratet (2022). *Flytting av spesialisthelsetjenester hjem. Effekter for pasienter og primærhelsetjenesten*.

Pasient eller bruker har rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester dersom dette etter en helse- og omsorgsfaglig vurdering er det eneste tilbudet som kan sikre pasienten eller brukeren nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester.

Pasienter og brukere hadde også før denne paragrafen ble innført rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester, inkludert heldøgns tjenester, fra kommunen de oppholdt seg i (etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1a). Imidlertid var det en opplevelse blant brukere og pårørende at det ikke forelå en slik rett til heldøgns tjenester fra kommunen, og regjeringen foreslo derfor å styrke denne retten til heldøgns helsetjeneste:

Regjeringen foreslår i dette høringsnotatet lovendringer som skal bedre rettsstillingen til pasienter og brukere når det gjelder retten til plass i sykehjem og opphold i tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester.¹⁶⁴

Kommunale helse- og omsorgstjenester må driftes slik at kravet om forsvarlighet tilfredsstilles. Forsvarlighetskravet og innebærer blant annet at omfang og nivå på helsehjelp skal bestemmes etter en konkret helse- og sosialfaglig vurdering. Mange av våre informanter i kommunene opplever forsvarlighetskravet som fleksibelt, samtidig som man vurderer tjenestene opp mot nasjonale, faglige standarder. Det nevnes også at forsvarlighetskravet gir rom for utvikling og lokale tilpasninger av tjenestetilbudet. Flere av våre informanter i kommunene sier derfor at de ikke opplever at kommunene er detaljstyrt innenfor helse og omsorg. Andre informanter, særlig blant interesseorganisasjoner, problematiserer imidlertid forsvarlighetskravet. Enkelte mener det gir kommunene for mye rom for skjønn, og at det fører til for store forskjeller i helsetilbudet mellom kommuner. Videre hevdes det at det fører til at økonomiske hensyn får for stor vekt.

9.5.2 Tydeliggjøring og presisering av oppgaver knyttet til oppfølging av pårørende

I 2017 ble det tydeliggjort i lovverket at kommunene skal tilby pårørendestøtte i form av opplæring og veiledning, avlastningstiltak og omsorgsstønning til personer med særlig tyngende omsorgsarbeid (Helse- og omsorgstjenesteloven §3-6). Endringene innebar en kodifisering av gjeldende rett, og samlingen av pliktene i en egen bestemmelse medførte tydeliggjøring og presisering av innholdet av plikten. I 2020 lanserte Helse- og omsorgsdepartementet en ny nasjonal pårørendestrategi og handlingsplan for 2021–2025, kalt «Vi, de pårørende». Hensikten med strategien er å bidra til at pårørende blir anerkjent som en ressurs, å sikre god og helhetlig ivaretagelse av alle pårørende og å unngå at barn skal måtte ta omsorgsansvar for familie eller andre.

Flere av våre informanter i kommunene har nevnt at oppfølging av pårørende er mer krevende nå enn tidligere. Pårørende oppleves som mer bevisst på hvilke krav som stilles til kommunene, både i omsorgen av deres nærmeste, og i oppfølgingen av de som pårørende.

¹⁶⁴ Helse- og omsorgsdepartementet. Prop. 99 L (2015–2016). *Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester – kriterier og ventelister).*

Dette henger nok også sammen med et annet poeng som drøftes lenger ned, nemlig at samfunnet er mer individualisert, og innbyggerne er mer bevisst på hvilke rettigheter de har. Tall fra Helsetilsynet viser også at mange pårørende klager på vedtak fattet av kommunene når det gjelder retten til omsorgslønn og avlastningstiltak (dette er nærmere beskrevet i kapittel 9.2.4).

9.5.3 Økning i yngreomsorgen gjør at kommunen må prioritere mellom eldre og yngre

Det har over flere år vært en økning i antall yngre som har behov for helse- og omsorgstjenester fra kommunen. Vista analyse har funnet at det i perioden 2012 til 2020 har vært en sterk vekst i tjenestemottakere i kommunale helse- og omsorgstjenester blant de under 67 år, og en særlig kraftig vekst i tjenestemottakere under 49 år.¹⁶⁵ Samtidig har utgiftene til yngreomsorgen også økt betydelig. I 1998 gikk 26 prosent av kostnadene til helse- og omsorgstjenester til yngre brukere (under 67 år), mens i 2022 var det samme tallet på 43 prosent.¹⁶⁶ Undersøkelsen til Vista analyse viste også at yngre brukere tildeles flere timer enn eldre brukere med samme bistandsnivå, og at de har mer sammensatte behov.¹⁶⁷

Noe av denne utviklingen skyldes at statlige institusjoner for funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede er bygget ned, og brukerne er overført til kommunale omsorgsboliger eller bor hjemme. I tillegg har det vært en stor økning i antall unge med kreft, med en økning på hele 80 prosent fra 1990 til 2019.¹⁶⁸

Videre har det vært en økning i antall unge som trenger psykisk helsehjelp. En undersøkelse gjennomført av Helsedirektoratet i 2019 fant at mesteparten av helsetjenestene som ble gitt hjemmeboende mellom 15-49 år i kommuner gjaldt psykisk helsehjelp, som f.eks. ambulerende psykiske helsetjenester, psykiatrisk hjemmesykepleie, oppfølging psykisk helse og booppfølging for psykiatri/rus.¹⁶⁹ Som beskrevet i vedlegg 4, er det innført krav om psykolog i kommunene fra 2020, og lovkravet ble fulgt opp med øremerkede midler. Tall fra SSB viser at i 2021 hadde 80 prosent av kommunene tilknyttet psykolog.¹⁷⁰ Flere av våre informanter, både i kommuner og i interesseorganisasjoner, ønsker seg faktisk *mer* regulering av det psykiske helsetilbudet i kommunene. Flere av disse informantene peker på at staten bør definere et minimumsnivå innen psykisk helsetilbud i kommunal sektor. For eksempel er det en del kommuner som har opprettet såkalt «Rask psykisk helsehjelp». Helsedirektoratet oppfordrer alle kommuner til å opprette dette, men det er ikke innført

¹⁶⁵ Vista Analyse (2022). *Tapere og vinnere i den kommunale helse- og omsorgstjenesten*. Rapport 2022/12.

¹⁶⁶ Altinget, 14.08.2023. *Eldrebølgen kommer – men en stadig større del av kaka går til yngreomsorgen*. <https://www.alinget.no/arbeidsliv/artikkel/eldreboelgen-kommer-men-en-stadig-stoerre-del-av-kaka-gaar-til-yngreomsorgen>

¹⁶⁷ Vista Analyse (2022). *Tapere og vinnere i den kommunale helse- og omsorgstjenesten*. Rapport 2022/12. S. 40.

¹⁶⁸ Forskning.no, 07.09.2023. *Langt flere unge får kreft i dag*. <https://forskning.no/barn-og-ungdom-kreft-ntb/langt-flere-unge-far-kreft-i-dag/2247339>

¹⁶⁹ Helsedirektoratet (2019). *Kommunale helse- og omsorgstjenester til personer i alderen 15-49 år*.

¹⁷⁰ Statistisk sentralbyrå, 11.08.2021. *4 av 5 kommuner med psykolog i helse- og omsorg*. <https://www.ssb.no/helse/helsetjenester/statistikk/kommunehelsetenesta/artikler/4-av-5-kommuner-med-psykolog-i-helse-og-omsorg>

krav om et slikt tilbud i alle kommuner. Andre mener at det trengs kompetansehevingstiltak, og ønsker seg et statlig finansiert kompetansehevingsprogram med øremerking av midler.

Flere informanter vi har snakket med i kommunene peker på at balansen mellom eldreomsorg og yngreomsorg er krevende, og sier at de syns det er vanskelig å måtte prioritere mellom eldre og yngre brukere. I tillegg blir det totalt sett flere pasienter og brukere som kommunene har ansvar for.

9.5.4 Ulike oppfatninger av krav om ulike funksjoner

Flere av våre informanter, både fra kommunene, direktorat og interesseorganisasjonene hevder at innføringen av spesifikke funksjoner som kommunen er påkrevd å ha, binder opp ressurser på budsjettet til helse- og omsorgssektoren. Funksjoner som nevnes er særlig koordinator og barnekoordinator. De som påpeker dette mener det er bedre å definere hvilken effekt som ønskes, eller innføre et sørge-for-krav. Informanter fra et direktorat har eksempelvis stilt spørsmål ved om dette innebærer at man etablerer funksjoner som ikke henger så godt sammen med de andre velferdstjenestene, men etablerer noe som blir «på siden». I tillegg mener flere av informantene vi har snakket med, i kommuner og interesseorganisasjoner, at kravet om koordinator er overflødig, særlig i små kommuner. Andre informanter fra kommunene mener disse kravene er uproblematisk, og at de uansett ville hatt koordinator i kommunen.

Krav om koordinator ble innført i helse- og omsorgstjenesteloven i 2012 (§7-2), men det var krav om dette i forskrift også før dette. I 2021 ble det innført en kommunal plikt og en individuell rett til barnekoordinator (jf. Helse- og omsorgstjenestelovens §7-2a og Pasient- og brukerrettighetslovens §2-5c). Endringen ble begrunnet i både rettssikkerhet og ønske om likeverdige tjenester på tvers av kommunegrensene. I høringsnotatet pekes det på at foreldre til barn med behov for et sammensatt tjenestetilbud opplever forskjeller i tjenester og omfang basert på hvilken kommune de bor i.¹⁷¹ Endringen fastslo at kommunen skal ha en tydelig plikt til å avklare hvilken velferdstjeneste som skal samordne tjenestetilbudet til barn. I høringsnotatet «*Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud*» fra juni 2020 skriver regjeringen at:

Kommunen har allerede i dag et ansvar for å sørge for at kommunale velferdstjenester samarbeider om oppfølgingen av barn og unge gjennom sitt overordnede ansvar for kommunale tjenester. En tydeliggjøring av kommunens ansvar gjennom å lovfeste en samordningsplikt, vil klargjøre dette ansvaret og bidra

¹⁷¹ Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet (2020). Høringsnotat. *Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud. Samarbeid, samordning og barnekoordinator*. S. 7.

til at barn og unge som har behov for samordnede tjenester, mottar et bedre tjenestetilbud og får bedre oppfølging».¹⁷²

Det ble altså samtidig innført en rett til barnekoordinator i pasient- og brukerrettighetslovens §2-5c. I prop 100L står det at «Lovforslaget innebærer at målgruppens faktiske og rettslige posisjon styrkes sammenlignet med dagens regulering».¹⁷³

9.5.5 Individfokus og økende forventninger

Som for oppvekstsektoren, har individfokus og befolkningens forventninger økt også innen helse og omsorg. Dette påpekes også av Helsepersonellkommissjonen, som beskriver et «økende sprik mellom forventningene i befolkningen knyttet til omfang, kvalitet og utbredelse av helse- og omsorgstjenestene, og tjenestenes mulighet til å møte forventningene».¹⁷⁴

Vi har ikke avdekket noen stor økning i individuelle rettigheter innen helse og omsorg i vår gjennomgang av lovendringer, men det kan virke som den generelle samfunnsutviklingen med økt individualisering også får påvirkning på dette feltet. Våre funn indikerer at innbyggerne har større kunnskap om hvilke rettigheter de har, og er mer opptatt enn tidligere av å få sine rettigheter innfridd.

Retten til BPA ble innført i 2014, og ble blant annet begrunnet uønskede forskjeller mellom kommunene. Departementet skriver i *Prop. 86L*:

Som det går frem under kapittel 3.2 viser forskning at kommunene har ulik praktisering av pliktbestemmelsen om brukerstyrt personlig assistanse. Disse forskjellene gjelder både i forhold til hvilke brukere som får tjenestene organisert som BPA, og hvilket omfang av tjenestebehov som kreves.¹⁷⁵

Plikten til å tilby en individuell plan ble videreført og tydeliggjort i helse- og omsorgstjenesteloven av 2012. Dette ble begrunnet med manglende oppfyllelse av kravet i enkelte kommuner, og dermed uønskede variasjoner i hvem som fikk individuell plan avhengig av kommune. Helse- og omsorgsdepartementet mente derfor det var nødvendig å tydeliggjøre dette kravet i lov:

Selv om stadig flere får individuell plan, er det fortsatt mange med rett til individuell plan som ikke får det. Økt bruk av ordningen representerer et betydelig potensial for

¹⁷² Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet (2020): *Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud Samarbeid, samordning og barnekoordinator*

¹⁷³ Helse- og omsorgsdepartementet. Prop. 100 L (2020–2021). *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. S. 93.

¹⁷⁴ NOU 2023:4. *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*. (Helsepersonellkommissjonen.) Helse- og omsorgsdepartementet. S. 15.

¹⁷⁵ Helse- og omsorgsdepartementet (2013). *Prop. 86L (2013-2014) Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven*. S. 16.

å sikre helhetlige og koordinerte tilbud til pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester.¹⁷⁶

Flere av våre informanter i kommuner og hos statsforvalter sier at de opplever at innbyggerne forventer (og i noen tilfeller krever) å få *spesifikke* helsetjenester. Selv om alle innbyggere i Norge har krav på nødvendige helse- og omsorgstjenester, betyr ikke det at vedkommende har rett til eller kan kreve å få en bestemt type tjeneste fra kommunen. Det er i utgangspunktet kommunen som skal vurdere og beslutte hva slags hjelp vedkommende skal tilbys. Men flere vi har snakket med sier at de i økende grad blir møtt med forventninger og krav om visse typer tjenester.

Sørvoll og Gautun har undersøkt eldremeldingen *Omsorg 2020*, og fant at meldingen, slik den er skrevet, la stor vekt på medvirkning på individnivå, og mindre fokus på medvirkning på system- eller samfunnsnivå. Meldingen vektlegger at tjenesteleverandører i økende grad må ta hensyn til brukers erfaringer, ønsker og kunnskap ved utforming av tjenestene. De mener det har skjedd en dreining mot å vektlegge valgfrihet og det individuelle, mens man tidligere la vekt på brukermedvirkning for å ansvarliggjøre pasienter og brukere for eget liv og helse. De peker også på at for mye fokus på brukermedvirkning kan ha ført til urealistiske forventninger til tjenestetilbudet.¹⁷⁷

9.5.6 Kompetansekrav, men ikke bemanningsnormer

I motsetning til grunnskole og barnehage er det ikke bemanningsnormer innenfor helse og omsorg, men det er definert en rekke kompetansekategorier som kommunen skal ha «knyttet til seg». I dette ligger implisitte kompetansekrav, i den forstand at kommunelegen må ha utdanning som lege, og psykolog må ha utdanning som psykolog. Det er imidlertid ingen av våre informanter som har problematisert disse kompetansekravene, utover at det er vanskelig å få tak i fagkompetanse på flere områder.

Kompetansekravene innen helse stiller imidlertid ikke krav til et minimum antall ansatte per institusjon eller per innbygger, slik som for barnehage og skole. Lovkravet kan være oppfylt ved at f.eks. en ergoterapeut er ansatt i 1 % stillingsbrøk. Lovkravet kan også oppfylles ved at kommunen har tilgang på denne ressursen på andre måter, f.eks. gjennom interkommunalt samarbeid.

9.5.7 Skjerpede krav til kvalitetssikring og kontroll

Flere av informantene vi har snakket med i kommunen, sier at krav om dokumentasjon, rapportering og internkontroll tar mye ressurser. De peker på at selve kvalitetssikringen og dokumentasjonen tar tid, samtidig som det også medfører mer møtevirksomhet. De fleste av disse informantene mener imidlertid at det er riktig og viktig med god dokumentasjon og internkontroll, for å sikre rettssikkerhet og likebehandling.

¹⁷⁶ Helse- og omsorgsdepartementet. Prop. 91 L (2010–2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*. S. 365.

¹⁷⁷ Sørvoll, Jardar og Heidi Gautun (2020). «Brukermedvirkning i norsk eldreomsorg – følger kommunene opp statens styringssignaler?» *Tidsskrift for omsorgstjenester*, 6:1 (2020), s. 1-16.

Innføringen av *Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten* i 2016 ble begrunnet med manglende kvalitetssikring og kontroll i helsetjenestene. Dette arbeidet begynte i 2012, med *Meld. St. 10 (2012–2013) God kvalitet – trygge tjenester*. Stortingsmeldingen kom i kjølvannet av tilbakemeldinger fra Helsetilsynet¹⁷⁸, som meldte om at manglende kvalitetsstyring og kontroll påvirket pasientsikkerheten. Det ble også innført et skjerpet dokumentasjonskrav ved tilsyn med miljørettet helsevern i folkehelseoven (§9) i 2020. I *Meld. St. 26 (2014–2015) Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet* skriver Helse- og omsorgsdepartementet at:

Helsetilsynet har flere ganger pekt på utfordringer knyttet til styring og ledelse. Tilsyn tyder på at det er mangelfull kvalitetssikring og kontroll, jf. Helsetilsynets tilsynsmelding for 2013 (Helsetilsynet 2014), og at arbeidet med kvalitet og pasientsikkerhet er for dårlig forankret i ledelsen. Også brukere og pårørendes tilbakemeldinger tyder på svikt i styring og ledelse.

9.5.8 Vekt på samhandling og samarbeid

Som beskrevet i kapittel 9.2 har kommunene en lovfestet plikt til å samhandle og samarbeide med spesialisthelsetjenesten og på tvers av kommunegrenser.¹⁷⁹ Det er en utfordring å sikre sammenhengende tjenester innen helse og omsorg. Dette gjelder både innenfor ulike kommunale helse- og omsorgstjenester, og når det gjelder mellom kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten. Den kommende «Nasjonal helse- og samhandlingsplan», planlagt ferdigstilt i løpet av 2023, skal være en forbedring av samhandlingsreformen fra 2012.

I 2021 ble det fremmet en lovproposisjon, *Prop. 100 L (2020–2021) Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*, som skulle bedre samarbeidet mellom aktører som yter tjenester til barn og unge med behov for sammensatte tjenester. Dette innebar endringer i 14 ulike lover, samt innføring av retten til barnekoordinator. NTNU Samfunnsforskning har fått i oppdrag å evaluere reformen over en periode på fem år. De skal se på «både iverksettingen, om det skjer endringer i organisering og arbeidsformer i tjenestene, og om familiene opplever tjenester som er bedre koordinert og individtilpasset».¹⁸⁰

Våre informanter, i både kommuner, statsforvaltere og interesseorganisasjoner, har i liten grad problematisert samhandling og samarbeid mellom kommunale og statlige helse- og omsorgstjenester. Dette kan skyldes at vi ikke har spurt om dette i intervjuene, og at vi snarere har presisert at vi i områdegjennomgangen undersøker *kommunale* helse- og omsorgstjenester. Det kan også skyldes at våre informanter ikke ser på samhandlingen som et problem. Mange informanter, fra alle informantgrupper, har imidlertid tatt opp andre forhold som vi ikke har spurt om, f.eks. beredskap og forholdet mellom NAV og helsevesenet.

¹⁷⁸ Helse- og omsorgsdepartementet. *Meld. St. 10 (2012–2013). God kvalitet – trygge tjenester— Kvalitet og pasientsikkerhet i helse- og omsorgstjenesten.*

¹⁷⁹ Se bl.a. Helse og omsorgstjenesteloven §3-4 og §6-2, pkt 12

¹⁸⁰ NTNU Samforsk. *Evaluering av endringer i velferdstjenestelovene.*

<https://samforsk.no/prosjekter/evaluering-av-endringer-i-velferdstjenestelovene>

Det er derfor rimelig å tro at de ville tatt opp kravene til samhandling og samarbeid dersom de så på dette som et vesentlig problem.

9.5.9 Mangel på personell er den største utfordringen

Så å si alle informantene i vår undersøkelse har sagt at mangel på helsepersonell er og/eller vil bli en utfordring i fremtiden. Dette temaet er grundig belyst i rapporten fra Helsepersonellkommisjonen, som skriver at:

Mange kommuner står allerede i en bemanningskrise. Kommunene har ansvaret for kommunehelsetjenesten og omsorgstjenestene. Det har blitt merkbart vanskeligere for kommunene å rekruttere helsepersonell siste årene, særlig er det vanskelig å få fastleger og sykepleiere. (...) I mange kommuner er det dessuten en utfordring å beholde helsepersonellet. (...) Allerede i dag har mange kommuner problemer med å tilby de tjenestene som befolkningen har krav på.¹⁸¹

For de aller fleste vi har snakket med i kommunene, er mangel på personell et større problem enn statens styring. Informanter fra alle informantgrupper sier at personellmangel vil innebære at kommunale helse- og omsorgstjenester ikke vil kunne levere det innbyggerne forventer i fremtiden. De sier at vi vil måtte ta til takke med lavere kvalitet på tjenestene, og at flere må ta mer ansvar for egen helse i årene som kommer. For kommunene innebærer personellmangelen at de i større grad må prioritere, for eksempel mellom yngre og eldre pasienter.

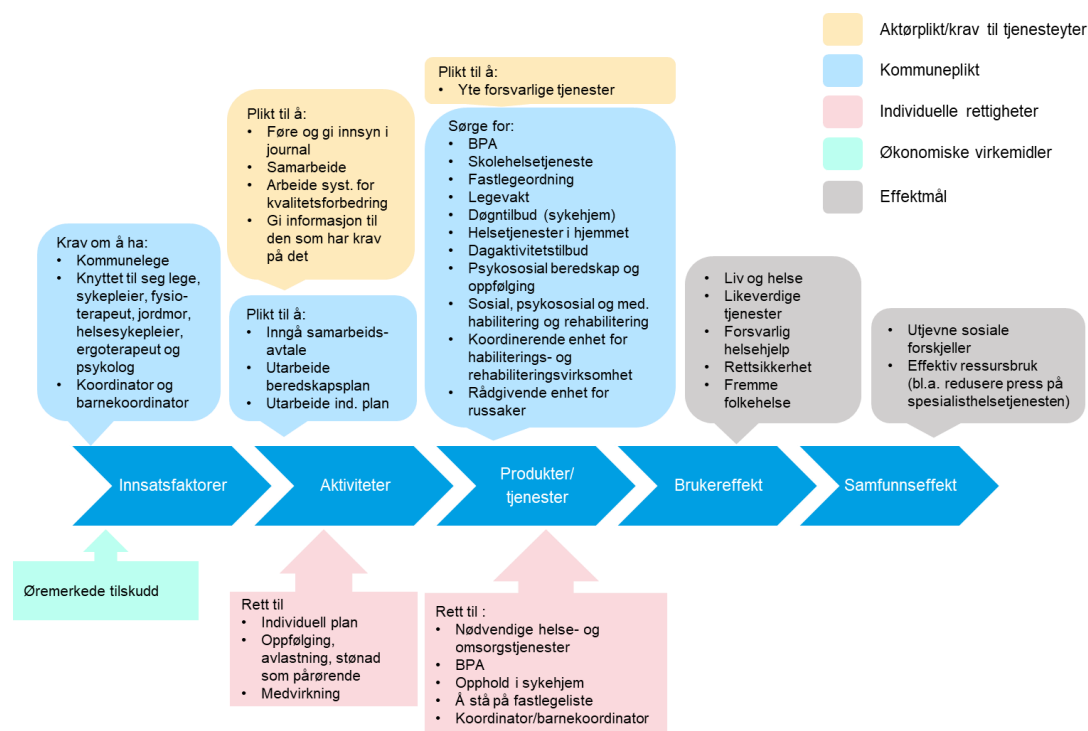
Det er to andre aspekter fra rapporten til Helsepersonellkommisjonen som er interessante å merke seg. For det første, viser de til at Norge ligger på toppen i Europa i ressursbruk til helse- og omsorgstjenestene: «vi har høyest andel sysselsatte, og er blant landene som bruker mest av fellesskapets penger på disse tjenestene, relativt sett.» I tillegg skriver de at det ikke vil bli mulig å bemanne seg ut av problemene i fremtiden: «personellveksten i helse- og omsorgstjenesten har så langt vært vesentlig høyere enn befolkningsveksten. Bemanningsutviklingen i tjenesten er ikke bærekraftig.» Kommisjonen mener at behovet uansett vil bli høyere enn det helse- og omsorgstjenestene vil klare å levere, og at vi derfor i større grad vil måtte foreta begrensende valg.

9.5.10 Samlet bilde av styringen på helse- og omsorgssektoren - resultatkjeden

Figur 5 oppsummerer hovedlinjene i statens styring av kommunene på helse- og omsorgssektoren (opplistingen av oppgaver og krav er ikke uttømmende). Det understrekes at figuren gir ikke et fullstendig bilde, men viser hvor tyngden i styringen er.

Som figuren viser, styres sektoren i stor grad på produkt/tjeneste, med mange sørge for-krav til kommunene. Det er også innslag av styring på innsatsfaktor og prosess, med krav til kompetansekategorier og krav om ulike planer og avtaler.

¹⁸¹ NOU 2023:4. *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste.* (Helsepersonellkommisjonen.) Helse- og omsorgsdepartementet. S. 15.



Figur 13 Forenklet fremstilling av statens styring på helse- og omsorgsfeltet

9.6 Hvilke konsekvenser får styringen?

Det er ikke foretatt en fullstendig evaluering av hvilke konsekvenser statens styring av kommunale helse- og omsorgstjenester får i denne gjennomgangen. I det videre beskrives noen eksempler på konsekvenser vi har identifisert i vår informasjonsinnhenting.

Sørge for-krav fører til variasjon i tjenestetilbudet

Som beskrevet i kapittel 9.5 er det et kjennetegn ved helse- og omsorgssektoren at det er mange sørge for-krav til kommunene, og at kommunene står friere til å velge hvordan de vil organisere tilbudet. Kommunene står også fritt til å prioritere fordelingen av sine samlede ressurser mellom de ulike kommunale oppgavene så lenge de oppfyller kravene i lov og forskrift. Det at kravene er formulert på den måten kan imidlertid få den konsekvens at det blir variasjon i tjenestetilbudet mellom kommunene. Variasjon er ikke nødvendigvis problematisk dersom det reflekterer ulike behov og preferanser blant tjenestemottakere og i befolkningen. Det er når det oppstår *uønsket* variasjon at det blir problematisk, det vil si at det for eksempel ikke er tilgang til likeverdige helsetjenester på tvers av kommunegrensler.

Likeverdige tjenester er også en målsetting som ofte brukes som begrunnelse for styringsgrepene som velges. Dette gjelder for eksempel retten til heldøgns helse- og omsorgstjenester, som ble presisert i lov i 2016. Enkelte av våre informanter fra interesseorganisasjonene har problematisert at sørge for-kravene og fravær av bemanningsnormer innen f.eks. sykehjem medfører for stor variasjon i tjenestetilbudet mellom kommunene. Dette samsvarer med funnene i en kunnskapsoppsummering fra 2019, som konkluderer med at det forekommer uønsket variasjon mellom kommunene på enkelte områder:

Kommuner med lav dekning av både helsetjenester i hjemmet og ulike typer opphold på sykehjem har høyere antall liggedager på sykehus for utskrivningsklare pasienter, sammenlignet med andre kommuner. Dette er en indikasjon på at disse kommunene har et uberettiget lavt nivå av omsorgstjenester, hvilket truer myndighetenes mål om at alle borgere skal ha lik tilgang til likeverdige tjenester av tilfredsstillende kvalitet. Slik lav dekningsgrad kan både fra et befolknings-, bruker- og myndighetsperspektiv anses som uønsket.¹⁸²

Samhandlingsreformen innebar mer kommunalt ansvar

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, er samhandlingsreformen som ble innført i 2012 en av de største endringene som har påvirket kommunale helse- og omsorgstjenester. Hensikten med reformen var å øke det kommunale ansvaret og fokuset på forebygging, som i sin tur skulle føre til færre innleggelse og kortere liggetid i sykehus. De fleste informantene vi har intervjuet innenfor helse og omsorg, både i kommuner, stat og interesseorganisasjoner, har også nevnt samhandlingsreformen og at den fortsatt får konsekvenser for de kommunale helse- og omsorgstjenester.

En studie av konsekvensene av samhandlingsreformen gjennomført i 2015, viste at reformen førte til økt arbeidsmengde i de kommunale helse- og omsorgstjenestene.¹⁸³ Blant annet fikk kommunene ansvar for flere og sykere pasienter, som beskrevet i kapittel 9.5. I tillegg viser undersøkelsen at oppgavene har blitt mer komplekse, med større krav til koordinering, beredskap og kvalitetssikring. En annen studie, fra 2019, fant at reformen førte til at flere kommuner omdisponerte ressurser, slik at ivaretagelsen av nye oppgaver dels har skjedd til fortregning for enklere og mer langsiktige omsorgstilbud.¹⁸⁴

Individuelle rettigheter og kompetansekrav krever ressurser

Statlig styring i form av innføring av individuelle rettigheter innenfor helse og omsorg får også konsekvenser for kommunene. Flere informanter i kommunene peker på at individuelle rettigheter binder opp ressurser, og fjerner muligheten til å prioritere lokalt. Videre sier flere at individuelle rettigheter krever mer ressurser på å behandle enkeltvedtak, følge opp, kontrollere og dokumentere vedtakene, og behandle eventuelle klager.

Vi har ikke funnet noen stor økning i individuelle rettigheter i vår lovgjennomgang, men mange informanter fra kommunene peker på at innbyggerne virker å være mer opptatt av å få sine rettigheter innfridd nå enn tidligere. For eksempel er flere pårørende nå mer opptatt av sine rettigheter enn tidligere, og kommunens ansvar innen dette er også tydeliggjort i lovverket. Flere av informantene i kommunen sier at de bruker mer ressurser enn tidligere på oppfølging av pårørende.

¹⁸² Førland, Oddvar og Hanne-Marie Rostad (2019). *Variasjon og uønsket variasjon i kvalitet i omsorgstjenestene - En kunnskapsoppsummering*. Senter for omsorgsforskning, rapport nr. 4:2019. S. VIII.

¹⁸³ Haukelien, Heidi, Halvard Vike og Ingvild Vardheim. *Samhandlingsreformens konsekvenser i de kommunale helse- og omsorgstjenestene*. Telemarksforskning, TF-rapport nr. 365.

¹⁸⁴ Nødland, Svein Ingve og Hilmar Rømmetveit (2019). «Samhandlingsreformen i helsevesenet: Statlige insentiver og kommunale virkninger.» *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol. 60:2.

Som beskrevet i kapittel 9.5. er det få av våre informanter i kommunene som har problematisert krav om ulike profesjoner som kommunene nå må ha knyttet til seg, utover at det er vanskelig å rekruttere kompetansen. Imidlertid har noen kommunale ledere innen helse og omsorg nevnt at det tar tid å rekruttere kompetansen, samt å administrere avtalene i de tilfellene kravet er løst på den måten. For eksempel har en del kommuner inngått interkommunalt samarbeid om felles psykologressurs, mens andre kjøper psykologtjenester fra private. Kravene om at kommunen skal ha knyttet til seg helsesykepleier, ergoterapeut og psykolog trådte i kraft i 2020. Det er derfor noe tidlig å si noe om konsekvensene av innføringen av disse kravene for eksempel når det gjelder tjenestekvalitet.

Vedlegg 1 – Statens prinsipper for styring av kommunene

Kommunal- og distriktsdepartementets veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner inneholder prinsipper og retningslinjer for den statlige styringen. Prinsippene er:

1. Lovkrav (kommuneloven § 2-1): Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.

2. Forholdsmessighetsprinsippet (kommuneloven § 2-2): Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Forslag som innebærer en begrensning i selvstyret skal begrunnes, og avveiningen som er gjort bør fremgå. Selvstyret bør kun begrenses hvis det er et klart behov for nasjonale føringer, og hvis begrensninger er nødvendig. Dette innebærer bl.a. at et tiltak må være egnet til å oppnå målet med tiltaket, og det må være nødvendig for å nå målet.

3. Nærhetsprinsippet (kommuneloven § 2-2): Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.

4. Finansieringsprinsippet (kommuneloven § 2-2): Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom. Det skal være samsvar mellom de oppgavene kommunene har ansvaret for Kommunal- og distriktsdepartementet og de ressursene som blir stilt til disposisjon. Når staten pålegger kommunesektoren nye oppgaver må økonomiske og administrative konsekvenser utredes på en god måte. Det er et viktig prinsipp at kommunene samlet skal kompenseres fullt ut for anslåtte merutgifter som følge av nye oppgaver og endringer i regelverk. Tilsvarende skal inntektsrammene til kommunene reduseres hvis de avlastes for oppgaver eller nytt regelverk medfører innsparinger for kommunene.

5. Rammestyring: Økonomisk og juridisk rammestyring er et hovedprinsipp for den statlige styringen. Detaljert statlig styring skal være særskilt begrunnet i nasjonale mål.

Rammestyring er en forutsetning for at kommunene skal ha et handlingsrom, slik at de kan fungere som lokale demokratier som kan gjøre lokale og individuelle tilpasninger av tjenestene. Rammestyring gir dermed velferdsgevinster. Et slikt handlingsrom er også nødvendig for at kommunene kontinuerlig kan tenke nytt, være innovative og utvikle tjenestene og organisasjonen for å møte utfordringer og behov i årene fremover.

6. Det finansielle ansvarsprinsippet: Forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, har også ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

7. Generalistkommuner: Alle kommuner skal være pålagt de samme oppgavene gjennom lov, og det samme finansieringssystemet gjelder for alle kommuner. Lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring av kommunene.

8. Sektoransvar: Fagdepartementene er ansvarlige for faglige og politiske mål og virkemidler innen sine sektorer. Det departementet som har ansvar for en reform eller et tiltak som berører kommunene eller fylkeskommunene, har også ansvaret for å sørge for at tiltaket har hjemmel i lov og/eller forskrift og blir finansiert.

Vedlegg 2 – Gjeldende lover med relevans for kommunesektoren per 2023¹⁸⁵

Barnehage

- Lov om barnehager (Barnehageloven)

Sentrale forskrifter:

- Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver
- Forskrift om føring av register til bruk i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte.
- Forskrift om familiebarnehager
- Forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage
- Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager
- Forskrift om foreldrebetaling i barnehager
- Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager
- Forskrift om politiattest i barnehager
- Forskrift om ansvar for spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder
- Forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren

Grunnskole

- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Opplæringslova)

Sentrale forskrifter

- Læreplanverket, som består av overordnet del, fag- og timefordelingen og læreplaner i fag
- Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen
- Forskrift til opplæringslova

Barnevern

Sentrale lover:

- Lov om barnevern (Barnevernsloven 2023)

Andre lover som regulerer barnevern er bl.a.:

- Banelova (spesielt § 43a – samvær med tilsyn + domstolens mulighet til innhenting av opplysninger fra barnevernstjenesten § 61 a, § 64)
- Straffeprosessloven (spesielt § 71b – overføring av sak til bv, § 183 – plikt til å delta i fengslingsmøte §232 og 239 d– informasjon og deltakelse i avhør)

¹⁸⁵ Det tas forbehold om at oversikten ikke er fullstendig.

Andre aktuelle lover med begrenset relevans:

Det finnes bestemmelser om kommunens rolle/ansvar knyttet til barnevern i flere lover. Disse har begrenset relevans for problemstillingene som skal belyses i områdegjennomgange, og aktuelle tema er kommentert til hver lov:

- Helse- og omsorgstjenesteloven (meldeplikten til bv og bvtj sin kompetanse til å samtykke på vegne av barnet etter omsorgsovertakelse)
- Lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova) (meldeplikt til bv og bvtj sin kompetanse til å samtykke på vegne av barnet etter omsorgsovertakelse)
- Barnehageloven (meldeplikt og bvtj sin kompetanse til å samtykke på vegne av barnet etter omsorgsovertakelse)
- Opplæringsloven (meldeplikt og bvtj sin kompetanse til å samtykke på vegne av barnet etter omsorgsovertakelse)
- Pasient- og brukerrettighetsloven (kun om bvtj sin kompetanse til å samtykke på vegne av barnet)
- Familievernkontorloven (kun om meldeplikt til bv)

Nye forskrifter i forbindelse med ny barnevernslov:

- Forskrift om samtaleprosess (trådte i kraft 1.mars 2023)
- Forskrift om oppfølging av barn på barnevernsinstitusjon (oppfølgingsforskriften)

Andre gjeldene forskrifter, nylig reviderte:

- Fosterhjemforskriften
- Medvirkningsforskriften (Forskrift om medvirkning og tillitsperson)
- Forskrift om politiattest etter barnevernsloven (politiattestforskriften)
- Egenandelsforskriften (Forskrift om Barne-, ungdoms- og familieetatens rett til å kreve egenbetaling fra kommunen for opphold på institusjon)
- Forskrift om statsforvalterens rett til å ilegge kommuner mulkt ved oversittelse av fristene i barnevernsloven § 17-6
- Forskrift om barnevernslovens anvendelse på Svalbard
- Forskrift om fastsetting og endring av oppfostringsbidrag etter lov om barnevern
- Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester (med hjemmel i barnevernsloven § 15-9)

I tillegg har det vært på høring en ny forskrift som skal utdype rammene for Bufetats saksbehandling. Formålet med forskriften vil være å bidra til bedre samhandling mellom Bufetat og kommunen gjennom en mer enhetlig forståelse av ansvarsdelingen. Det er ikke avklart når forskriften skal ferdigstilles.

Helse og omsorg

- Helse- og omsorgstjenesteloven (Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester)
- Pasient- og brukerrettighetsloven
- Helseregisterloven
- Helsepersonelloven
- Pasientjournalloven
- Smittevernloven
- Folkehelseloven

- Lov om helsemessig og sosial beredskap
- Tannhelsetjenesteloven
- Brukerromsloven

Sentrale forskrifter:

- Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten
- Forskrift om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv. (akuttmedisinforskriften)
- Forskrift om en verdig eldreomsorg (verdighetsgarantien)
- Forskrift om fastlegeordning i kommunene
- Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten
- Forskrift om kommunenes plikt til å sørge for øyeblikkelig hjelp døgntilbud
- Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i institusjon for behandling, omsorg og rehabilitering av personer med rusmiddelproblemer
- Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester
- Forskrift om spesialistutdanning og spesialistgodkjenning for leger og tannleger (spesialistforskriften)

Andre forskrifter:

- Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap
- Forskrift om smittevern i helse- og omsorgstjenesten
- Forskrift om miljørettet helsevern
- Forskrift om oversikt over folkehelsen
- Forskrift om nasjonalt vaksinasjonsprogram
- Forskrift om habilitering, rehabilitering og koordinator
- Forskrift om funksjons- og kvalitetskrav for fysioterapeuter med kommunal driftsavtale
- Forskrift om kompetansekrav for leger i den kommunale helse- og omsorgstjenesten
- Forskrift om veiledet tjeneste for å få adgang til å praktisere som allmennlege med rett til trygderefusjon
- Forskrift om legemiddelhåndtering for virksomheter og helsepersonell som yter helsehjelp
- Forskrift om helsepersonellovens anvendelse for personell som yter tjenester etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester
- Forskrift om egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester
- Forskrift om disponering av kontantytelser fra folketrygden under opphold i kommunal helse- og omsorgsinstitusjon og i helseinstitusjon i spesialisthelsetjenesten
- Forskrift om kommunal helse- og omsorgsinstitusjon
- Forskrift for sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie
- Forskrift om håndtering av medisinsk utstyr
- Forskrift om oppjustering av driftsavtale for fysioterapeuter
- Forskrift om kommunal betaling for utskrivingsklare pasienter
- Forskrift om lovbestemt sykepleietjeneste i kommunens helsetjeneste

- Forskrift om smittefarlig avfall fra helsetjeneste og dyrehelsetjeneste mv
- Forskrift om kommunens dekning av utgifter til helse- og omsorgstjenester
- Forskrift om praktisk tjeneste (turnustjeneste) for å få autorisasjon som fysioterapeut
- Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket
- Forskrift om samordning av ambulansébåttjenesten med syketransport og transport av helsepersonell med båt
- Forskrift om pasient- og brukerrettigheter i fastlegeordningen
- Forskrift om dekning av utgifter til transport av helsepersonell m.m. i forbindelse med reise for å foreta undersøkelse eller behandling
- Forskrift om ordning med brukerroom for inntak av narkotika (brukerromsforskriften)
- Kvalitetsforskrift for pleie- og omsorgstjenestene (med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven)
- Forskrift om pasientjournal (pasientjournalforskriften)
- Forskrift om system for rapportering av bivirkninger av legemidler (bivirkningsregisterforskriften)
- Forskrift om kommunalt pasient- og brukerregister (KPR)
- Forskrift om tuberkulosekontroll

Lover som omfatter eller kan ha relevans for de kommunale helse- og omsorgstjenestene:

- Helsetilsynsloven
- Lov om erstatning ved pasientskader (pasientskadeloven), inkl finansieringsansvar
- Lov om Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten
- Spesialisthelsetjenesteloven
- Psykisk helsevernloven
- Folketrygdloven kapittel 5

Forskrifter:

- Forskrift om Norsk Pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda
- Forskrift om rett til trygderefusjon for leger, spesialister i klinisk psykologi og fysioterapeuter

Vedlegg 3 – Informanter

Departement
Helse- og omsorgsdepartementet
Barne- og familiedepartementet
Kunnskapsdepartementet
Kommunal- og distriktsdepartementet
Direktorat
Helsedirektoratet
Helsetilsynet
Utdanningsdirektoratet
BUFDIR
Statsforvaltere
Nordland
Vestland
Innlandet (tema barnevern)
Oslo og Viken (tema barnehage og skole)
Kommuner
Bergen
Sogndal
Aurland
Narvik
Vinje
Larvik
Tinn
Kommunedirektørutvalget Innlandet
Kommunedirektørutvalget Troms og Finnmark
Kommunedirektørutvalget Agder
Interesseorganisasjoner
Kommunesektorens organisasjon (KS)
Fellesorganisasjonen
Fagforbundet
Barneombudet
Pasient- og brukerombudet
Landsforeningen for barnevernsbarn
Organisasjonen for barnevernforeldre
Norsk Barnevernslederorganisasjon
Norsk sykepleierforbund
Legeforeningen
Private barnehagers landsforbund
Utdanningsforbundet

Skolelederforbundet

Skolenes landsforbund

Vedlegg 4 – Litteraturliste

Altinget, 14.08.2023. *Eldrebølgen kommer – men en stadig større del av kaka går til yngreomsorgen.* <https://www.altinget.no/arbeidsliv/artikkel/eldreboelgen-kommer-men-en-stadig-stoerre-del-av-kaka-gaar-til-yngreomsorgen>. Besøkt 09.10.2023.

Andreassen-utvalget (2017). *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati.*

Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet (2020). Høringsnotat. *Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud. Samarbeid, samordning og barnekoordinator.*

Barnehagemonitor. *Tilsyn i barnehagesektoren.* <https://www.barnehagemonitor.no/tilsyn/>

Barne- og familiedepartementet (2023). *Tiltaksplan for fosterhjemsrekruttering.*

Barne- og familiedepartementet, 30.03.2020. Høringsnotat: *Kompetanse i barnevernet.*

Barne- og familiedepartementet. Prop. 133 L (2020-2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven.*

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Prop. 106 L (2012-2013). *Endringer i barnevernloven.*

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2022). *Faglige anbefalinger om kompetansekrav og utdanning for kommunalt barnevern.*

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (udatert). *Kommunale læringsnettverk (tiltak i kompetansestrategien).* <https://www.bufdir.no/prosjekter/kompetansesatsing/kommunale-laringsnettverk>. Besøkt 10.10.2023.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (udatert). *Kommunens finansieringsansvar.* <https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/kommunens-finansieringsansvar/>. Besøkt 10.10.2023.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (udatert). *Spesialiserte hjelpetiltak og endringer i Bufetats tilbud.* <https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/spesialiserte-hjelpetiltak-og-endringer-i-bufetats-tilbud/>. Besøkt 10.10.2023.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Statistikk og analyse. <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/barnevern>. Besøkt 10.10.2023.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2019). *Følgeevaluering av kompetansestrategien for det kommunale barnevernet 2018-2024.* Gjennomført av Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad.

Brandtzæg, Bent Aslak, Erik Magnussen, Mari Torvik Heian, Marit Sissel Kvernenes, Halvard Vike, Anders Ravik Jupskås og Sivert Strande Ruud (2022). *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår. Motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid*. Telemarksforskning, TF-rapport nr. 636.

Dagsavisen, 16.02.2023. «Norge mangler flere hundre fosterhjem – barn står i kø.» <https://www.dagsavisen.no/debatt/2023/02/16/norge-mangler-flere-hundre-fosterhjem-barn-star-i-ko/>. Besøkt 10.10.2023.

Danielsen, Ole Andreas, Jan Erling Klausen og Sigrid Stokstad (2019). *Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis*. Oslo MET/NIBR, NIBR-rapport 2019:12. På oppdrag fra KS og KDD.

Deloitte (2022). *Evalueringsrapport av tilsynsarbeid. Tilsyn på opplærings- og barnehageområdet i perioden 2014 til 2021*. På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet.

Difi (2013). *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk*. Difi-rapport 2013:11.

Difi (2015). *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015*. Difi-rapport 2015:19.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2024). *Hvordan styrer staten kommunene? En vurdering av normer og krav som binder personellressurser i kommunene*. DFØ-rapport 2024: 11.

DFØ (2020). *Statlig tilsyn med kommunene. Kartlegging av omfang, samordning og nytte*. DFØ-rapport 2020:9.

Finansdepartementet. *Prop. 1 S Gul bok (2023–2024). For budsjettåret 2024 – Statsbudsjettet (Gul bok)*.

Forskning.no, 07.09.2023. *Langt flere unge får kreft i dag*. <https://forskning.no/barn-og-ungdom-kreft-ntb/langt-flere-unge-far-kreft-i-dag/2247339>. Besøkt 09.10.2023.

Førland, Oddvar og Hanne-Marie Rostad (2019). *Variasjon og uønsket variasjon i kvalitet i omsorgstjenestene - En kunnskapsoppsummering*. Senter for omsorgsforskning, rapport nr. 4:2019.

Haukelien, Heidi, Halvard Vike og Ingvild Vardheim (2015). *Samhandlingsreformens konsekvenser i de kommunale helse- og omsorgstjenestene*. Telemarksforskning, TF-rapport nr. 365.

Haukelien, Heidi og Trond Erik Lunder (2023). *Hvordan kommuner tenker. Politikk- og praksisnær forskning i kommunale virkeligheter*. Universitetsforlaget, eISBN: 9788215054544.

Helsedirektoratet (2023). *Rundskriv IS-4/2023 – Tilskuddsordning for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester i kommunene*. Ref. 23/253-4.

Helsedirektoratet (2022). *Flytting av spesialisthelsetjenester hjem. Effekter for pasienter og primærhelsetjenesten.*

Helsedirektoratet (2020). *Evaluering av forsøksordning med statlig finansiering av kommunale helse- og omsorgstjenester.*

Helsedirektoratet (2019). *Kommunale helse- og omsorgstjenester til personer i alderen 15-49 år.*

Helsedirektoratet (2019). *Om Helsedirektoratets normerende produkter.*
<https://www.helsedirektoratet.no/produkter/om-helsedirektoratets-normerende-produkter>. Besøkt 10.10.2023.

Helse- og omsorgsdepartementet (2022). *Nasjonal helse- og samhandlingsplan. Invitasjon til å gi skriftlige innspill.*

Helse- og omsorgsdepartementet. *Prop. 100 L (2020–2021). Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator).*

Helse- og omsorgsdepartementet. *Prop. 49 L (2016–2017). Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven m.m. (styrket pårørendestøtte).*

Helse- og omsorgsdepartementet. *Prop. 99 L (2015–2016). Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester – kriterier og ventelister).*

Helse- og omsorgsdepartementet. *Mld. St. 26 (2014-2015) Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet.*

Helse- og omsorgsdepartementet. *Prop. 86 L (2013–2014). Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (rett til brukerstyrt personlig assistanse).*

Helse- og omsorgsdepartementet. *Meld. St. 10 (2012–2013). God kvalitet – trygge tjenester— Kvalitet og pasientsikkerhet i helse- og omsorgstjenesten.*

Helse- og omsorgsdepartementet. *Prop. 91 L (2010–2011). Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).*

Helsetilsynet (2023). *Årsrapport 2022.*

Helsetilsynet, 31.03.2022. *Svikt i 8 av 9 barneverntjenester.*
<https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/tilsynsmeldingen/2022/svikt-i-8-av-9-barneverntjenester/>

Helsetilsynet (2022). *Det handler om ledelse. Oppsummering av landsomfattende tilsyn med barnevernets arbeid med undersøkelser 2020-2021. Rapport 2/2022.*

Helsetilsynet (2020). *Årsrapport 2019.*

Helsetilsynets nettsider – tilsynsrapporter på barnevern.

<https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter>. Besøkt 10.10.2023.

Hermansen, Åsmund, og Heidi Gautun (2013). *Yngreomsorgen i møte med eldreomsorgen – hvordan påvirkes pleie- og omsorgstilbudet til de aller eldste?* Fontene forskning nr. 1/13, s. 67-74.

Juristen.no, 16.06.2021. «Undersøkelse om juridisk kompetanse: – At bare litt over halvparten av kommunene har jurister bekymrer oss sterkt.»

<https://juristen.no/nyheter/2021/06/undersøkelse-om-juridisk-kompetanse---bare-litt-over-halvparten-av-kommunene-har>. Besøkt 10.10.2023.

Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). *Retningslinjer for skjønnsdeling*.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/retningslinjer-for-skjonnstildeling>. Besøkt 10.10.2023.

Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). *Finansiering av kommunesektoren*.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/finansiering-av-kommunesektoren/finansiering-av-sektoren-samlet-herunder/id552048/>. Besøkt 10.10.2023.

Kommunal- og distriktsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Veileder*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). *Rapport fra arbeidsgruppe for gjennomgang av regelverk som hindrer kommuner i drive kostnadseffektive ressurskrevende tjenester*.

Kompetansebehovsutvalget (2023). <https://kompetansebehovsutvalget.no/>. Besøkt 10.10.2023.

Kunnskapsdepartementet. Prop. 57 L (2022-2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*.

Kunnskapsdepartementet. Meld. St. 6 (2019-2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*.

Kunnskapsdepartementet. Prop. 82 L (2014-2015) *Endringar i opplæringslova og privatskolelova (krav om relevant kompetanse i undervisningsfag m.m)*.

Kunnskapsdepartementet. Prop 4 L (2016-2017) *Endringer i opplæringslova (tidsbegrenset dispensasjon fra kravet om relevant kompetanse i undervisningsfaget)*.

Kunnskapsdepartementet. Prop. 57 L (2016-2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*.

Kunnskapsdepartementet. Prop. 88 L (2018-2019) *Endringar i opplæringslova, folkehøgskolelova, friskolelova m.m.*

Kunnskapsdepartementet. Prop. 100 L (2020–2021). *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*.

Kunnskapsdepartementet (2021). *Høringsnotat: Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven*.

Kunnskapsdepartementet (2009). *Rentekompensasjon – rehabilitering og investering i skole- og svømmeanlegg*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rentekompensasjon--rehabilitering-og-inv/id546604/>. Besøkt 10.10.2023.

Kommunesektorens organisasjon, 26.11.2021. «Hvordan vil de økonomiske konsekvensene av barnevernreformen bli for din kommune?» <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/barnevern/hvordan-vil-de-okonomiske-konsekvensene-av-barnevernreformen-bli-for-din-kommune/>. Besøkt 10.10.2023.

Lunder, Trond Erik (2023). «Øremerket finansiering av kommunale velferdstjenester. Økonomiske incentiver i møte med et begrenset handlingsrom.» I Haukelien, Heidi og Trond Erik Lunder (2023). *Hvordan kommuner tenker. Politikk- og praksisnær forskning i kommunale virkeligheter*. Universitetsforlaget, eISBN: 9788215054544.

Menon Economics (2022). *Ståa i norske kommuner*. Menon-publikasjon nr. 46/2022.

Menon Economics (2022). *Evaluering av barnevernsreformen. Oppstartsmåling i 2022, rett etter at reformen trådte i kraft*. Menon-publikasjon nr. 169/2022.

Misund, Britt Ingunn (2022). «Reformer i barnevernet. Oppgave- og ansvarsfordeling til besvær», *Tidsskrift for velferdsforskning*. Vol 25, No 1, s- 1-13.

Norges forskningsråd. *Evaluering av samhandlingsreformen. Sluttrapport fra styringsgruppen for forskningsbasert følgeevaluering av samhandlingsreformen (EVASAM)*. ISBN 978-82-12-03524-9.

Nrk.no, 29.05.2023. «Barnevernet mangler akutt plasser – ungdom plasseres på hotellrom og i politiarrest.» <https://www.nrk.no/nordland/barnevernet-har-ikke-nok-akutt-plasser--ungdom-plasseres-pa-hotell-og-i-politiarrest-1.16394431>. Besøkt 10.10.2023.

NTNU Samforsk. *Evaluering av endringer i velferdstjenestelovene*. <https://samforsk.no/prosjekter/evaluering-av-endringer-i-velferdstjenestelovene>. Besøkt 10.10.2023.

NOU 2023:9. *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*. (Generalistkommuneutvalget.) Kommunal- og distriktsdepartementet.

NOU 2023:7. *Trygg barndom – sikker fremtid*. (Barnevernsutvalget.) Barne- og familiedepartementet.

NOU 2023:4. *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*. (Helsepersonellkommissjonen.) Helse- og omsorgsdepartementet.

NOU 2023:1. (2023). *Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen. Et kunnskapsgrunnlag*. Kunnskapsdepartementet.

NOU 2022:13. *Med videre betydning. Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole*. (Utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skole.) Kunnskapsdepartementet.

NOU 2022:10. *Inntektssystemet for kommunene*. Inntektssystemutvalget. Kommunal- og distriktsdepartementet.

NOU 2021:11. *Selvstyrt er velstyrt. Forslag til forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse*. (Utvalg for å gjennomgå og foreslå forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA).) Helse- og omsorgsdepartementet.

NOU 2019:23. (2019). *Ny opplæringslov*. Kunnskapsdepartementet.

Nødland, Svein Ingve og Hilmar Rommetveit (2019). «Samhandlingsreformen i helsevesenet: Statlige insentiver og kommunale virkninger.» *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol. 60:2.

Oterholm, Inger (2016). «Kompetanse til arbeid i barneverntjenesten – ulike aktørers synspunkt», *Tidsskriftet Norges barnevern*, Vol. 93, Utg. 3-4, s. 146-164.

Pedersen, Cathrine, Rune Borgan Reiling, Frida Felicia Vennerød-Diesen, Ragnar Alne og Asgeir Skålholt (2022). *Evaluering av norm for lærertetthet: Sluttrapport*. NIFU-rapport 2022/12.

Private barnehagers landsforbund, 24.06.2022. «Reagerer på alvorlige regelverksbrudd i kommunene.» <https://www.pbl.no/aktuelt/tilskudd-og-barnehagedrift/tilsyn/reagerer-pa-alvorlige-regelverksbrudd-i-kommunene/>. Besøkt 10.10.2023.

Proba samfunnsanalyse (2023). *Kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven*. Rapport 2023:8. Utarbeidet for Utdanningsdirektoratet.

Rett24.no, 12.09.2023. «Norge felt i ni nye barnevernsaker i Strasbourg» <https://rett24.no/articles/norge-felt-i-ni-nye-barnevernsaker-i-strasbourg>. Besøkt 10.10.2023.

Riksrevisjonen (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av Barne-, ungdoms- og familieetatens bistandsplikt ved akutt plasseringer i barnevernet*. Dokument 3:8 (2017-2018).

Sandsør, Astrid Marie Jorde, Rune Borgan Reiling og Kari Veia Salvanes (2019). *Hva vet vi om effekten av økt lærertetthet på elevenes læringsutbytte?* NIFU Innsikt nr. 20/2019.

Senter for anvendt kommunalforskning, Universitetet i Agder (2023). *Rektors handlingsrom: Er vi styrt eller støttet?* På oppdrag fra Skolelederforbundet.

Statistisk sentralbyrå, 11.08.2021. *4 av 5 kommuner med psykolog i helse- og omsorg*. <https://www.ssb.no/helse/helsetjenester/statistikk/kommunehelsetenesta/artikler/4-av-5-kommuner-med-psykolog-i-helse-og-omsorg>. Besøkt 09.10.2023.

Statistisk sentralbyrå, 06.07.2023. *Færre barn og unge med tiltak fra barnevernet*.
<https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/barne-og-familievern/statistikk/barnevern/artikler/faerre-barn-og-unge-med-tiltak-fra-barnevernet>.
Besøkt 10.10.2023.

Statsministerens kontor (2023). *Håndbok for politisk ledelse*.

Statsforvalteren i Innlandet (2022). *Skjønnsmidler 2022 - særskilt kompensasjon utgifter barnevernsreformen*. Brev til kommunene i Innlandet, 31.08.2022, ref. 2021/7266.

Statskonsult (1999). *Styrt selvstyre? Om samhandling og virkemiddelbruk i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren*. Statskonsult rapport 1999:21.

Sørvoll, Jardar og Heidi Gautun, «Brukermedvirkning i norsk eldreomsorg – følger kommunene opp statens styringssignaler?» *Tidsskrift for omsorgstjenester*, 6:1 (2020), s. 1-16.

Utdanningsdirektoratet (2022). *Utdanningsspeilet 2022*. 27.10.2022.

Utdanningsdirektoratet (2023). *Tilskudd til veiledning for nyutdannede lærere*.
<https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/midler-kommuner/tilskudd-til-veiledning-for-nyutdannede-nytilsatte-larere/>. Besøkt 20.09.2023.

Utdanningsdirektoratet (udatert). *Funn fra tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet i 2022*. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/oppsummering-av-tilsyn/oppsummering-av-funn-fra-tilsyn-pa-barnehage-og-opplaringsområdet-i-2022/oppsummeringer-fra-tidligere-ar/>. Besøkt 10.10.2023.

Utdanningsdirektoratet (udatert). *Fakta om barnehager 2022. Status normer*.
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/fakta-om-barnehager-2022/status-normer/> Besøkt 10.10.2023.

Vetvik, Einar og Per Gunnar Disch (2017). *Retorikk og realiteter. Planlegging for fremtidens helse- og omsorgsoppgaver i kommunene 2015-2025*. Senter for omsorgsforskning, rapport 5/2017.

Vista Analyse (2022). *Tapere og vinnere i den kommunale helse- og omsorgstjenesten*. Rapport 2022/12.

