

Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene

Sluttrapport.

Rapport 2013:14

ISSN 1890 – 6583

Forord

Difi har gjennomført prosjektet *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene* på oppdrag fra Fornyings- administrasjons og kirkedepartementet (FAD) og kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Prosjektet er en oppfølging av Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*. Meldingen etterlyser mer kunnskap om direktorat- kommunerelasjonen, spesielt om hvordan direktoratenes styring påvirker kommunal handlefrihet og kommunenes realisering av nasjonale mål. Prosjektet har hatt som mål å styrke kunnskapen på disse områdene.

Det er prosjektets sluttrapport som nå legges fram. Det har tidligere blitt utarbeidet en forprosjektrapport (Difi Notat 2012:6) og en upublisert delrapport, som ble presentert for oppdragsgiverne 2.juli 2013. Delrapporten inneholdt blant annet resultater fra en spørreundersøkelse rettet mot et utvalg på 106 kommuner.

Seniorrådgiver Sissel Vemundvik har ledet prosjektet. Seniorrådgiver Tormod Rødsten, seniorrådgiver Margaret Hagevik, seniorrådgiver Ingunn Botheim og seniorrådgiver Mette Haarstad har vært bidragsyttere og prosjektmedarbeidere.

Difi takker alle de som har stilt opp til intervjuer, skaffet til veie dokumentasjon og kommet med kommentarer underveis i prosjektet. En spesiell takk rettes til direktoratsrepresentantene i vår referansegruppe, for å ha bidratt til kvalitetssikringen av faktaopplysningene om direktoratene.

Oslo, desember 2013



Ingelin Killengreen
direktør

Innhold

1 Sammen drag	1
Bakgrunn	1
2 Innledning	5
2.1 Bakgrunn og mål for prosjektet.....	5
2.2 Faser i prosjektet	5
2.3 Sluttrapportens innhold	6
2.4 Avgrensning og metode	6
2.4.1 Avgrensning	6
2.4.2 Definer ing av det kommunale handlingsrommet	7
3 Om statens grunnlag for styring av kommunene.....	10
3.1 Utviklingstrekk.....	10
3.1.1 Konsultasjonsordningen	11
3.2 Om kommunalt handlingsrom.....	12
3.2.1 Krymper handlingsrommet?.....	12
3.3 Faktorer som avgrenser det kommunale handlingsrommet	13
3.3.1 Styring gjennom lov versus styring gjennom forvaltningsvedtak.....	13
3.3.2 Betydningen av lovers utforming	14
3.3.3 Klage	14
3.3.4 Omgjøring	16
3.3.5 Tilsyn.....	16
3.4 Veiledere og faglige retningslinjer.....	16
3.4.1 Skriftlige veilederes rettslige status.....	17
4 Direktoratenes styring av kommunene i fem sektorer	18
4.1 Generelt om direktorater	18
4.1.1 Om direktoraters uavhengighet	18
4.1.2 Direktoratenes rolle overfor kommunene	19
4.1.3 Departementers delegering av oppgaver til direktorater	19
4.1.4 Konsekvenser av delegeringen til direktorater	20
4.1.5 Kvantitative og organisatoriske endringer	20
4.2 Barnevern	21
4.2.1 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) – myndighet og oppgaver	21
4.2.2 Bufdirs rolle i styringen av kommunene	22
4.2.3 Forholdet mellom BLD og Bufdir.....	23
4.2.4 Kommunenes ansvar	24
4.2.5 Kommunenes behov for veiledning og kompetansestøtte.....	24
4.2.6 Kontaktmønstre og involvering av kommunene	24
4.2.7 Hensynet til kommunalt handlingsrom	25
4.2.8 Utfordringer for realiseringen av nasjonale mål	26
4.3 Helse og omsorg.....	27
4.3.1 Helsedirektoratet – myndighet og oppgaver	27
4.3.2 Helsedirektoratets rolle i styringen av kommunene	28
4.3.3 Forholdet mellom HOD og Helsedirektoratet	28

4.3.4	Kommunenes ansvar	29
4.3.5	Kommunenes behov for veiledning og kompetansestøtte.....	29
4.3.6	Kontaktmønstre og involvering av kommunene	29
4.3.7	Hensynet til kommunalt handlingsrom	30
4.3.8	Utfordringer for realiseringen av nasjonale mål	33
4.4	Grunnskole	34
4.4.1	Utdanningsdirektoratet – myndighet og oppgaver	34
4.4.2	Utdanningsdirektoratets rolle i styringen av kommunene.....	34
4.4.3	Forholdet mellom KD og Utdanningsdirektoratet	35
4.4.4	Kommunenes ansvar	36
4.4.5	Kommunenes behov for veiledning og kompetansestøtte.....	36
4.4.6	Kontaktmønstre og involvering av kommunene	36
4.4.7	Hensynet til kommunalt handlingsrom	37
4.4.8	Utfordringer for realiseringen av nasjonale mål	37
4.5	Naturvern og naturmangfold	38
4.5.1	Mljødirektoratet – myndighet og oppgaver.....	38
4.5.2	DNs rolle i styringen av kommunene.....	39
4.5.3	Forholdet mellom MD og DN.....	39
4.5.4	Kommunenes ansvar	40
4.5.5	Kommunenes behov for veiledning og kompetansestøtte.....	40
4.5.6	Kontaktmønstre og involvering av kommunene	41
4.5.7	Hensynet til kommunalt handlingsrom	42
4.5.8	Utfordringer for realiseringen av nasjonale mål	43
4.6	Brannvern og sivilbeskyttelse	44
4.6.1	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)	44
4.6.2	DSBs rolle i styringen av kommunene.....	44
4.6.3	Forholdet mellom JD og DSB.....	46
4.6.4	Kommunenes ansvar	47
4.6.5	Kommunenes behov for veiledning og kompetansestøtte.....	48
4.6.6	Kontaktmønstre og involvering av kommunene	48
4.6.7	Hensynet til kommunalt handlingsrom	49
4.6.8	Utfordringer for realisering av nasjonale mål	50
5	Kommunenes erfaringer	52
5.2	Kommunenes kontakt med direktoratene.....	52
5.2.1	Hvor mye kontakt har kommunene med direktoratene?	52
5.2.2	I hvilke sammenhenger har kommunen kontakt med direktoratene? .	53
5.3	Synspunkter på statlige virkemidler	55
5.4	Veiledning og rådgivning.....	56
5.4.1	Hvem mottar veilederne?	56
5.4.2	Hvordan oppfattes veiledning og rådgivning?	57
5.4.3	Hvor målrettet er veiledningen?	59
5.4.4	Hvordan involveres kommunene i utarbeidelsen av veiledere?.....	61
5.5	Statlig styring og kommunalt handlingsrom	62
5.5.1	Utviklingen i den statlige styringen	62
5.5.2	Kompetanse og kapasitet i kommunen.....	64
5.5.3	Opplevelse av eget handlingsrom	64
5.5.4	Kommunenes vurdering av Fylkesmannens rolle i styringen	66

6	Oppsummering og analyse	68
6.1	Utfordringer for realiseringen av nasjonale mål på kommunalt nivå.....	68
6.2	Forholdet mellom departementer og direktorater.....	71
6.2.1	Tildeling av ansvar og oppgaver	71
6.2.2	Omfanget av faglig frihet	72
6.2.3	Tett styring	73
6.2.4	Bekymring om størrelse og styrbarhet	73
6.3	Direktoratenes virkemiddelbruk.....	73
6.3.1	Utforming av veiledere og faglige retningslinjer mm.	73
6.3.2	Om hensynet til kommunalt handlingsrom	74
6.3.3	Om veiledningsbehov.....	74
6.3.4	Kommunenes vurdering av veilederne.....	75
6.3.5	Utfordringer knyttet til veiledning og faglige retningslinjer	76
6.3.6	Direktoratenes rolle i politikktviklingen er viktig.....	78
6.3.7	Kommunekunnskap og involvering av kommunesektoren.....	79
6.4	Anbefalinger.....	80

1 Sammendrag

Bakgrunn

Prosjektet *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene* er utført på oppdrag fra Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Prosjektet er en oppfølging av Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*, som etterlyste mer kunnskap om direktorat- kommunerelasjonen, og da spesielt om hvordan direktoratenes styring påvirker kommunal handlefrihet og kommunenes realisering av nasjonale mål. Prosjektet har hatt som mål å styrke kunnskapen på disse områdene, avdekke eventuelle forbedringspunkter i direktorat- kommunerelasjonen og å foreslå mulige veier å gå for å møte utfordringene.

Avgrensning

Prosjektet har omfattet fem politikkområder som ivaretas av fem ulike direktorater:

- Naturvern og naturmangfold (Direktoratet for naturforvaltning)¹
- Primærhelse og omsorg (Helsedirektoratet)
- Grunnskole (Utdanningsdirektoratet)
- Barnevern (Bufdir)
- Brannvern og sivilbeskyttelse (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap)

De sentrale spørsmålene i undersøkelsen har vært:

- Direktoratenes frihet til selv å prioritere kommunerettede oppgaver og valg av virkemidler
- Den formelle statusen til retningslinjer, rundskriv og veiledere, og konsekvenser for det kommunale handlingsrommet
- Statsforvaltningens vurderinger av utfordringer knyttet til realiseringen av nasjonale mål på kommunalt nivå

Funn

Nye reguleringer krymper det kommunale handlingsrommet

Kommunene erfarer at deres handlingsrom krymper. De opplever at de får færre muligheter til å ta egne initiativ og til å velge egne løsninger. Dette skjer både ved at områder som tidligere har vært politisk styrt på kommunalt nivå, blir gjort til gjenstand for nasjonal regulering, og gjennom at staten følger opp reguleringene gjennom veiledning, kontroll og tilsyn.

Direktoratenes rolle er iverksettende og veiledende

Direktoratene har ingen hovedrolle i krympingen av det kommunale handlingsrommet, men departementene har gitt dem en vesentlig rolle når det gjelder å bidra til kommunenes gjennomføring av nasjonal politikk. Det gjør dem til en viktig medspiller. Direktoratene bruker ulike virkemidler i sitt kommunerettede arbeid, men på ansvarsområdene innenfor vår undersøkelse bruker de i alt vesentlig de pedagogiske virkemidlene.

¹

Utfordringer knyttet til realisering av mål på kommunalt nivå

Vår undersøkelse har kommet på sporet av ulike utfordringer knyttet til realiseringen av nasjonale mål i kommunesektoren, avhengig av sektor. Men det finnes også noen utfordringer som er mer generelle.

- Det er i de senere år kommet en rekke nye lover og lovendringer som pålegger kommunene ny og krevende plikter.
- Mange kommuner synes, etter statens mening, å mangle kapasitet og kompetanse til å gjennomføre alt de blir pålagt gjennom lover og forskrifter.
- På noen områder finnes det interessekonflikter mellom nasjonale mål og lokale interesser, for eksempel innenfor naturvern
- På områdene som helse- og omsorg, utdanning og barnevern skaper lovfestede rettigheter til likeverdige, tjenester over hele landet utfordringer knyttet til bruk av kommunalt handlingsrom
- Direktoratene og kommuner har til dels lite direkte kontakt med hverandre og direktoratene kan derfor komme til gi råd og veiledninger som er for ambisiøse eller på annet vis ikke helt er tilpasset den kommunale virkelighet.
- På områder hvor kommunene har skjønnsrom, men hvor språket krever konkretisering er det problematisk å overlate definisjonsmakten til staten. I tilknytning til tilsyn blir det et problem det ikke er fastsatt hvem som har kompetanse til å tydeliggjøre innholdet i kommunale plikter når de er vagt formulert.

Direktoratene styres tett av sine departementer

Direktoratene har stor frihet i faglige spørsmål, men styres til dels tett av sine departementer når det gjelder kommunerrettede oppgaver. Det meste gjøres på oppdrag fra departementene, og departementene får nesten alltid direktoratenes publikasjoner til gjennomsyn før de sendes ut. De mange «gjennomføringsoppgavene» gjør det til dels vanskelig for direktoratene å finne tilstrekkelig rom for utvikle seg som tunge fagorganer, slik som både de selv og departementene sier at de ønsker.

Direktoratene og kommuner har liten direkte kontakt med hverandre

Det meste av kontakten mellom statsforvaltningen og kommunene skjer via Fylkesmannen. Direktoratene har en stor skriftlig produksjon rettet mot kommunene, og de bidrar også med utvikling av fagkunnskap i kommunene, gjennom databaser og opplæring, men de har sjelden direkte kontakt med ledere og ansatte i kommunene. Kommunene, på sin side, henvender seg først og fremst til Fylkesmannen. Direktoratene får i liten grad systematiske tilbakemeldinger om hvordan veiledningsmateriellet de produserer blir mottatt og fungerer. Direktoratene involverer i noen grad kommunesektoren i sitt arbeid med å lage ulike pedagogiske virkemidler, men dette skjer for det meste ad hoc. KS ønsker seg en bredere og mer systematisk involvering i direktoratenes arbeid med utforming av veiledere etc.

Kommunene har behov for veiledning, kunnskapsdatabaser mm.

Kommunene har ofte behov for veiledning i hvordan lover skal anvendes og tjenester skal innrettes. Det er spesielt fagansvarlige i kommunene som tilkjennegir slike behov, og denne gruppen er også rimelig fornøyd med kvaliteten og nytteverdien til det som kommer fra direktoratene. Det de finner aller mest nyttig er imidlertid lover og forskrifter. Veiledningsmaterialet oppleves, samlet sett, som vel omfattende.

Fagansvarlige oppfatter i liten grad veiledere mer styrende enn ønskelig.

Fagansvarlige oppfatter i liten grad veiledningsmateriellet som mer styrende enn ønskelig, og de har i liten grad problemer med å skille mellom hvilke dokumenter som er juridisk bindende eller ikke. På områder hvor det kan være krevende å finne ut hva som er hensiktsmessige framgangsmåter ønsker de seg flere maler og verktøy. Ordførere og rådmenn er mer skeptiske til direktoratenes veiledere. De frykter at de skal virke innskrenkende på handlingsrommet og binde opp budsjettet.

Kommunalt handlingsrom versus likeverdige tjenester i hele landet

Mange av utfordringene i forholdet mellom direktoratene og kommunene kan tilbakeføres til den motsetningen som ligger i at kommunene er pålagt å gjennomføre nasjonal politikk på områder hvor det legges stor vekt på å sikre alle innbyggere et likeverdig tjenestetilbud, samtidig som lovene gir kommunene skjønnsrom som avgrenset med vage termer som «verdige» og «forsvarlig». Statsforvaltningen utarbeider veiledning for å bidra til at nasjonale mål blir nådd. Kommunene ønsker, generelt sett ikke å få sitt handlingsrommet innskrenket, men opplever samtidig behov for forutsigbarhet, slik at de kan unngå klager fra brukere og avvik ved tilsyn. Kommunene kan også mangle kapasitet til å foreta store utredninger for å finne fram til og hensiktsmessige løsninger.

Lovspråket skaper utfordringer

Det er en omfattende bruk av vage termer som «forsvarlig», «verdige» og «tilstrekkelig» i lover som pålegger kommunene å yte tjenester, og i lover som gir borgere og pasienter rettigheter. Termene, som retter seg mot tjenestenes kvalitet, er ikke definert i lovtekstene og det forutsettes i noen tilfeller at de skal gis innhold i takt med utviklingen innenfor samfunnsetiske normer og relevant fagkunnskap. Direktoratene har en vesentlig rolle i denne konkretiseringen. Den utøves i alt vesentlig gjennom skriftlig veiledning. Dette krever ofte språklig balansegang. De vage termene skal avgrenses og gis innhold uten at skjønnsrommet de åpner for innskrenkes, men avgrensningene skal også være med på å sikre at alle brukere og pasienter får det de har krav på og at tjenesteyterne kan føle seg trygge på at de leverer det som loven krever.

Utfordringer knyttet til veiledning

Direktoratenes skal, dersom alt går riktig for seg, unngå å peke ut enkelte løsninger som mer ønskelige enn andre der kommunene er gitt skjønnsrom i lovs form. Anbefalinger presenteres derfor i veiledningsmateriellet som ikke har status som juridisk bindende på samme måte som lover og forskrifter. Anbefalingene kan allikevel komme til påvirke skjønnsutøvelsen på en innskrenkende måte; enten ved at en skriftlig veileder ikke klart nok

understreker at det finnes andre alternativer, eller ved at det aktuelle dokumentet inneholder en minstestandard, slik det noen ganger forekommer i *faglige normerende retningslinjer* utarbeidet av Helsedirektoratet, innenfor helse- og omsorgsområdet. I det siste tilfellet sies kommunens handlingsrom å ligge mellom det som omtales som «god praksis» og den angitte minstestandarden, mens loven i utgangspunktet gir et videre rom for skjønn.

Veiledende anbefalinger kan få mer tyngde enn intendert

Det som anbefales i veiledere kan også komme til å bli brukt som mer normerende enn det som har vært tenkt i utgangspunktet. Dette skjer for eksempel dersom tilsynsmyndigheter legger direktoratenes definisjoner og anbefalinger til grunn ved tilsyn. Det har også hendt at veiledere er blitt brukt som rettskilde ved domstolsbehandling. At slik bruk forekommer ser ut til å kunne knyttes både til vagheten i lovspråk og behovet for konkretisering, og at direktoratene, som forvaltningsorganer, blir oppfattet som autoritative fortolkere, selv om deres anbefalinger beveger seg innenfor kommunenes skjønnsrom og ikke har status som juridisk bindene.

Anbefalinger

- Direktoratene bør styrke sin kunnskap om kommunesektoren
- Direktoratene bør involvere kommunesektoren bredere og mer systematisk i sitt arbeid med utformingen av pedagogiske virkemidler
- Direktoratenes erfaringer bør brukes som innspill til lovforberedende arbeid.
- Direktoratenes rolle som fagorganer bør styrkes.
- Når lover og forskrifter utformes bør det legges større vekt på å vurdere hvilke utfordringer som vil kunne oppstå i tilknytning til iverksetting
- Det bør klargjøres av hvilket hensyn som skal tillegges mest vekt når lover utformes og reformer iverksettes: Kommunalt handlingsrom eller likeverdig tjenestetilbud over hele landet.
- Departementer og direktorater bør sette kritisk søkelys på lovspråket i det lovforberedende arbeidet. Funksjonskravkrav, knyttet til tjenester som kommunene er pålagt å yte, bør ikke utformes på måter som skaper uløselige dilemmaer i tilknytning til iverksetting, inkludert lovligstilsyn
- Direktoratene bør bidra til å klargjøre grunnlaget for tilsyn utført av Fylkesmannen, slik at ulike kilder, slik som skriftlige veiledere, ikke blir brukt på en vilkårlig måte.
- I forbindelse med statlig tilsyn bør det avklares og fastsettes hvem som har kompetanse til å foreta nødvendige konkretiseringer av plikter som kommunene er pålagt ved hjelp av vagt formulerte funksjonskrav.

2 Innledning

Denne rapporten er sluttrapporten i prosjektet *Direktoratenes rolle i den statlige styringen av kommunene*, som Difi har gjennomført på oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD).

2.1 Bakgrunn og mål for prosjektet

Prosjektet er en direkte oppfølging av Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*, som ble lagt fram 10. februar 2012, og som etterlyser systematisert kunnskap om direktorat- kommunerelasjonen, og den betydning den har for kommunal handlefrihet og kommunenes realisering av nasjonale mål. Dette ble fulgt opp av Stortingets kommunal og forvaltningskomité, som i *Innst. S. 270 S (2011-2012)* uttalte at den

støtter en kritisk gjennomgang av omfanget, mandatet og praktiseringen til de statlige direktoratene.

Komiteen sa videre at:

Målet med en slik gjennomgang må etter komiteen mening være å styrke den kommunale handlefriheten og kommunesektorens evne til å løse oppgavene den er satt til å løse.

De overordnede målene for prosjektet ble på bakgrunn av dette formulert som:

- å styrke kunnskapen om grunnlaget for, og effektene av, direktoratenes medvirkning i statens styring av kommunene
- å vurdere direktoratenes styring både ut fra hensynet til kommunenes handlefrihet og statens styringsbehov knyttet til realiseringen av nasjonale politikk på kommunalt nivå.

2.2 Faser i prosjektet

Prosjektet har vært gjennomført i flere faser. Difi ferdigstilte våren 2012 et forprosjekt som oppsummerte eksisterende kunnskap om direktorat-kommunerelasjonen, og konkluderte med at det var behov for mer kunnskapsinnhenting.² Hovedprosjektet ble påbegynt våren 2013, og 2.juli samme år fikk oppdragsgiverne presentert foreløpige funn i en upublisert delrapport. Delrapporten bygde på data fra dokumentstudier og intervjuer i fem utvalgte direktorater og deres overordnede departementer. Oppsummerte resultater fra en spørreundersøkelse rettet mot et større utvalg kommuner ble lagt ved delrapporten som eget dokument.

² Difi. Notat 2012:6. *Direktoratenes rolle i styringen av kommunene. En kunnskapsoppsummering*

2.3 Sluttrapportens innhold

Sluttrapporten bygger på resultatene både fra forprosjektet og de funn som ble presentert i den upubliserte delrapporten fra juli 2013, inkludert resultatene fra den kommunerettede spørreundersøkelsen. Rapporten bygger videre på nyinnsamlede data fra dybdeintervjuer i fem kommuner, og resultater fra nyere relevant forsknings- og utredningsarbeid med relevans for prosjektet. Relevant materiale som er samlet inn i tilknytning til arbeidet med Difis prosjektet *Merverdi eller unødig omvei*³ har i tillegg vært tilgjengelig under rapportskrivningen, og det har spesielt blitt gjort nytte av referater fra intervjuer i kommuner og fylkesmannsembeter.

Sluttrapportens analyse av direktoratenes rolle i statens styring av kommunene summerer opp vesentlige trekk ved direktorat- kommunerelasjonen, sett i lys av hensynet til kommunal handlefrihet og statlig styringsbehov. Avslutningsvis pekes det på de utfordringer i direktorat- kommunerelasjonen som vi har avdekket og mulige veier å gå for å møte disse utfordringene. Dette siste har vært et mål for hovedprosjektet

2.4 Avgrensning og metode

2.4.1 Avgrensning

Det konkrete utgangspunktet for prosjektet, som det også vises til i Meld. St. 12 (2011-2012), er at departementene har delegert en rekke kommunerettede oppgaver til direktoratene, og dermed gitt direktoratene en vesentlig rolle i arbeidet med å realisere nasjonale mål på kommunalt nivå, men at vi vet lite om effektene av dette. Et spørsmål som har vært stilt i både i stortingsmeldingen og ved innledningen til prosjektet er om direktoratene styrer kommunene strammere eller mer detaljert enn det departementene selv ville ha gjort. Av ressursmessige grunner er prosjektet, i samarbeid med oppdragsgiverne, blitt avgrenset til ikke å omfatte en slik generell sammenlikning.

Analyser av forholdet mellom departement og direktorat, og av hele styringskjeden departement, direktorat, Fylkesmann og kommuner, som Difi og forgjengeren Statskonsult har utført, indikerer for øvrig at direktoratenes styring ikke har klare fellestrekk, men varierer i takt med styringskulturen innenfor de ulike sektorene de tilhører, og/eller sektorenes lovgrunnlag og oppgavetyper.⁴ På grunnlag av dette pekte det seg ut som mest interessant å se på fordelingen av myndighet og oppgaver mellom departementer og direktorater innenfor et utvalg av de sektorene hvor staten er avhengig av kommunene for iverksetting av nasjonale mål. Her har vi sett både på hvordan direktoratene faktisk styrer innenfor de rammene de har fått og hvordan styringen deres oppfattes av kommunene.

³ *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen nasjonal politikk.* Difi rapport 2013:11

⁴ Det siktes her spesielt til Difi rapport 2010:4 *Statlig styring av kommunene* og Difi rapport 2011:4 *Embetsstyringen av fylkesmannen*

Prosjektet har rettet spesiell oppmerksomhet mot:

- Direktoratenes fullmakter (f eks forskriftskompetanse) og frihet til selv å foreta prioriteringer og valg av virkemidler knyttet til de kommunerettede oppgavene.
- Den formelle statusen til faglige retningslinjer, rundskriv, veiledninger mm, som direktoratene sender ut, og deres konsekvenser for den kommunale oppgaveløsningen og det kommunale handlingsrommet
- Kommunenes erfaringer med direktoratenes styring, sett fra ulike kommunale nivå og sektorer. Hvordan oppfattes direktoratenes virkemiddelbruk? Hvordan brukes virkemiddelene på ulike nivå i kommunene, og i kommuner av ulik størrelse?
- Departementer og direktoraters vurderinger av utfordringer knyttet til realiseringen av nasjonale mål på kommunalt nivå

Difi har, på grunnlag av de funn som er gjort, vurdert om det finnes forbedringspunkter i direktoratenes styring av kommunene, og anbefaler mulige veier å gå for å møte disse utfordringene.

2.4.2 Definerings av det kommunale handlingsrommet

En av de overordnede problemstillingene i prosjektet har vært å undersøke hvordan direktoratenes styring påvirker kommunenes handlefrihet. De mer underordnede problemstillingene er blitt valgt med henblikk på at de vil kunne kaste lys over hvordan direktoratenes medvirkning i den statlige styringen virker inn på kommunenes handlefrihet. En forutsetning for å kunne si noe om hvorvidt handlefriheten påvirkes eller ikke er en adekvat forståelse av hva denne handlefriheten består i. I kapittel 3, som tar opp statens grunnlag for styring av kommunene, har vi derfor tatt med en drøfting av hvordan termen «kommunalt handlingsrom» vanligvis forstås. I tillegg har vi pekt på sentrale faktorer som virker inn på omfanget av statens handlingsrom, uten at dette er uttømmende.

2.4.3 Utvalg av direktorater

I forprosjektet ble de ni direktoratene som framstår med flest kommunerettede oppgaver, kartlagt på grunnlag av skriftlige kilder. Her i hovedprosjektet, hvor hvert enkelt direktorat undersøkes grundigere, blant annet gjennom dybdeintervjuer, er antallet av praktiske grunner blitt redusert til fem. Utvalget er gjort i samråd med FAD og KRD. Det har vært viktig å få med de direktoratene som har størst omfang av kommunerettede oppgaver, men for gruppen som helhet har det også vært lagt vekt på sektormessig bredde og variasjon i styringsmessige relasjoner mellom departement, direktorat, Fylkesmann og kommunal sektor.

De direktoratene som inngår i utvalget er: Helsedirektoratet (Hdir), Utdanningsdirektoratet (Udir), Direktoratet for Naturforvaltning (DN⁵), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Direktoratet for samfunnssikkerhet

⁵ Fra 1. juli 2013 er Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet slått sammen til det nye Mljødirektoratet. Direktoratet har overtatt oppgaver og ansvar fra de to tidligere direktoratene. Grunnet at vår datainnsamling har rettet seg bare mot DN refererer vi til DN gjennom hele denne rapporten.

og beredskap (DSB). For alle disse direktoratene er det bare deler av portefølje som er blitt valgt ut. Ved valg av temaområder er det ikke bare lagt vekt på omfanget av de kommunerettede oppgaver, men også på forekomsten av utfordringer knyttet til realiseringen av nasjonale mål.

Følgende ansvarsområder er valgt ut:

- Naturvern og naturmangfold (DN)
- Primærhelse og omsorg (H-dir)
- Grunnskole (Udir)
- Barnevern (Bufdir)
- Brannvern og sivilbeskyttelse (DSB)

2.4.4 Datainnsamling

Et vesentlig poeng med undersøkelsen har vært å skaffe til veie kunnskap om kommunenes erfaringer med de utvalgte direktoratenes styring og faglige veiledning. Det er derfor blitt gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot 106 kommuner, utvalgt på grunnlag av variasjon i kommunestørrelse og antallet kommuner i de ulike størrelseskategoriene. Spørreundersøkelsen rettet seg mot både ordførere, rådmenn og fagledere/fageksperter. De tre gruppene fikk tilsendt separate spørreskjema, med spørsmål tilpasset deres ulike posisjoner. Skjemaene som var rettet mot fagfolkene var i tillegg til dette også sektorspesifikke.

Det er videre blitt gjennomført intervjuer i de fem utvalgte direktoratene og deres overordnede departementer, og i fem kommuner som ikke var med i spørreundersøkelsen. Disse kommunene var Klæbu, Fauske, Leikanger, Gran og Ås.

De fem departementene er blitt intervjuet om

- sin delegering av kommunerettede oppgaver til direktoratene
- sin løpende styring av direktoratene på de aktuelle områdene
- sitt syn på utfordringer når det gjelder realiseringen av nasjonale mål på kommunalt nivå
- sin oppmerksomhet rettet mot hensynet til kommunalt handlingsrom
- sitt behov for å ha direktorat(er) på sine ansvarsområder.

De fem direktoratene har fått spørsmål om

- hvilken myndighet og hvilke oppgaver de har overfor kommunene
- hvilke virkemidler de benytter i sitt kommunerettede arbeid
- hvor store frihetsgrader de har når det gjelder valg av virkemidler for gjennomføring av de kommunerettede oppgavene
- kontakt med kommuner/KS og inkludering i arbeid med veiledere etc.
- innhenting av tilbakemeldinger fra kommunene og videreformidling til eget departement
- oppmerksomhet rettet mot hensynet til kommunalt handlingsrom
- utfordringer knyttet til realiseringen av nasjonale mål på kommunenivå.

De fem kommunene har fått spørsmål om

- kontakten med direktoratene
- vurdering av direktoratenes bruk av ulike styringsvirkemidler overfor kommunene
- hvordan retningslinjer, veiledninger mm oppfattes og blir brukt
- Fylkesmannens rolle
- kommunens behov for veiledning fra statens side
- Refleksjoner om statlig styring og kommunalt handlingsrom.

I tillegg til spørreundersøkelsen og intervjuene i departementer, direktorater og kommuner er en rekke dokumenter, slik som lover, forskrifter, rundskriv, veiledere, brev, instruksjer, tildelingsbrev og stortingsproposisjoner blitt gjennomgått. Nyere FoU-materiale med relevans for prosjektet er også lagt til grunn. (Se litteraturliste.)

2.5 Organisering og gjennomføring av arbeidet

FAD og KRD er oppdragsgiver for prosjektet, med delt finansiering. Difis Avdeling for ledelse og organisering (LEO) har hatt prosjektansvaret. Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av representanter for de fem direktoratene og KS og en fylkesmann.

Den kommunerettede spørreundersøkelsen ble gjennomført av Agenda Kaupang AS, på oppdrag fra Difi.

3 Om statens grunnlag for styring av kommunene

Kommunen er etablert som selvstendige rettssubjekter gjennom kommuneloven. Kommunene inngår ikke i statsforvaltningens styringshierarki, og statsforvaltningen må ha hjemmel i lov eller annet stortingsvedtak for å kunne gripe styrende inn overfor kommunene. Kommunenes autonomi innebærer også at statsforvaltningen ikke har noen umiddelbar kompetanse til å styre kommunene når det gjelder lovfortolkning og saksbehandling, men slike forhold er ofte påvirket av reguleringer i særlovgivning.⁶

I den norske forvaltningsmodellen er det allikevel i praksis en tett kobling mellom stat og kommune, ved at kommunene har et omfattende ansvar for iverksetting av nasjonal politikk vedtatt i Stortinget, nedfelt i lover, forskrifter og budsjettvedtak. For at dette skal fungere bruker Stortinget i stor utstrekning sin lovgivningskompetanse til å pålegge kommunene ansvar og plikter, og til å sikre statsforvaltningen kontroll med kommunene.

Kommuneloven legger til grunn at kommunene selv skal bestemme hvordan de vil organisere sin egen virksomhet. Ansvar og plikter må derfor legges til «kommunen», og ikke til bestemte organisatoriske enheter i kommuneadministrasjonen. Det skal heller ikke stilles krav om opprettelse av bestemte organer.

Statsforvaltningen får i mange tilfeller myndighet til å utfylle lover med forskrifter. Statsforvaltningen utøver i slike tilfeller delegert lovgivningsmyndighet og kommunene er bundet av forskrifter på samme måte som de er bundet av lov.

3.1 Utviklingstrekk

Integreringen av kommunene i den nasjonale velferdspolitikken har økt betraktelig i siste halvdel av det 20. århundre. Det har vært et overordnet mål at tjenester knyttet til helse, omsorg og utdanning skal være tilgjengelige for alle innbyggere, samme hvor i landet de bor. Dette har blant annet ført til økt rettighetsfesting for den enkelte innbygger.

I de senere år er det også blitt lagt stadig større vekt på kunnskapsbasert kvalitet i tjenestene. Alt dette har ført til at kommuner og fylkeskommuner, som tjenesteytere, har fått mere omfattende oppgaver, samtidig med at de er blitt gjort til gjenstand for sterkere statlig styring gjennom lover, forskrifter og andre styringsvirkemidler. Finansiering fra statens side er dessuten av vesentlig betydning for kommunenes evne til å yte de tjenestene som loven pålegger dem.

⁶ Betegnelsen «særlovgivningen» brukes i kommunalretten om lover som pålegger kommunene og fylkeskommuner bestemte oppgaver og plikter. Særlovene skiller seg fra generelle lover, slik som forvaltningsloven, offentleglova, arbeidsmiljøloven mm. Kilde: *Meld.st.12 (2011- 2012). Stat og kommune – styring og samspel.*

Det delte ansvaret for velferdstjenestene har et iboende potensial for uklarhet om hvor ansvaret egentlig ligger dersom innbyggerne ikke får de tjenestene de har krav på. Dersom skolen eller omsorgstjenesten svikter, rettes kritikken ofte direkte mot sittende minster. Ansvarsdelingen rommer også muligheten for interessekonflikter mellom staten og kommunen, både når det gjelder størrelsen på statens budsjettoverføringer og statlig styring av kommunenes utforming av tjenestene. Disse utfordringene skaper behov for godt samspill mellom staten og kommunesektoren.⁷

3.1.1 Konsultasjonsordningen

I 2001 ble det formalisert en konsultasjonsordning mellom stat og kommunesektoren, først og fremst ut fra behovet for å ha en arena for dialog knyttet til utformingen av statsbudsjettet. Konsultasjonsordningen er ment å skulle supplere statens lovbaserte styring med en mer dialogbasert styringsform, og kan forstås som et virkemiddel til å komme fram til kompromisser på områder hvor det er potensial for interessekonflikter, og hvor den tradisjonelle styringen ikke alltid fører fram.⁸

Partene i konsultasjonsordningen er den til enhver tid sittende regjering og KS. Ordningen er imidlertid ikke forpliktende for partene. Statens representanter møter ikke med mandat fra regjering eller Storting og KS har heller ikke mandat til å forplikte kommuner og fylkeskommuner.

Konsultasjonsordningen omfatter fire politiske møter i året, i forkant av viktige milepeler i regjeringens arbeid med statsbudsjettet, samt politisk og administrativ dialog mellom departementer og KS ellers i året. Det blir også inngått bilaterale avtaler mellom enkelte departementer og KS, fortrinnsvis på de områdene hvor staten og kommunene har delt ansvar for utvikling og gjennomføring av velferdstjenester.

2007 ble konsultasjonsordningen videreutviklet blant annet med sikte på å gjøre den mer forpliktende. KS har etter dette vært involvert i statens arbeid med kostnadsberegninger av reformer. Et annet nytt element er styrking av arbeidet med de bilaterale samarbeidsavtalene mellom staten og KS innenfor enkeltsektorer. I dag finnes det også eksempler på bilaterale avtaler som legger grunnlag for separate avtaler mellom enkeltkommuner og staten eller statlig eide foretak.⁹

Evalueringsrapport av konsultasjonsordninger viser at den har både sterke og svake sider. Den største utfordringen er å få avtalen til å fungere så forpliktende at de mål som blir satt kan bli realisert. Styrken ligger i at ordningen skaper en arena for utveksling av synspunkter knyttet til gjennomføring av politikk på områder

⁷ Jfr. SØF-rapport 05/09 *Konsultasjonsordningen mellom stat og kommune*

⁸ Ibid.

⁹ Det siktes her til avtaler mellom enkeltkommuner og BLD på barnevernsområdet og avtaler mellom enkeltkommuner og regionale helseforetak i tilknytning til samhandlingsreformen.

hvor både stat og kommune har mål og forpliktelser, men hvor de også kan ha ulike interesser, ikke minst knyttet til budsjettets størrelse.¹⁰

3.2 Om kommunalt handlingsrom

Det kommunale selvstyret forutsetter at kommunene skal ha en viss grad av autonomi i forhold til staten. Dette kan best forstås som at det bør finnes vesentlige områder som ikke er underlagt nasjonal regulering, slik at kommunene kan ta beslutninger på fritt grunnlag, samt at nasjonale mål og reguleringer som kommunene plikter å iverksette og/eller etterleve, bør gi rom for lokale tilpasninger der dette er mulig. Til sammen vil dette utgjøre det kommunale handlingsrommet.

Ved omtale av det kommunale handlingsrom refereres det fra kommunalt hold i alt vesentlig til det å kunne handle innenfor rammer som gir mulighet til å ta egne initiativ og beslutninger, forfølge egne mål, gjøre egne prioriteringer, å velge egne organisasjonsmodeller, arbeidsmetoder og virkemidler. Det snakkes også om å opprettholde eller skape handlingsrom gjennom å påvirke hvordan regelverk blir utformet og/eller tolket. Handlingsrom knyttes også i vesentlig grad til tilgangen på ressurser. Juridisk handlefrihet anses som lite verdt dersom det ikke finnes ressurser som gjør det mulig å utnytte den.

3.2.1 Krymper handlingsrommet?

I dag er det på kommunalt hold bekymring for at kommunenes handlingsrom overfor staten krymper, både gjennom at nye områder gjøres til gjenstand for nasjonal regulering, og gjennom økt detaljstyring og kontroll fra statens side i tilknytning til iverksetting av nasjonal politikk.

Det finnes lite belegg for å kunne si at innskrenkning av kommunenes handlingsrom kan tilbakeføres til uttalte politiske strategier. På overordnet plan har det tvert imot vært et politisk mål å begrense detaljstyringen av kommunene og å øke handlingsrommet. Dette har blant annet ført til reduksjon i spesifikke kontroll- og godkjenningsordninger og i øremerking av budsjettmidler, samt til knesetting av prinsippet om mest mulig bruk av rammelover som kan gi rom for lokale tilpasninger og utøvelse av skjønn¹¹.

Andre politiske målsettinger og reguleringer har imidlertid påvirket utviklingen i motsatt retning. Økning i lovfesting av individuelle rettigheter, nye krav til saksbehandling, og tettere oppfølging av kommunene fra statens side gjennom tilsyn og rapportering har ført til at handlingsrommet blir mindre, i noen tilfeller rent juridisk, i andre tilfeller praktisk ved at ressurser beslaglegges eller bindes opp.

¹⁰ Jfr. SØF-rapport 05/09 *Konsultasjonsordningen mellom stat og kommune og Vurdering av konsultasjonsordningen som virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren*, NIBR, 2008.

¹¹ Det vises her blant annet til det nye inntektssystemet for kommunene, som trådte i kraft i 1986, og til den nye kommuneloven, som kom i 1992.

Utviklingen bort fra bruk av øremerkede midler ved overføring av budsjettmidler fra staten til kommunesektorer har styrket kommunes mulighet til selv å foreta prioriteringer. På den annen side har det svekket statens innflytelse på gjennomføringen av nasjonale målsettinger. For å styrke kommunenes vilje og evne til å realisere slike mål er det tatt i bruk en rekke tilskuddsordninger som i stor grad forvaltes av direktorater eller andre sentrale forvaltningsorganer. Tilskuddsordningene er et relativt kraftig styringsvirkemiddel, som påvirker kommunenes bruk av eget handlingsrom.

Internasjonal innflytelse på nasjonal lovgivning, og da spesielt gjennom EØS-avtalen, har også betydning for det kommunale handlingsrommet.¹²

3.3 Faktorer som avgrenser det kommunale handlingsrommet

3.3.1 Styring gjennom lov versus styring gjennom forvaltningsvedtak

Staten kan styre kommunene både gjennom lov og gjennom delegering av statlig myndighet til kommunene gjennom forvaltningsvedtak med hjemmel i lov. Kommunene kan ikke styres ved hjelp av statlige forvaltningsvedtak på områder hvor Stortinget har tildelt kommunene kompetanse gjennom lov, men på områder hvor kommunene er tildelt kompetanse gjennom forvaltningsvedtak, har statsforvaltningen derimot full instruksjonsmyndighet.

I artikkelen *Kommunene og statsforvaltningen – selvstyre og underordning i særlovgivningen*¹³ poengterer forsker Sigrid Stokstad at Stortinget har gått langt i å etablere et hierarkisk forhold mellom stat og kommune gjennom særlovgivning. Dette er imidlertid ikke gjort på samme måte over alt, og det finnes mange ulike varianter av delt myndighet mellom kommunene og statsforvaltningen.

Som eksempler på ulikheter i myndighetsfordelingen mellom stat og kommune i særlovgivningen nevner Stokstad at

Naturmangfoldloven lar statsforvaltningen bestemme om kommunene skal være forvaltningsmyndighet i nasjonalparkområder, men samtidig sier loven at *Kongen kan instruere kommunene om utøvelsen av delegert myndighet*.¹⁴

Helse- og omsorgstjenesteloven pålegger kommunene ansvaret for å tilby sykehjemsplasser og hjemmehjelp mm, men denne loven gir ikke statsforvaltningen muligheten til å styre fordelingen av vedtakskompetanse

¹² EØS-avtalen og norsk kommunalt handlingsrom. Statskonsult, AS Rapport 2006:13

¹³ «Kommunene og statsforvaltningen – selvstyre og underordning i særlovgivningen. Kap.2 i Marit Reitan, Jo Sagli og Eivind Smith (red): *Det norske flernivådemokratiet*, Abstrakt forlag, 2012

¹⁴ Naturmangfoldloven § 62

gjennom delegasjon. Loven gir imidlertid statsforvaltningen hjemmel til å gi forskrifter, som kan inneholde nærmere bestemmelser om kommunens plikter.

I helse- og omsorgstjenesteloven § 12-5 er Helsedirektoratet pålagt å utarbeide faglige retningslinjer og veiledere. Innad i statsforvaltningen vil slike dokumenter være bindende, men loven inneholder ikke bestemmelser som gjør at de er rettslig bindende for kommunene.¹⁵

Plan- og bygningsloven gir den primære vedtakskompetansen direkte til kommunene når det gjelder strandsonen, men statsforvaltningen gis samtidig rett til å overprøve kommunenes vedtak.

3.3.2 Betydningen av lovers utforming

Statsforvaltningens styring av kommunene er ikke bare avhengig av hvilke styringsmidler særlovene åpner for, men også av selve utformingen av regelverket. Det gjør en vesentlig forskjell om de forvaltningsoppgavene som kommunene er pålagt er beskrevet på en konkret måte, eller om de er gitt i såkalt rammelover, som åpner for bruk av skjønn når det gjelder hvordan de skal utføres.

Der det er rom for kommunalt skjønn har statsforvaltningen i utgangspunktet ikke adgang til å styre skjønnsutøvelse, og dette er blitt ansett for å være et viktig element i det kommunale selvstyret. Noen særlover åpner imidlertid for slik styring.

Dersom en særlov åpner for bruk av skjønn, er det derfor viktig å få avklart om det er kommunens skjønnsutøvelse som skal være endelig, eller om loven gir statsforvaltningen adgang til å overprøve skjønnsutøvelsen gjennom klage, omgjøring eller andre styringsvirkemidler.¹⁶

3.3.3 Klage

Statens behandling av klager på kommunale vedtak har som mål å ivareta rettssikkerheten for private, men også å sikre at annen nasjonal politikk blir gjennomført. Samtidig skal klagebehandlingen også ta hensyn til det kommunale selvstyret. Noen ganger vil en særlov regulere hvordan disse ulike hensynene skal balanseres, men ofte vil det være rom for skjønn når avveiningen skal foretas.¹⁷

Klageinstansenes kompetanse er regulert i forvaltningsloven og pasient- og brukerrettighetsloven. De klagereglene i forvaltningsloven som omfatter kommunale vedtak gjelder imidlertid bare de vedtakene som er fattet av kommunestyret eller etter delegasjon fra statsforvaltningen. Særlovgivningen gir imidlertid statsforvaltningen rollen som klageinstans for kommunale vedtak på en rekke områder.

¹⁵ Prop. 91 L (2011 – 2012) s 505

¹⁶ Sigrid Stokstad. *Det norske flernivådemokratiet*. Kapittel 2. Abstrakt forlag 2012.

¹⁷ Ibid.

Sett under ett er klagesystemet utformet på en slik måte at en meget stor del av kommunenes vedtak kan bringes inn for organer i den hierarkiske statsforvaltningen til full eller delvis prøving; Fylkesmannen har en sentral rolle i dette systemet¹⁸.

Hensynet til kommunalt selvstyre i tilknytning til klagebehandlingen gjelder bare for de sakene hvor kommunen kan utøve fritt skjønn. I forvaltningslovens § 34 står det at:

Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn.

En fersk undersøkelse om forholdet mellom kommunalt selvstyre og statlig klagebehandling, som omfatter seks fylkesmannsembeter og 147 kommuner som faller inn under deres ansvarsområder, viser at bare en liten del av kommunenes vedtak påklages og at det samlet sett er få klagesaker innenfor de sakstypene som blir undersøkt.¹⁹

Undersøkelsen om klagebehandlingen viser videre at et flertall av de påklagede vedtakene blir stadfestet av den statlige klageinstansen. Undersøkelsen viser i tillegg at selv om den lovfestede plikten til å ta hensyn til kommunalt selvstyre bare omfatter prøving av kommunenes bruk av «fritt skjønn», så vises det til dette hensynet også i saker som gjelder prøving av saksbehandling eller rettsanvendelse, og da spesielt i saker som angår planvedtak. Forskerne er allikevel ikke overbevist om at hensynet til det kommunale selvstyret blir ivarettatt i tråd med lovens intensjoner. De anser at termen «fritt skjønn» er for upresis til å kunne utløse slik hensyntaken i alle relevante tilfeller. At det heller ikke gjøres rede for hvordan termen «det kommunale selvstyre» tolkes i klagesaksbehandlingen øker i tillegg usikkerheten.²⁰

Et annet interessant funn i den samme undersøkelsen er at mens hele 41 prosent av de kommunale respondentene på spørreundersøkelsen mener at feil i skjønnsutøvelsen er den hyppigste begrunnelsen for omgjøring eller oppheving av kommunale vedtak, så viser en gjennomgang av aktuelle saker og svar fra fylkesmannsembetene som klageinstanser, at det er feil i vedtakenes lovlighet som fører til oppheving eller omgjøring. Overprøving av «fritt skjønn» skjer nesten aldri. Overprøving av kommunenes hensiktsmessighetsvurderinger, innenfor rammen av hva som er lovlig, overprøves også i svært liten grad. Saksbehandlingsfeil, som mangelfull begrunnelse eller mangelfull oppfylling av forvaltningslovens krav til vurdering, er det som oftest gjør at kommunenes vedtak ikke stadfestes.²¹

¹⁸ Eivind Smith. *Det norske flernivådemokratiet*. Abstrakt forlag 201

¹⁹ *Forsvinner det kommunale selvstyret i statlig klagebehandling?* Sigrid Stokstad og Signe Bock Seggaard, KS, KR D og Institutt for samfunnsforskning 2013

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

3.3.4 Omgjøring

Lovgivningen åpner for at forvaltningen på visse vilkår kan omgjøre egne vedtak ut fra eget initiativ. Den generelle omgjøringsregelen i forvaltningsloven § 35 annet ledd, åpner for at også klageinstansen eller annet overordnet organ kan ha omgjøringsadgang. Statlig klageinstans kan imidlertid bare omgjøre kommunale vedtak dersom de er ugyldige (jf. forvaltningsloven § 35 fjerde ledd.) Statsforvaltningen har altså ingen generell omgjøringsadgang overfor kommunale vedtak.

3.3.5 Tilsyn

Kommunelovens system bygger på at selve hjemmelen for statlig tilsyn skal gis i særlovgivningen, mens den generelle reguleringen av statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner er gitt i kommuneloven.

Reglene om statsforvaltningens tilsyn overfor kommunene har vært underlagt omfattende reformarbeid i de senere år. Siste etappe har vært å samordne særlovgivningens regler om tilsyn med de generelle reglene om statlig tilsyn i kommuneloven. Dette arbeidet har blant annet resultert i et nytt kapittel - 10A - i kommuneloven. De nye bestemmelsene trådte i kraft 1.mars 2007.

Siden 2007 har regelen etter kommunelovens kap. 10 A vært at tilsynet er begrenset til «lovlighet». Reformen er senere fulgt opp i særlovgivningen slik at begrensningen til lovlighetskontroll gjelder på alle de aktuelle særlovsområdene. Prinsipielt sett representerer dette en betydelig seier for hensynet til kommunalt selvstyre, men i praksis avhenger effekten av reformen av hvordan lovenes krav til kommunene er utformet.

Når lovens krav er runde og udefinerte, og f. eks pålegger kommunene å levere «verdige» eller «tilstrekkelige» tjenester, må bestemmelsene defineres for å kunne legges til grunn ved lovlighetstilsyn. Både direktorater og Fylkesmannen er involvert i arbeid med å utvikle kriterier for tilsyn der det er nødvendig, men det er juridisk uavklart hvem som egentlig skal ha kompetanse til å foreta utviklingen av slike kriterier. Her beveger staten seg i realiteten inn i det kommunale handlingsrommet på en uregulert måte.

3.4 Veiledere og faglige retningslinjer

Styring ved hjelp av pedagogiske virkemidler som skriftlige veiledere og opplæring, blant annet i regi av direktoratene og Fylkesmannen, har økt i kjølvannet av nye reguleringer og oppgaver. På kommunehold fryktes det at slike virkemidler i seg selv kan ha en innskrenkende virkning på det kommunale handlingsrommet, selv om dette ikke er intensjonen fra avsendernes side. Faglige råd kan tolkes som mer bindende enn de faktisk er, og slik sett hindre full utnytting av det handlingsrommet lover og forskrifter gir.

Behovet for veiledning ser, på sin side, ut til å ha sammenheng med at lover som gir stort rom for skjønn, og slik sett mulighet for lokale tilpasninger, kan være krevende å iverksette uten nærmere angivelse av hva som er gode løsninger. Tidligere undersøkelser viser da også at administrasjonen, spesielt i små i kommuner med knapphet på spesialisert kompetanse, opplever det som

svært nyttig å få tilsendt skriftlige veiledere, og at dette materialet blant annet brukes i kompetanseutvikling for de ansatte.²² Spørreundersøkelsen som ble gjennomført innenfor vårt prosjekt, viser ingen variasjon mellom store og små kommuner når det gjelder behov for veiledning, men bekrefter veiledningsbehovet, rent generelt. Det samme gjør intervjuene i kommunene.

3.4.1 Skriftlige veilederes rettslige status

Lover og forskrifter er bindende for kommunen på samme måte som for den statlige forvaltningen. For å få rettslig status må forskrifter kunngjøres offentlig.²³ Veiledere er anbefalinger fra staten til kommunene, men de er ikke juridisk bindende. En veileder skal utformes innenfor rammen av det regelverket den refererer til, men den kan ikke pålegge kommunen bestemte løsninger der hvor loven gir rom for valg av mer enn en framgangsmåte.

Faglige normerende retningslinjer, som blant annet utarbeides av Helsedirektoratet, og som kan anses for å være en form for skriftlige veiledere, er heller ikke rettslig bindende. HOD understreker imidlertid likevel at retningslinjene er å anse som «normerende og retningsgivende» for den kommunale praksis.²⁴ En slik påpekning gir ikke mye rom for avvik, og dette kan være problematisk, juridisk sett, på områder hvor kommunene er gitt kompetanse gjennom lov, som for eksempel i helse- og omsorgstjenesteloven.

²² *Statlig styring av kommunene*. Difi rapport 2010:4

²³ Den offisielle kunngjøringen av regelverk i Norge skjer elektronisk på Lovdatas nettsted i publikasjonen Norsk Lovtidend (www.lovdata.no).

²⁴ Jfr. Brev fra HOD til KS, 8. mai 2012 *Om den juridisk og faglig stauts rundskriv, retningslinjer og veiledere har for på kommunesektoren helse- og omsorgsområdet*

4 Direktoratenes styring av kommunene i fem sektorer

4.1 Generelt om direktorater

Direktoratene er departementenes fagorganer, og er opprettet for å ivareta oppgaver av fagpolitisk karakter. (Jfr. Kap. 2.3.1) Det foreligger ingen klar avgrensning av hvilke roller og oppgaver som kan tillegges et direktorat, men gitt dagens oppgaveportefølje kan direktoratene sies å ha

- en iverksettende rolle som innebærer gjennomføring av vedtatt politikk, både direkte gjennom egne vedtak og indirekte gjennom veiledning og faglig støtte til andre med gjennomføringsansvar, f. eks. kommuner
- en faglig rolle som innebærer å være faglig rådgivere overfor departementene og et kompetanseorgan innenfor egen sektor, overfor andre offentlige organer og for allmennheten.

I tillegg kommer oppgaver knyttet til styring og ledelse av ytre etat etc. Direktoratene er også, på faglig grunnlag, premissleverandører for politikk og regelverksutvikling innenfor sine sektorer. Enkelte av dem har også forskriftsmyndighet.

Direktoratene opptrer alltid på vegne av sine overordnede departementer, gjennom delegert myndighet og fullmakter, og statsråden har det konstitusjonelle ansvar for deres virksomhet, så sant det ikke foreligger formelt avskåret myndighet.

4.1.1 Om direktoraters uavhengighet

Den normative hovedmodellen for statsforvaltningen i Norge er at Kongen (det vil si den parlamentarisk ansvarlige regjeringen) og den enkelte statsråd har instruksjonsmyndighet gjennom forvaltningshierarkiet, og at statsrådene – innenfor de rammene lovgivningen setter - har et ubegrenset ansvar overfor Stortinget, men det forekommer ulike former for avvik fra denne modellen.

For noen statlige virksomheter - inkludert direktorater - kan både statsrådets instruksjons- og omgjøringsadgang være avskåret. I andre tilfeller er instruksjonsadgangen innsnevret, men ikke omgjøringsadgangen. For det store flertall av disse virksomhetene er uavhengigheten imidlertid ikke uttrykkelig regelfestet, men snarere underforstått. I slike tilfeller omtales forholdet mellom departement og direktorat som et forhold preget av «særlig tilbakeholdenhet». De aktuelle direktoratene skal kunne treffe vedtak uten at deres overordnede departementer blander seg inn i saksbehandlingen. Tilbakeholdenheten vil i mange tilfeller først og fremst dreie seg om de aktuelle direktoratenes faglige vurderinger.

Ingen av direktoratene i vårt utvalg har en rettslig regulert uavhengighet og er derfor underlagt full instruksjonsmyndighet fra statsrådets side, innenfor eksisterende lover. Dette har betydning også for direktoratenes kommunerettede arbeid i den forstand at dette i sin helhet er underlagt departemental styring, og

at statsråden har ansvar for deres samlede virksomhet. Det finnes imidlertid eksempler i vårt materiale på departementer som har som norm å opptre «særlig tilbakeholdende» i forhold til direktoraters faglige arbeid²⁵. Lovlighet er de imidlertid opptatt av å kontrollere.

4.1.2 Direktoratenes rolle overfor kommunene

Direktoratene opptre både i rollen som iverksetter og i rollen som kompetanseorgan overfor kommunene. Den iverksettende rollen er knyttet til områder hvor statlige reguleringer og politiske mål skal gjennomføres på kommunalt nivå. Rollen som kompetanseorgan er ikke en rolle som klart skiller seg fra iverksetterrollen. Å være et kompetanseorgan er i stor grad en støttefunksjon i tilknytning til iverksetting av nasjonal politikk og gjeldende regler. I vårt utvalg er det et stort innslag av direktorater som kun har pedagogiske virkemidler til rådighet overfor kommunene.

4.1.3 Departementers delegering av oppgaver til direktorater

Overføring av faglige oppgaver fra departementer til direktorater, har lang tradisjon i Norge. Økningen i behovet for faglig spesialisering i forvaltningen ble aktualisert så tidlig som på midten av 1800-tallet, og man så da to mulige veier å gå: Enten å integrere fagspesialiseringen i departementene, eventuelt ved å opprette såkalte ”indre direktorater”, eller å organisere egne fagorganer under departementene. Begge løsningene er tidligere blitt brukt parallelt, men i dag er det ingen indre direktorater igjen.

Opprettingen av fagorganer under departementene har vært en foretrukket løsning helt siden midten av femtitallet da det ble knesatt som prinsipp at saksområder med ”begrenset politisk interesse” burde skilles ut fra departementene og legges til frittstående direktorater.²⁶ Hvordan ”begrenset politisk interesse” i utgangspunktet skulle forstås ble det ikke gitt noen umiddelbar forklaring på, men det er grunn til å anta at dette refererte til iverksetting av vedtak som allerede var fattet, eller til arbeid med saksområder som i liten grad var omstridt.

Det har vært flere ”bølger” i opprettingen av direktorater og bakgrunnen har vært sammensatt.²⁷ Noen direktorater er opprettet grunnet nye trekk ved samfunnsutviklingen (Utlendingsdirektoratet), andre har utgangspunkt i reorganisering av hele departements- og velferdsområder (Helsedirektoratet og AV-dir), og andre er blitt dannet gjennom redistribuering av ansvar mellom forvaltningsnivåene (Mattilsynet). En annet og mer tverrgående drivkraft er at samfunnsutviklingen har ført med seg et økende behov for kunnskapsbasert politikk, forvaltning og tjenesteyting. Dette har i sin tur ført til behov for å

²⁵ Det siktes her spesielt til Helsedirektoratets og Utdanningsdirektoratets overordnede departementer.

²⁶ Tore Grønlie, 2007. *Sekretariatsfunksjonen i historisk lys*. Innlegg på Statskonsults forvaltningskonferanse 27.11. 2007

²⁷ Tore Grønlie og Yngve Flo: *Sentraladministrasjonens historie etter 1945, bind 2*. Fagbokforlaget, 2009.

styrke regjeringens fagorganer. Et annet behov har vært å styrke uavhengigheten i myndighetsutøvingen, spesielt innenfor sektorer hvor staten både er regulator og har egne kommersielle interesser, som for eksempel innenfor samferdselssektoren.

At iverksetting av vedtatt regelverk og utvikling av faglig kompetanse innenfor ulike politikkområder legges til organer under departementsnivå er forøvrig en utvikling som har skutt fart også internasjonalt²⁸ i de par siste tiårene. Dette skyldes ikke minst behovene for å skjerme iverksetting av regelverk for politisk påvirkning og for å unngå habilitetsproblemer knyttet til statlig eierskap til selskap som yter tjenester staten har et ansvar for å tilby. For å styrke så vel avpolitisert iverksetting som faglig frihet velger mange land å gjøre sine fagorganer mest mulig uavhengige.

4.1.4 Konsekvenser av delegeringen til direktorater

Overføringen av forvaltningsoppgaver til direktorater har, naturlig nok, ført til at kompetanse og kapasitet til å følge opp iverksetting av nasjonal politikk er blitt vesentlig mer styrket og utviklet på dette nivået enn i departementene. At direktoratene er blitt delegert ansvar for oppfølging av regelverk og nasjonal politikk også overfor kommunene, blir forståelig på bakgrunn av dette.

4.1.5 Kvantitative og organisatoriske endringer

Det er nærliggende å anta at økt overføring av oppgaver fra departementer til direktorater, med påfølgende styrking av kompetanse og kapasitet, ville ha gitt seg utslag i både flere og større direktorater. En gjennomgang av statistikken viser imidlertid et mer nyansert bilde. I den siste tjueårsperioden har det vært en halvering i antallet sentraladministrative organer/direktorater.

Nedgangen skyldes i de fleste tilfeller ikke at forvaltningsorganer er blitt nedlagt eller avvirket, men at de enten er blitt slått sammen til større enheter eller skilt ut av staten og omdannet til selskap. Enkelte nyopprettelser har også funnet sted, men dette er mer unntaket enn regelen. Det som er et dominerende trekk er imidlertid at direktoratene er blitt større.

²⁸ *Autonomy and Regulation coping with Agencies in the Modern State*. Tom Christiansen and Per Læg Reid, Edward Elgar Publishing Limited, UK 2006

Tabell 1. Utviklingen i antall årsverk i vårt utvalg av direktorater ²⁹

Virksomhet	Årsverk 2006	Årsverk 2013	Differanse
Bufdir	127	308	181
DN	211	336	125
DSB	223	253	30
Utdanningsdirektoratet	239	305	66
Helsedirektoratet	445	747	302

Bakgrunnen for økningene innenfor det enkelte direktorat ble undersøkt i forprosjektet til dette prosjektet ³⁰, ved hjelp av historiske data fra Forvaltningsdatabasen i Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste. Den gjennomgangen viste at de vesentligste årsakene til vekst hos direktoratene var sammenslåinger, tilføring av nye oppgaver og styrking av faglig kompetanse. Utviklingen av antall ansatte i Helsedirektoratet er et typisk eksempel på vekst gjennom flere sammenslåinger. Den siste fant sted i 2012 da Kompetansesenter for IT i helse- og sosialsektoren AS, med sine ansatte, ble overført, til Helsedirektoratets divisjon for e-helse og IT.

4.2 Barnevern

Barnevern er regulert i barnevernloven. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har forvaltningsansvaret for loven. Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og i tillegg bidra til trygge oppvekstkår for alle barn og unge. Både staten og kommunene har oppgaver og ansvar på barnevernsområdet, og størstedelen av barneverntjenestene utføres av kommunene.

4.2.1 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) – myndighet og oppgaver

Bufdir er det øverste organet i Barne-, ungdoms – og familieetaten (Bufetat), og BLDs fagorgan for barnevern, familievern, adopsjon, likestilling og ikke-diskriminering, og vold i nære relasjoner.

Bufetat ble opprettet i 1. januar 2004, som en konsekvens av at staten overtok fylkeskommunens oppgaver innenfor barnevern og familievern. De fylkeskommunale barnevernstjenestene ble fordelt på fem statlige regionale barnevernmyndigheter, med 26 underliggende fagteam. Formålet med reformen var blant annet å øke kvaliteten på barnevernstjenestene og å sikre et likeverdig tilbud over hele landet.

²⁹ Antallet årsverk i 2006 er hentet fra Statens tjenestemannsregisters telling 1. oktober 2006. Tallene fra 2013 er hentet fra Forvaltningsdatabasen, NSD.

³⁰ Difi notat 2012:6 *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene. En kunnskapsoppsummering.*

Behovet for sentral ledelse av de fem regionene ble løst ved at Bufdir ble opprettet som en sentral koordinerende enhet, men forholdet mellom de regionale enhetene og Bufdir er ulikt det som normalt gjelder for direktorater med regionale enheter. De lovpålagte oppgavene innenfor statlig barnevern er i gjeldende barnevernlov lagt til «statlig regional barnevernmyndighet», dvs. til de fem regionene. Bufdir, som sentralt organ nevnes ikke i loven, og Bufdirs myndighet til å styre regionene og koordinere deres virksomhet står dermed uten lovhjemmel, men dette er under endring. I den nye barnevernlov, som ble vedtatt i Stortinget i juni 2013,³¹ presiseres det at Bufetat er inndelt i et sentralt, et regionalt og et lokalt nivå, og at etatens sentrale nivå skal lede virksomheten. Det sentrale nivået vil i kraft av dette kunne samordne oppgaver på regionalt nivå.³²

Bufetats mest sentrale oppgave er, på vegne av staten, å bistå den kommunale barnevernstjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet. Når kommunen (eller evt. Fylkesnemnda) har fattet vedtak om slik plassering plikter Bufetat å komme opp med et konkret tilbud om institusjonsplass eller fosterhjem. Bufetat er i så henseende en tjenesteyter overfor kommunene.

Fylkesmannen er statlig barnevernmyndighet på fylkesnivå og skal gjennom tilsyn sikre at kommunene ivaretar sine lovpålagte oppgaver. Fylkesmannen skal i tillegg gi råd og veiledning til kommunene, og har hovedansvaret for å bistå dem med lovtolkninger og juridiske avklaringer. Fylkesmannen skal også føre tilsyn med barneverninstitusjonene.

Det finnes også en statlig fylkesnemnd for barnevern og sosiale saker. Fylkesnemnda er et domstolliknende organ og fatter vedtak etter loven i enkeltsaker som gjelder omsorgsovertakelse eller tvangsinngrep overfor ungdom med alvorlige atferdsvansker.

4.2.2 Bufdirs rolle i styringen av kommunene

BLD sender ikke styringssignaler til Fylkesmennene og kommunene via Bufdir. Embetsstyringen av Fylkesmannen³³ skjer direkte fra BLD. I tillegg legger Statens helsetilsyn (på vegne av BLD) føringer for Fylkesmannens tilsyn og andre oppgaver på barnevernområdet.

Bufdir har heller ingen direkte rolle i styringen av kommunene. Det statlige barnevernet er avhengig av kommunene for realiseringen av nasjonale mål, men Bufdir har kun pedagogiske virkemidler til disposisjon for påvirkning av kommunenes oppgaveløsning og vedtak i enkeltsaker. Direktoratet kan likevel øve en indirekte påvirkning igjennom sin faglige og administrative styring av Bufetats regioner og fagteam. Bufdir formidler styringssignaler til regionalt

³¹ Ny barnevernlov ble vedtatt 10. juni 2013, men er ennå ikke trådt i kraft. I følge stortingsvedtaket kan Kongen sette de enkelte bestemmelsene i loven i kraft til forskjellig tid. Kilde: *Lovvedtak 92 (2012 – 2013) Vedtak til lov om endring i barneloven.*

³² BLD, Prop. 106 L (2012 – 2013) *Endringer i barnevernloven*

³³ I den nye barnevernlov forslås det at det skal gå en styringslinje fra Bufdir via Fylkesmannen.

nivå gjennom disposisjonsbrev og styringssamtaler. Regionene forventes å legge disse signalene til grunn i sin kontakt med kommunene, og da spesielt i tilknytning til drøftinger om valg av løsning i enkeltsaker.

Det er kommunen som avgjør om et barn har behov for plassering utenfor hjemmet. Bufetat kan f. eks. ikke avvise et krav om bistand til plassering i institusjon, selv om etaten ut fra politiske prioriteringer og/eller faglige vurderinger anser at andre løsninger, slik som f. eks. fosterhjem eller tiltak i hjemmet, kan være bedre alternativer. Det eneste Bufetat kan gjøre i slike tilfeller, er å ta initiativ til drøftinger om valg av alternative tilbud. Den endelige avgjørelsen ligger imidlertid hos kommunen. Dersom valget faller på plassering i institusjon, kan Bufetat avgjøre hvilken institusjon som skal velges, ut fra vurdering av barnets behov.

Å lage skriftlige veiledere på barnevernsområdet er en oppgave som hittil i stor grad er blitt ivaretatt av BLD, men Bufdir forventer å få mer av denne typen oppgaver når den nye barnevernloven trer i kraft. Veilederne har hittil også i all hovedsak rettet seg mot det statlige barnevernet, men den nye barnelovens eksplisitte krav om at alle de tiltak og tjenester loven omfatter skal være *forsvarlige*, vil sannsynligvis føre til at statlig barnevern i økende grad får oppgaver knyttet til nasjonal faglig normering, også rettet mot kommunene.

Hjelpetiltak som iverksettes i hjemmet er det i utgangspunktet kommunene som har ansvar for, men BLD har åpnet for at Bufetat skal kunne tilby slike hjelpetiltak dersom dette kan anses som egnede alternativer til plassering av barn og unge utenfor hjemmet. Etter Bufdirs erfaring er såkalte «evidensbaserte tiltak»³⁴, som helt eller delvis finansieres av Bufetat, populære, spesielt i små kommuner som har knapphet på egne faglige ressurser. Det statlige barnevernet har ingen lovpålagt plikt til å gi slike tilbud over hele landet, og det varierer hva som tilbys i de ulike regionene. Bufetat gir også støtte til kommunal barneverntjeneste i tilknytning til utredninger i enkeltsaker, dersom det er behov for det.

4.2.3 Forholdet mellom BLD og Bufdir

BLD overtok fylkeskommunens apparat innen barnevernet og anser det som helt umulig å skulle kunne legge disse oppgavene inn i departementet. Målet for departementet er å styrke og utvikle direktoratet slik at det kan bli et velfungerende fagorgan.

Bufdir var i begynnelsen svært lavt bemannet, og det har i følge BLD tatt tid å bygge opp direktoratets kapasitet og kompetanse.³⁵ Bufdirs ansvar og oppgaver

³⁴ Det siktes her til tiltak som er svært strukturerte og som gir klare anbefalinger om hva som bør gjøres i ulike situasjoner. Betegnelsen «evidensbasert» viser til at det finnes et kunnskapsgrunnlag som kan godtgjøre at tiltakene faktisk virker. Ref. også BLD *Rundskriv - Q 06/2007 Oppgave – og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder betalingsordninger i barnevernet*.

³⁵ Kilde: *Evaluering av faglig og økonomisk styring av det statlige barnevernet*. Deloitte AS, 2011

har gått fram av budsjettproposisjoner og tildelingsbrev og BLDs delegering av oppgaver til Bufdir har vært under kontinuerlig utvikling siden enheten ble opprettet. Det var først i tildelingsbrevet for 2011 at det gikk klart fram at Bufdir skal ha rollen som fagorgan på en rekke spesifiserte områder, inkludert barnevern.³⁶

Faglig utviklingsarbeid legges allerede i økende grad til Bufdir, og direktoratet refererer i intervju med Difi til at de har startet opp arbeid med beskrivelse av nasjonale faglige standarder, som skal ivareta kravet om forsvarlighet. BLD uttaler imidlertid at den juridiske veiledningen av kommunene på barnevernområdet fortsatt vil bli ivaretatt av departementet, gjennom utarbeidelse av forskrifter, rundskriv og retningslinjer.

4.2.4 Kommunenes ansvar

Kommunens ansvar for å utføre oppgaver etter loven er negativt avgrenset. De har ansvar for at borgerne får de tjenestene de har krav på etter loven, men som ikke er lagt til et statlig organ.³⁷ Kommunene har blant annet ansvar for forebyggende arbeid, hjelpetiltak i hjemmet, initiativ til plassering av barn utenfor hjemmet, oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet, godkjenning av fosterhjem, tilsyn med fosterhjem og forberedelse av saker for fylkesnemnda.

4.2.5 Kommunenes behov for veiledning og kompetansestøtte

Mange kommuner har knapphet på egen kompetanse og ønsker rådgivning og kompetansestøtte, men det kommer få henvendelser direkte til direktoratet. Den faglige kompetansestøtten finner som oftest sted i tilknytning til enkeltsaker ute i regionene, og da gjerne i form både av muntlig rådgiving og utredningsstøtte knyttet til de aktuelle sakene. Denne typen rådgiving utføres av fagteamene.

At det finnes et udekket behov for opplæring, råd og veiledning fra direktoratets side kommer imidlertid tydelig fram i vår spørreundersøkelse til kommunene. På spørsmålet om direktoratets tilbud er tilstrekkelig svarer hele sekstifire prosent av respondentene at de synes tilbudet er for lite.

BLD anser, på sin side at det er behov for å styrke kompetansen i det kommunale barnevernet, men er selv svært tilbakeholdne når det gjelder å utarbeide veiledningsmateriell som retter seg mot kommunenes tjenesteyting, da de anser dette som noe som kan være en lovstridig inngripen i det kommunale selvstyret.

4.2.6 Kontaktmønstre og involvering av kommunene

Kontakten mellom kommunen og statlig barnevernmyndighet foregår i alt vesentlig gjennom kontakt mellom kommunene og Bufetats regioner. Møtene mellom fagteamene og kommunene er, i følge Bufdir, aller viktigst, men også

³⁶ Kilde: *Evaluering av barnevernet*. Deloitte AS, 2011

³⁷ Kilde: *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter herunder betalingsordninger i barnevernet*. Rundskriv Q-06/2007. BLD

kontakten mellom kommunene og Bufetats lokale tjenesteytende enheter, slik som barnevernsinstitusjoner, er av stor betydning. Fagteamene kommuniserer også i noen grad med kommunene uavhengig av arbeidet med enkeltsaker. Regionene og Fylkesmannen samarbeider om informasjon og opplæring rettet mot kommunene. Det er også kontakt med KS på regionalt nivå.

Buudir har i tillegg jevnlig dialog med KS på direktørnivå og arbeider aktivt for å involvere KS i sitt utviklingsarbeid. KS deltar enten selv eller sender folk fra enkeltkommuner. KS har også blitt invitert inn i arbeidet med å utvikle faglig standarder for Bufetats tjenestetilbud. KS har takket nei til å delta med den begrunnelse at de finne direktoratets opplegg for omfattende.

I et pågående kvalitetsprogram inviteres det inn ulike interessenter, både KS og Fylkesmannen med flere. Buudir er på sin side invitert med i storbysatsingen til KS. Det er også eksempler på at enkeltkommuner inviterer regionene til seg.

For å styrke samarbeidet mellom stat og kommune på barnevernområdet har BLD og KS inngått en avtale innenfor konsultasjonsordningen mellom regjeringen og kommunesektoren. Avtalen omfatter det kommunale barnevernet, men bygger på en felles forståelse av at en positiv utvikling på barnevernsområdet er avhengig av en helhetlig barne- og ungdomspolitik og et godt samvirke mellom kommunalt og statlig barnevern. Den sentrale avtalen forplikter partene til å styrke iverksettingen av de politiske målsettingene på barnevernsområdet, og å styrke både den vertikale og horisontale samhandlingen.³⁸

Den sentrale avtalen kan ikke binde kommunene, juridisk sett, men det er både fra KS og BLDs side lagt opp til at det også kan inngås avtaler mellom enkeltkommuner og fagteamene innenfor Buudirs regioner. Buudir og KS har i fellesskap laget en veileder i hvordan slike avtaler kan utformes. I BLDs tildelingsbrev for 2013 er det et mål at det skal inngås avtaler med alle kommuner som ønsker det. I dag er det ca. halvparten av kommunene som har slike avtaler. Buudir har erfaring for at avtalene styrker samarbeidet og virker konfliktdempende, men viser også til at det er fortsatt ulike holdninger blant kommunene når det gjelder å inngå slike avtaler. Det er ikke alle kommuner som ønsker å ha avtale med staten.

4.2.7 Hensynet til kommunalt handlingsrom

Når BLD sender ut rundskriv og retningslinjer til kommunene, er departementet, etter eget sigende, nøye med å ta hensyn til det kommunale selvstyret. Det anses som viktig aldri å gå lenger enn det loven tillater, og det er stor bevissthet om ikke å bruke «skal», men «bør» og «kan» når anbefalinger peker på ulike alternativer innenfor lovens ramme.

Buudir har utarbeidet retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat. Retningslinjene skal bidra til god kvalitet og likeartet praksis i regionene og representerer slik sett en standardisering av fagteamenes virksomhet. Arbeidet

³⁸ Samarbeidsavtale mellom BLD og KS inngått 22. 08.2011

med retningslinjene omtales imidlertid som krevende, blant annet fordi de må utformes slik at de ikke medfører innblanding i kommunenes oppgaveløsning.

Formelt sett er arbeidsdelingen mellom stat og kommune avgrenset i barnevernloven, men fordi BLD har åpnet for at Bufetat kan ta på seg oppgaver innenfor kommunenes ansvarsområder, har det oppstått uklarhet om hvor langt statens ansvar og myndighet egentlig rekker. Kommunene opplever at det er et avvik mellom deres formelle beslutningsmyndighet og statens reelle innflytelse, slik den f. eks. kommer til uttrykk i drøftinger knyttet til valg av tiltak når barn plasseres utenfor hjemmet. Kommunene opplever ofte slike drøftinger som overprøving av egne vedtak. Det mistenkes også at når institusjonsplassering frarådes, så er det fordi dette er den dyreste løsningen for staten.³⁹ Et annet problem er at staten ikke alltid har et differensiert nok tilbud, sett i forhold til befolkningens behov og politiske målsettinger. Fosterhjem er f. eks. stor mangelvare.

Fagteamene, på sin side, ser mangelen på kompetanse i kommunene som en kilde til samarbeidsproblemer. De anser f. eks. at kvaliteten på det dokumentasjonsarbeidet kommunene gjør i forbindelse med plassering på institusjon ikke alltid er god nok, og at de derfor må innta både en veiledende og en kontrollerende rolle.

I den nye barnevernloven styrkes kommunal autonomi ved at statens rolle i enkeltsaker avgrenses. Statlig barnevern skal avvikle enkelte faglige støtteoppgaver for kommunene, slik som utredningstjenester og faglig rådgivning og veiledning i enkeltsaker. Samtidig lovfestes krav til forsvarlige tjenester innenfor barnevernet. Dette vil kunne medføre nasjonal faglig standardisering av hvordan tjenester og tiltak bør gjennomføres. Bufdir anser at dette vil bli en krevende oppgave hvor det vil være helt nødvendig å trekke inn kommunene.

Regjeringen peker i proposisjonen til den nye barneloven på at det i en del kommuner vil kreves en viss omstilling når Bufetat ikke lenger skal utføre utredningsoppgaver for kommunalt barnevern.

4.2.8 Utfordringer for realiseringen av nasjonale mål

I intervjuene med BLD og Bufdir ble det pekt på følgende utfordringer knyttet til realiseringen av nasjonale mål på kommunalt nivå innenfor barnevernet:

- Tilsyn viser at det er veldig stor variasjon fra kommune til kommune når det gjelder kvalitet i barnevernet. Riksrevisjonen bemerker det samme. Alle kommuner har de samme forpliktelsene etter loven, men kapasitet og kompetanse er svært varierende. Dette skyldes ulikheter kommunene i mellom, både når det gjelder størrelse og kultur. Interkommunalt samarbeid prøves ut for å bøte på dette, men det har vist seg å kunne bli en tungrodd

³⁹ I proposisjonen til ny barnevernlov legges det opp til en ny finansieringsmodell som gjør at denne typen mistanker ikke vil kunne forekomme.

løsning. Det kan for eksempel hende at en sak må behandles i fem ulike kommunestyrever.

- Bufetat har behov for å styrke sine kunnskaper om det kommunale barnevernet og de utfordringene kommunene står overfor, blant annet når det gjelder kompetanse og kapasitet.
- Evaluering⁴⁰ viser at kommunene er kritiske til de tiltakene staten tilbyr. Flertallet mener at kommunenes behov ikke blir dekket. Både bredde og tilgang på tiltak anses som mangelfull. Det er for liten tilgang på fosterhjem og hjemmebaserte tiltak. Kvaliteten på fosterhjem og institusjoner anses heller ikke alltid for å være god nok.
- Fagteamene har en krevende dobbeltrolle. De skal formidle statlige styringssignaler overfor kommunene, blant annet om hvilke løsninger som er politisk ønskelige. Samtidig skal de tilby kommunene tjenester på grunnlag av vedtak kommunene selv har fattet, selv om disse vedtakene avviker fra disse signalene.
- Måten kommunene løser sine oppgaver på, påvirker også det statlige barnevernets mulighet for å gjøre en god jobb. Det blir f. eks. vanskelig for det statlige barnevernet å arbeide målrettet og systematisk dersom det ikke finnes tiltaksplaner, dokumentasjon osv. i kommunene.
- Krav om «forsvarlighet» er kommet inn i den nye barnevernloven. Bufdir får en faglig utfordring når de skal definere og beskrive «forsvarlighet».
- Barnevernet mangler faglige standarder, som dem Helsedirektoratet utvikler på helsesektoren. Kravet om forsvarlighet åpner for utviklingen av slike standarder.

4.3 Helse og omsorg

4.3.1 Helsedirektoratet – myndighet og oppgaver

Helsedirektoratet er fagdirektorat og forvaltningsorgan på helse- og omsorgsområdet, underlagt Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Direktoratet har hovedsakelig en rådgivende funksjon.

Direktoratet har også ansvar for embetsstyringen av Fylkesmennene på sitt område.

Helsedirektoratet skal bidra til å gjennomføre nasjonal helse- og omsorgspolitik i rollene som:

- Iverksetter av vedtatt politikk
- Faglig rådgiver
- Forvalter av lov og regelverk innenfor helsesektoren
- Forvalter av tilskuddsmidler

Helsedirektoratet skal være en kompetanseorganisasjon som gir råd til sentrale myndigheter, kommuner, helseforetak og frivillige organisasjoner.

⁴⁰ BLD refererer her til NIBR – rapport 2011: 25 *Den vanskelige samhandlingen*.

Helsedirektoratet administrerer og fortolker helselovgivningen på vegne av departementet. Dette innebærer blant annet at Helsedirektoratet kan opptre nasjonalt og faglig normerende på områder hvor det er behov for konkretisering av bestemmelser i lovverket. Normeringen består blant annet i utvikling av faglige retningslinjer for behandling av ulike pasient- og brukergrupper. Anbefalinger gitt i nasjonale faglige retningslinjer er ikke rettslig bindende, men normerende og retningsgivende ved å peke på ønskede og anbefalte handlingsvalg.

4.3.2 Helsedirektoratets rolle i styringen av kommunene

Helsedirektoratets rolle overfor kommunene er i alt vesentlig veiledende. Helsedirektoratet sender hvert år ut et rundskriv om nasjonale mål og forventninger til kommunene på samme måte som til fylkeskommunene, de regionale helseforetakene og Fylkesmennene. I tillegg utarbeider direktoratet en rekke rundskriv, veiledere og brosjyrer som blant annet retter seg mot de tjenestene kommunen har ansvar for. Helsedirektoratet forvalter også et stort antall kommunerettede tilskudd.

4.3.3 Forholdet mellom HOD og Helsedirektoratet

Ved opprettelsen var det en klart uttalt hensikt at Helsedirektoratet skulle stå for mesteparten av det iverksettende arbeidet. Direktoratet ble til ved en sammenslåing av en rekke tidligere organer og råd, og ble dermed en svært omfattende og heterogen organisasjon. Etter opprettelsen har nye oppgaver blitt lagt til, mens andre er blitt flyttet ut.

Helsedirektoratet tar som regel selv initiativ til å lage nasjonale faglige retningslinjer som ledd i sin faglig normerende rolle. Konkrete oppdrag om å sette i gang arbeidet med en nasjonal faglig retningslinje kan også komme fra HOD, eller ha bakgrunn i en forespørsel fra et eksternt fagmiljø eller fra Fylkesmannen.

HOD foretar ofte egne valg når det gjelder hvilke virkemidler som skal brukes overfor kommunesektoren, men det er direktoratet som får i oppdrag å utvikle dem. Departementets valg av virkemidler er ofte politisk styrt, og da spesielt når det gjelder bruk av økonomiske og juridiske virkemidler, men direktoratet, som fagorgan, påvirker også slike valg gjennom sine råd. Når det gjelder utvikling av pedagogiske virkemidler, har direktoratet større rom for å ta egne initiativ, men det hender at også dette skjer etter pålegg fra departementet.

Det er både faste og mer ad hoc - baserte kontakter mellom departement og direktorat. Omfanget av kontakten vil avhenge av hvor omfattende eller viktig et oppdrag er. Når oppdraget er utpreget faglig, blander departementet seg ikke inn, men er kun interessert i fremdriften.

Departementet anser at det er helt nødvendig å ha et direktorat på helse- og omsorgsområdet. Da Helsedirektoratet ble opprettet, var intensjonen at direktoratet skulle ta ansvaret for mesteparten av det iverksettende arbeidet. HOD anser at det etter opprettelsen ikke har skjedd noen prinsipielle endringer i tilknytning til dette. HOD uttaler imidlertid en viss bekymring når det gjelder styrbarheten til et direktorat som etter hvert er blitt både stort og mangslunget,

og peker på at både departementet og direktoratet møter utfordringer på dette området.⁴¹

4.3.4 Kommunenes ansvar

Helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes av kommunen eller av private som har avtale med kommunen, reguleres av Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (loven). Lovens § 4 -1 krever at

Helse – og omsorgstjenester som tilbys etter loven her skal være forsvarlige. Kommunen skal tilrettelegge tjenestene slik at:

- a) *den enkelte pasient eller bruker gis et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjenestetilbud*
- b) *den enkelte pasient eller bruker gis et verdig tjenestetilbud*
- c) *helse- og omsorgstjenesten og personell som utfører tjenesten blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter og*
- d) *tilstrekkelig fagkompetanse sikres i tjenesten*

I tillegg til dette gir helse- og omsorgstjenesteloven en rekke bestemmelser om øvrige kommunale plikter slik som systematisk kvalitetsforbedring av de tjenestene loven omfatter, transport av behandlingspersonell, beredskapsarbeid og bistand ved ulykker og andre akutte situasjoner, medisinskfaglig rådgiving og opplæring av helsepersonell. Loven angir også pasient- og brukerrettigheter som kommunen plikter å ivareta, rett til individuell plan for pasienter og brukere med behov for langvarig og koordinerte tjenester etter loven.

4.3.5 Kommunenes behov for veiledning og kompetansestøtte

Helsedirektoratet forteller om stor etterspørsel fra kommunene om veiledning. Deres erfaring er at faglige ledere og medarbeidere i kommunene ofte etterspør skriftlige veiledninger og retningslinjer, mens rådmenn ofte er mer skeptiske til krav som kan påvirke kommunens handlefrihet, og da spesielt på det økonomiske området

Helsedirektoratet får ofte spørsmål om fortolkning av lover. Dersom samme tema tas opp hyppig, meldes dette tilbake til HOD, og resultatet kan bli at det utarbeides et avklarende rundskriv eller lages en merknad. Noen ganger kan det imidlertid være problematisk å komme med raske politisk avklaringer. Det aktuelle spørsmålet kan være omstridt eller trenge grundigere utredning. Departementet nevner omskjæring av gutter og helsehjelp til ulovlige innvandrere som eksempel på slike saksområder.

4.3.6 Kontaktmønstre og involvering av kommunene

Helsedirektoratet henvender seg i all hovedsak til kommunene gjennom Fylkesmannen, og den konkrete veiledningen av den enkelte kommune er lagt

⁴¹ Denne bekymringen ble uttalt i intervju med Difi et halvt år før Riksrevisjonens påpekning av at det finnes vesentlige svakheter ved Helsedirektoratets interne virksomhetsstyring. (Jfr. Riksrevisjonen. Dokument 3:3 (2013 – 2014))

til fylkesmannsembetene. Direktoratet sender imidlertid skriftlige veiledere og lignende direkte til kommunene.

Gjennom satsingen på utviklingssentre⁴² innenfor pleie- og omsorgssektoren har direktoratet direkte kontakt med 38 kommuner. Det jobbes også direkte mot kommunene i tilknytning til tildeling av flere typer øremerkede tilskudd. Helsedirektoratet får ofte henvendelser fra kommunene, både fra rådmenn, fagfolk og leger som ber om råd og veiledning.

Helsedirektoratet er, etter eget sigende, opptatt av å trekke med kommunesektoren i utarbeidelsen av veiledere og annet utviklingsarbeid. De inviterer også brukergrupper. Direktoratet ønsker å ha et godt samarbeid med KS og prøver derfor å trekke dem med så ofte de kan. Når enkeltkommuner skal trekkes inn i direktoratets arbeid, går invitasjonene også via KS. Direktoratet opplever imidlertid at KS kan være litt skeptisk til deres rolle, som blir oppfattet som styrende når det gjelder kommunenes prioriteringer.

HOD har inngått en overordnet samarbeidsavtale med KS om gjennomføringen av samhandlingsreformen, og Helsedirektoratet har laget en veileder i utforming av lovpålagte samarbeidsavtaler mellom enkeltkommuner og regionale helseforetak, innenfor rammen av den overordnede avtalen. KS deltok i arbeidsgruppen som utarbeidet veilederen.

Helsedirektoratet innhenter tilbakemeldinger fra kommunene om effekten av veiledere og annen virkemiddelbruk. Dette skjer både via Fylkesmannen og gjennom andre kanaler. På bakgrunn av dette vurderes det hele tiden hvilke publikasjoner som skal lages.

Helsedirektoratet gir på sin side HOD tilbakemeldinger i styringsmøter, kontaktmøter, saksbehandlingsmøter og ad hoc møter.

4.3.7 Hensynet til kommunalt handlingsrom

Helsedirektoratet ga i intervju med Difi uttrykk for at de i sitt daglige virke er svært opptatt av å ta hensyn til det lokale selvstyret til kommunene. Det vurderes blant annet nøye hvilket juridisk grunnlag som finnes for bruken av henholdsvis *skal*, *bør* og *kan* når det utarbeides veiledningsmateriell. Det finnes til og med et eget internt skriv om dette. Samtidig understrekes det at direktoratet har en viktig oppgave i å iverksette nasjonal politikk, og at dette skaper en spenning knyttet til forholdet mellom klare anbefalinger og hensynet til kommunalt selvstyre. Kommunene forventes å jobbe kunnskapsbasert og ut fra beste praksis. Dette skal Helsedirektoratet hjelpe kommunene med å få til innenfor rammen av gjeldende lovverk.

⁴² Utviklingssentrene omfatter sykehjem og hjemmetjenester og har som mål å styrke kvaliteten på tjenestene gjennom kunnskapsutvikling. Satsingen er forankret i St. meld nr. 25 (2005 – 2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidens omsorgsutfordringer*. Kilde: Helsedirektoratet, november 2010. *Utvikling gjennom kunnskap. Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester – en nasjonal satsing. Overordnet strategi 2011 – 2015*.

I intervjuer viser departementet til at det kan bli et problem dersom direktoratet tiltar seg en politisk rolle som det ikke skal ha, og f. eks. «smugler inn» nye krav til kommunene. HOD ser ingen bevisst dreining i en slik retning, men nevner at glipp har forekommet. Men for å hindre en slik utvikling i direktoratets virkemiddelbruk, anser departementet det som viktig å sørge for hensiktsmessige kvalitetssikringsrutiner i tilknytning til de produktene direktoratet skal levere.

I helse- og omsorgstjenesteloven § 12 – 5 heter det at:

Helsedirektoratet skal utvikle, formidle og vedlikeholde nasjonale faglige retningslinjer og veiledere som understøtter de mål som er satt for helse- og omsorgstjenesten. Retningslinjer og veiledere skal baseres på kunnskap om god praksis og skal bidra til kontinuerlig forbedring av virksomhet og tjenester.

Innad i statsforvaltningen vil den typen dokumenter som nevnes i loven være bindende. Det er imidlertid ikke gitt bestemmelser i loven som gir slike dokumenter instruksvirkninger overfor kommunene. Helsedirektoratets faglige retningslinjer er derfor kommet i søkelyset når det gjelder statlig påvirkning av det kommunale handlingsrommet. Det stilles spørsmål om retningslinjene muligens pålegger kommunene oppgaver som ikke går fram av lov eller budsjettvedtak fastsatt av Stortinget, og slik sett går lenger enn det loven krever. KS har i brev form henvendt seg til HOD i tilknytning til dette.

I svaret fra HOD til KS presiseres det at departementet legger til grunn at kommunene er selvstendige rettssubjekter som bare kan instrueres gjennom lov eller med hjemmel i lov. Departementet viser videre til at til helse- og omsorgsloven pålegger kommunene å sørge for at innbyggerne skal få et «nødvendig», «forsvarlig» og «verdige» tjenestetilbud, men uten at disse funksjonskravene avgrenses nærmere i loven.

HOD poengterer i brevet at hva som vil bli lagt inn i disse begrepene vil variere over tid, og Helsedirektoratets utarbeidelse av faglige retningslinjer blir beskrevet som en kontinuerlig aktivitet som har som mål å gi begrepene stadig nytt innhold på grunnlag av kunnskapsutviklingen og utviklingen i generelle samfunnsetiske normer. Avgrensningen av det som til enhver tid er å forstå som «forsvarlig» er vesentlig, da dette legges til grunn for tilsyn.⁴³

HOD understreker videre at de anbefalingene som Helsedirektoratet gir i sine retningslinjer, ikke er rettslig bindende for kommunene, men normerende og retningsgivende ved at de peker på ønskelige og anbefalingsverdige handlingsvalg. Departementet sier imidlertid videre at kommunene bør la retningslinjene være styrende for valg av praktiske løsninger i sin tjenesteteyting, selv om de ikke er juridisk bindende.

Kilde: Brev fra HOD til KS 08.05. 2012: *Om den juridiske og faglige status rundskriv, retningslinjer og veiledere har for kommunesektoren på helse- og omsorgsområdet.*

Departementet viser i brevet også til lovens forarbeider hvor retningslinjene er omtalt som et hjelpemiddel til å sikre forvarlighet og god kvalitet på tjenestene, og hvor det foreslås at det bør gis en dokumentert, faglig begrunnelse dersom anbefalingene ikke følges. HODs eget argument for at kommunene bør følge retningslinjene er at retningslinjene inneholder minstestandarder og at avvik fra dem lett vil bli vurdert som uforsvarlig. Når det gjelder forholdet til det kommunale handlingsrommet påpeker HOD at kommunens rom for å utvise skjønn vil ligge i spennet mellom det som i retningslinjene er beskrevet som god praksis, og det som indikeres som den nedre grensen for forsvarlighet.⁴⁴

Difi er gjort kjent med at KS ikke finner svaret fra HOD overbevisende når det gjelder legitimiteten til Helsedirektoratets rolle som eneste fortolker av de udefinerte rettslige standardene i helse- og omsorgsloven. KS anser at kommunene også har slik kompetanse.

Ut fra bestemmelsene i kommuneloven kan Helsedirektoratet heller ikke pålegge kommunene valg av bestemte organisatoriske løsninger. I intervju med HOD kommer det imidlertid fram at dette kan være en gråsone, og at det finnes eksempler på at det i veiledere er blitt brukt formuleringer som kan tolkes i retning av strengere krav enn det loven tilsier. Dette hører imidlertid til de meget sjeldne unntakene.⁴⁵ Det departementet må spørre seg selv om i ettertid, dersom slikt skjer, er om det har gode nok rutiner for å «filtrere» ting som kommer fra direktoratet.

HOD anser at respekten for det kommunale handlingsrommet er stor i departementet, og naturlig nok, spesielt i Kommunehelseavdelingen, men HOD og direktoratet diskuterer sjelden dette temaet på generelt grunnlag. Dersom det tas opp, er det gjerne i tilknytning til bestemte saker. Det har f. eks. vært en diskusjon om hvor mye direktoratet skulle blande seg inn i kommunenes indre anliggender i tilknytning til organisering av øyeblikkelig hjelp. HOD ser også at mange av fagfolkene i direktoratet er ildsjeler som brenner for sitt eget fagfelt og kanskje ikke alltid evner å se helheten. Deres interessefelt er fag, og ikke forvaltningspolitiske problemstillinger.

Øremerking av tilskudd betraktes gjerne som en trussel mot kommunenes handlefrihet, men Helsedirektoratet har erfaring for at kommuner i enkelte tilfeller foretrekker øremerking slik at midler kan sikres til bestemte tiltak. Etter direktoratets mening kan det kommunale handlingsrommet ivaretas ved at det utformes «øremerkede rammetilskudd», hvor det gis midler til et prioritert område, men hvor kommunene selv bestemmer hvilke tiltak som skal iverksettes.

NIBR har på oppdrag fra HOD nettopp undersøkt hvordan statens bruk av juridiske og pedagogiske styringsvirkemidler påvirker prioriteringer i den

⁴⁴ Kilde: Brev fra HOD til KS 08.05. 2012: *Om den juridiske og faglige status rundskriv, retningslinjer og veiledere har for kommunesektoren på helse- og omsorgsområdet.*

⁴⁵ Det eksemplet som ble nevnt var en veileder om overgrepssentre, som antydte at kommunene har en lovpålagt plikt til å opprette slike sentre, uten at dette er tilfelle.

kommunale omsorgssektoren hvor den primære vedtakskompetansen er lagt til kommunen⁴⁶.

Hovedinntrykket fra intervjuer som NIBR har gjennomført i seks kommuner, er at lover, forskrifter og pedagogiske styringsvirkemidler faktisk gir kommunene et opplevd handlingsrom de kan bruke til å innrette omsorgssektoren etter lokale behov og vurderinger. Juridiske styringsvirkemidler inneholder i større grad enn de pedagogiske krav om dokumentasjon. Kommunale aktører opplever dette som problematisk fordi det er kapasitetskrevende.

Videre er inntrykket at alle informantgrupper opplever det store omfanget av statlige og pedagogiske styringsvirkemidler som uoversiktlig og at den totale mengden er vanskelig å forholde seg til i hverdagen.⁴⁷

4.3.8 utfordringer for realiseringen av nasjonale mål

Beskrivelsen av utfordringer bygger på intervjuer med Helsedirektoratet og HOD.

- Kommunene får stadig flere oppgaver på Helsedirektoratets ansvarsområde. Det er en utfordring for direktoratet å utvikle virkemidler som kan støtte dem i gjennomføringen
- Helsedirektoratet opplever at det er krevende å nå ut til alle kommuner. Målet er at alle skal jobbe kunnskapsbasert og ha like god praksis. Erfaringen tilsier at de store kommunene klarer mye selv, men at små kommuner ofte har stort behov for veiledere og rådgivning. Bildet er likevel ikke entydig – på enkelte fagområder erfarer Helsedirektoratet at små kommuner arbeider bedre enn de store
- Helsedirektoratet etterspør også bedre koordinering internt i staten, for eksempel mellom HOD og BLD og mellom AD og HOD når det gjelder tiltak og virkemiddelbruk
- Enkelte informanter, både i HOD og direktoratet, mener at samspillet mellom direktoratet og HOD om styringen av kommunene burde styrkes, f. eks. når det gjelder drøfting av hvilke virkemidler som bør velges.
- Et annet viktig forbedringsområde er behovet for mer omfattende utredning av økonomiske og administrative konsekvenser når det stilles nye krav til kommunene gjennom virkemiddelbruken. Her rettes det forventninger til direktoratet fra departementet.
- Etter Helsedirektoratets eget syn burde direktoratet vurdere muligheten for å samordne flere av sine publikasjoner rettet mot kommunene. Det jobbes også med å gjøre publikasjoner mer tilpasset brukernes behov og lettere tilgjengelig på nettet.
- Direktoratet ser behov for sterkere statlig styring innenfor e-helse.

⁴⁶ NIBR rapport 2012:26. *Hvordan påvirker statlige juridiske og pedagogiske styringsvirkemidler prioriteringer i den kommunale omsorgssektoren.*

⁴⁷ Ibid.

4.4 Grunnskole

Retten og plikten til grunnskoleopplæring reguleres i opplæringsloven. Loven fastsetter hvem som har rett til opplæring, inkludert retten til særskilte tilbud til dem som ikke får utbytte av den ordinære opplæringen. Loven fastslår også at elevene har rett til et skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.

Opplæringsloven inneholder videre plikter av organisatorisk og prosedyremessig art, slik som krav om at det skal være rektor ved alle skoler, at undervisningsgruppene skal være forsvarlig og trygt organisert, at det skal finnes en pedagogisk – psykologisk tjeneste. Loven angir også krav til undervisningspersonalets kompetanse og saksbehandlingsregler i tilknytning til spesialundervisning. Bestemmelsene er mange og ytterligere bestemmelser er fastsatt i omfattende forskrifter til loven.

4.4.1 Utdanningsdirektoratet – myndighet og oppgaver

Utdanningsdirektoratet ble opprettet i 2004 og er et ordinært forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet (KD). KD har delegert en rekke oppgaver innenfor grunnskoleområdet til direktoratet. Direktoratet har ansvar på områdene barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Arbeidsfeltet er bredt, og spenner fra utarbeidelse av læreplaner og rammeverk, eksamen og analyser til regelverk, tilsyn og statlige tiltak for kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i sektoren.

Opplæringsloven bygger flere steder på rettslige standarder som må fortolkes i den aktuelle situasjon. Utdanningsdirektoratet er delegert ansvaret for å tolke bl.a. opplæringsloven med forskrifter, og utarbeider rundskriv til skoleeierne. Utdanningsdirektoratet utarbeider også tolkningsuttalelser på direkte forespørsel fra bl.a. Fylkesmenn. Tolkningsuttalelsene legges ut på direktoratets hjemmesider.

Utdanningsdirektoratet er overordnet, nasjonal myndighet for tilsyn etter opplæringsloven og privatskoleloven. Det er Fylkesmannen som gjennomfører tilsynet med kommunale og fylkeskommunale skoleeiere. Utdanningsdirektoratet fører selv tilsyn med skoler godkjent etter privatskoleloven og voksenopplæringsloven kapittel 4. Direktoratet fastsetter temaene for felles, nasjonalt tilsynet i samråd med departementet, men Fylkesmannen kan i tillegg føre hendelsesbasert tilsyn basert på egne risikovurderinger.

Sammen med Fylkesmannen gir direktoratet veiledning om regelverket for grunnopplæringen.

Utdanningsdirektoratet utgir en rekke veiledere rettet mot skoleeiere og skoleledere, men også rettet mot lærere.

Utdanningsdirektoratet forvalter tilskuddsmidler til bl.a. kompetanseutvikling.

4.4.2 Utdanningsdirektoratets rolle i styringen av kommunene

Skoleeierne er Utdanningsdirektoratets primære målgruppe. Direktoratet har derfor utarbeidet ulike verktøy og maler som skal støtte utvikling av kvaliteten i opplæringen. Eksempler på dette er:

- Tilstandsrapporten
- Skoleeieranalysen
- Organisasjonsanalysen
- Ståstedsanalysen for skoler

Utdanningsdirektoratet har videre ansvaret for ulike utviklingstiltak rettet mot skoleeiere og skoler. Et eksempel på dette er «Veilederkorpset» som gir støtte til skoleeiere og skoler som trenger veiledning for å bedre læringsprosessene i skolen. Et annet eksempel er kompetansehevingstiltak som rektorutdanningen og videreutdanning av lærere.

4.4.3 Forholdet mellom KD og Utdanningsdirektoratet

Det er intensjonen at Utdanningsdirektoratet skal opptre faglig uavhengig og komme med innspill til departementet, men i følge KD pålegges Utdanningsdirektoratet mange utføreroppgaver. Politisk prioriterte oppgaver nedfelles i det årlige tildelingsbrevet. Tildelingsbrevet kan også inneholde utdypinger av hvordan oppgaver som er delegert til direktoratet skal gjennomføres, slik som f eks pålegg om å utarbeide nye forslag til forskrifter. I tillegg til tildelingsbrevet kommer det oppdragsbrev gjennom året.

KD peker også på at forholdet mellom departementet og direktoratet påvirkes av forholdet mellom stat og kommune på opplæringsområdet, og det på en måte som etter KDs syn utfordrer departements- direktoratsmodellen. De nasjonale målsettingene er høye og målene skal realiseres ute i kommuner og fylkeskommuner. Utviklingsprosjekter må derfor ofte ha politisk forankring både på nasjonalt og kommunalt nivå (via KS). I slike situasjoner må departementet involvere seg. Politisk forankring er også viktig for utviklingsprogrammer som direktoratet driver på egen hånd. Dette gjør at departementet må gå inn i direktoratets arbeid på mange områder.

Utdanningsdirektoratet lager en rekke skriftlige veiledere, og som oftest er de innom KD før de går ut, men dette skjer ikke alltid. Det hender også at KD er involvert underveis i arbeidet. Bakgrunnen for at det utvikles veiledere er ofte at det finnes et opplevd problem, at det pågår en diskusjon, eller at det er kommet et politisk innspill. Veiledere kommer i tråd med dette, ofte på områder som er utfordrende, både administrativt og politisk, og KD engasjerer seg i arbeidet i takt med hvor politisk komplisert temaet er.

Utdanningsdirektoratet viser til at de har god kontakt med KD og at de gir departementet tilbakemeldinger i ulike sammenhenger. Det er jevnlig kontaktmøter mellom direktorat og departement. I tillegg kommer styringsmøter, årsrapporter og utkvittering av tildelingsbrev og oppdragsbrev hvor det skal vurderes om målene er nådd. Utdanningsdirektoratet rapporterer også om resultater fra tilsyn og analyser av slike resultater.

4.4.4 Kommunenes ansvar

Kommunene skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp (jfr. opplæringsloven § 13-1). Kommunene har ansvar for drift og administrasjon av grunnskolene og bestemmer egen skolestruktur. Kommunene finansierer grunnskolen av sine frie inntekter.

Felles nasjonale standarder for grunnopplæringen er, formelt sett, sikret gjennom opplæringsloven med forskrifter. Det finnes læreplaner innenfor det enkelte fag, og alle disse har også status som forskrift. Læreplanene gir forpliktende rammer, men ansvar for arbeidsmåter, undervisningsmateriell og organisering av undervisningen ligger hos den enkelte skole/skoleeier.

4.4.5 Kommunenes behov for veiledning og kompetansestøtte

Utdanningsdirektoratet opplever at kommunene i stor grad etterspør veiledning, rådgivning og kompetansehevede tiltak, og KD understreker at veiledning gradvis er blitt en viktigere del av regelverksforvaltningen.

Fylkesmannen gir innspill til Utdanningsdirektoratet om hvordan tilstanden er i skolesektoren. Innspillene bygger på erfaringer fra Fylkesmannens tilsynsvirksomhet, men også fra annen kontakt med kommunene. Slike innspill er et av flere utgangspunkt for direktoratets vurdering av behovet for veiledere og andre tiltak overfor kommunesektoren. Direktoratet benytter også forskning om hva som fungerer i skolesektoren, som grunnlag for sine vurderinger av behovene for støttetiltak og veiledningsmateriell.

Kunnskapsløftet har medført mer ansvar til skolene, blant annet gjennom at læreplanene har fått en mer overordnet karakter. Utdanningsdirektoratet erfarer som følge av dette at skoler og skoleeiere etterlyser veiledninger til læreplanene. Mange etterlyser også eksempler på god praksis og maler de kan bruke som utgangspunkt for lokalt utviklingsarbeid.

4.4.6 Kontaktmønstre og involvering av kommunene

Hovedtyngden av kontakten mellom staten og kommunene på grunnskoleområdet skjer via Fylkesmannen, men gjennom utviklingstiltakene rettet mot skoler og skoleeiere, slik som Rektorutdanningen, videreutdanning for lærere og Veilederkorpset, møter direktoratet kommunene direkte. Direktoratet rekrutterer f. eks. erfarne skoleledere og skoleadministratorer fra hele landet til å gå inn i Veilederkorpset som veiledere overfor sine egne faggrupper.

Utdanningsdirektoratet har faste kontaktmøter med KS. KS er representert i ulike referanse- og samarbeidsgrupper og direktøren møter også ved behov i det sentrale rådmannsutvalget.

Utdanningsdirektoratet uttalte i intervju med Difi at det legges stor vekt på at veiledningsmateriell skal utarbeides i samarbeid med de målgruppene det retter seg mot. Direktoratet involverer i tillegg ekspertise fra relevante fagområder. Det blir noen ganger gjort henvendelser både til KS og Utdanningsforbundet for å få hjelp til å finne fram til eksperter som kan inviteres inn i arbeidet.

To ganger i året gjennomfører Utdanningsdirektoratet undersøkelsen «Spørsmål til skole-Norge». Undersøkelsen er rettet bl.a. mot et stort antall skoleeiere pr. gang, og skal si noe om hvordan skolen fungerer. Svarene behandles i ledergruppen i direktoratet og danner grunnlag for vurdering av nye tiltak.

I tilknytning til forskriftsarbeid har direktoratet, etter anmodning fra KD tatt kontakt med skoleeiere i løpet av prosessen. Begrunnelsen for å gjøre dette er viktigheten av å få fram vesentlige synspunkter før den offisielle høringsrunden.

4.4.7 Hensynet til kommunalt handlingsrom

I løpet av de senere år er det kommet flere lovendringer som har gitt større handlefrihet på grunnskoleområdet⁴⁸.

Både KD og Utdanningsdirektoratet er opptatt av å balansere hensynene mellom nasjonale mål og lokal handlefrihet. Direktoratet er seg bevisst at å lage veiledere kan være ensbetydende med å bevege seg inn i det kommunale handlingsrommet. Det legges derfor vekt på å gjøre det klart at mye av det materialet som utarbeides er til frivillig bruk.

Utdanningsdirektoratet utarbeider noen ganger støttemateriell direkte rettet mot lærere, men er da spesielt tydelige på at dette er noe som det står fritt å bruke.

I henhold til Kunnskapsløftet skal Utdanningsdirektoratet ikke være sterkt faglig normerende, men vise eksempler på god praksis. Samtidig er det et press i retning av sterkere statlig styring. Både direktorat og departement erfarer at det ikke er kommunene som blir gjenstand for kritikk i riksdekkende medier etc. når det oppdages svakheter i skolen, f.eks. knyttet til PISA-undersøkelsen. Det er statsråden som gjøres ansvarlig, og det forventes tiltak fra statens side. Stortinget ønsker også ofte ytterligere presisering av lovverket.

4.4.8 utfordringer for realiseringen av nasjonale mål

I intervjuene med KD og Utdanningsdirektoratet kom følgende synspunkter fram når det gjaldt utfordringer knyttet til realiseringen av nasjonale mål:

- Utdanningsdirektoratet er opptatt av at regelverket på grunnskoleområdet er omfattende og krevende, og at den juridiske kompetansen i mange kommuner er mangelfull. Det er også mange fylkesmannsembeter hvor det er få jurister som arbeider med utdanningsrett.
- Tilsynsrapporter viser at regelverket ikke følges i alle kommuner. Det er mye som ikke er implementert godt nok. Svakheter finnes på de fleste områder. Ingen områder peker seg spesielt ut. Tilsyn viser også at det er

⁴⁸ I 2003 kom en lovendring som ga kommunene større frihet til å definere størrelsen på undervisningsgruppene. I 2005 ble det gitt økt handlefrihet når det gjaldt innholdet i opplæringen. Innenfor Kunnskapsløftet, som trådte i kraft i 2006, ble ansvaret for valg av arbeidsmåter, læremateriell, og organisering lagt til den enkelte skole/skoleeier (Kilde: Difi rapport 2010:4)

svak forvaltningskompetanse i en del kommuner. Bredden i mangelen på etterlevelse av regelverket representerer en stor utfordring. Den manglende kapasiteten til å møte kravene gjør at staten må gå tettere på gjennom spesielle prosjekter etc.

- Det er vanskelig for mange kommuner å kunne ivareta alle krav på alle fagområder. Inntrykket er stort sett at de ønsker å gjennomføre det de blir pålagt, men det blir ofte problematisk å få det til i praksis.
- Utdanningsdirektoratet erfarer at det er en sammenheng mellom skole- og kommunestørrelse og evnen til å tilfredsstille kravene og møte utfordringene.
- Alle skoleeiere er ikke like flinke til å formidle krav til skolene. Direktoratet har et inntrykk av at det de sender ut til skoleeierne ofte bare sendes videre til skolene, uten at stoffet er blitt bearbeidet og tilpasset den enkelte skole.

4.5 Naturvern og naturmangfold

Ulike aspekter ved naturvern og naturmangfold ivaretas av en rekke lover, slik som friluftsløven, markaløven og motorferdselloven. Naturmangfoldloven som trådte i kraft 1.juli 2009, og erstattet naturvernloven og deler av lakse- og innlandsfiskeløven, står i en særstilling. Naturmangfoldloven er en fullmaktslov som skal sikre et helhetlig, langsiktig og forpliktende juridisk grunnlag for bærekraftig bruk og vern av mangfoldet i naturen. Et viktig grep er at loven også skal virke sammen med andre lover som regulerer bruk av norsk natur, ikke minst plan- og bygningsloven.

Forvaltningsansvaret for naturmangfoldloven ligger i Miljøverndepartementet.

4.5.1 Miljødirektoratet – myndighet og oppgaver

Direktoratet for naturforvaltning (DN) ble 1. juli 2013 slått sammen med Klima- og forurensningsdirektoratet til et nytt direktorat: Miljødirektoratet.

DN var Miljøverndepartementets rådgivende og utøvende fagorgan innen naturforvaltning, med tverrfaglig kompetanse i fag knyttet til bevaring av biologisk mangfold, økologi, arealforvaltning og friluftsliv. DN's kompetanse og oppgaver ble ved sammenslåingen overført til det nyopprettede Miljødirektoratet. Spørreundersøkelsen og flere av intervjuene i vårt prosjekt ble gjennomført før 1. juli 2013 og omhandlet DN, og undersøkelsen omfatter bare oppgaver som tidligere lå til DN. Vi vil derfor, av hensiktsmessighetsgrunner referere til DN i dette kapitlet, og ikke til Miljøverndirektoratet.

DN skal utøve myndighet, som er tillagt eller delegert til virksomheten, etter følgende lover:

- Naturmangfoldloven
- Naturoppsynloven
- Lakse- og innlandsfiskloven
- Friluftsløven
- Markaløven
- Motorferdselloven
- Genteknologiløven
- Viltloven

- Småbåtloven
- Fjelloven
- Produktkontrollloven
- Svalbardmiljøloven

DN skal også utøve myndighet i henhold til vilkårene for naturforvaltning i vannkraftkonsesjoner, administrere Samlet plan for vassdrag og forvalte ulike tilskuddsordninger.⁴⁹

Statens naturoppsyn (SNO) er organisert som en egen enhet innenfor DN. SNO er miljøforvaltningens operative feltorgan og fører tilsyn med naturtilstanden, og med at bestemmelsene i miljølovgivningen blir overholdt.⁵⁰

4.5.2 DNs rolle i styringen av kommunene

DN møter som oftest kommunene via Fylkesmannen. DNs rolle overfor kommunene er i all hovedsak veiledende, og mye av den opplæringen og veiledningen som DN gir, går via Fylkesmannen eller i samarbeid med Fylkesmannen og fylkeskommunen.

DN mener at det i noen tilfeller sikkert kan være vanskelig for kommunen å vite om det er Fylkesmannen eller DN som er avsenderen for ulike typer henvendelser og initiativ. MD pålegger gjerne DN og Fylkesmannen et felles ansvar for formidling og opplæring knyttet til nasjonal politikk, nytt regelverk etc. Dette gjør at de to instansene møter kommunene både samlet og hver for seg, f. eks. i tilknytning til kursvirksomhet.

4.5.3 Forholdet mellom MD og DN

Avdeling for naturforvaltning i MD har et tett samarbeid med direktoratet, og sier selv at de er kjent for tett styring av sitt direktorat. På det faglige området har DN stor handlefrihet, men når det gjelder lovanvendelse og utøvelse av skjønn kan MD gå inn og overprøve.

MD viser til at DN som oftest utarbeider veiledningsmaterieell etc. på oppdrag fra departementet. DN tar enkelte ganger selv initiativ til å oppdatere en veileder, men også dette må avklares med departementet. Det sendes heller ikke ut rundskriv og veiledere fra DN uten at MD har godkjent det. MD utarbeider også selv veiledere på DNs fagområde. Veileder i naturmangfoldlovens kapittel II er et eksempel på dette.⁵¹

⁴⁹ Kilde: *Instruks for virksomhets- og økonomistyringen i Direktoratet for naturforvaltning, 2013*

⁵⁰ Delegering av tilsynsmyndighet til Direktoratet for naturforvaltning etter naturmangfoldloven § 63, § 64 og §65, 1.juli 2009. Da den nye naturmangfoldloven ble vedtatt ble også lov om statlig naturoppsyn endret slik at Statens naturoppsyn også skal føre kontroll med at bestemmelsene gitt i, eller i medhold av, naturmangfoldloven blir overholdt.

⁵¹ Denne veilederen dreier seg i alt vesentlig om anvendelse av prinsippene i naturmangfoldloven i behandlingen av saker som får betydning for naturmangfoldet .

Planavdelingen i MD⁵² har ansvar for plandelen i plan- og bygningsloven, og gir veiledning til kommuner og fylkeskommuner. Arealplanlegging er noe av det mest kritiske i skjæringspunktet mellom stat og kommune. MD tar politiske avgjørelser i omstridte saker, men de fleste sakene avklares regionalt. DN har ingen formell myndighet på dette området, men gir faglige råd til MD i innsigelsessaker, som kommer opp til departementet. Direktoratet veileder videre Fylkesmannen, som har ansvar for å ivareta naturforvaltningsinteressene i den kommunale planleggingen etter plan- og bygningsloven.

MD gir uttrykk for at de er helt avhengig av DN, både faglig og kapasitetsmessig. Det anses som helt utenkelig å ta inn direktoratets oppgaver i departementet. Det er et viktig prinsipp at forvaltningen skal være kunnskapsbasert, og MD har bruk for et organ som kan komme med uavhengige faglig vurderinger.

4.5.4 Kommunenes ansvar

Kommunene har oppgaver og myndighet etter flere av lovene innenfor naturvern.

Kommunene plikter, i følge naturmangfoldloven, å legge tilgjengelig kunnskap om naturmangfold til grunn for alle beslutninger som får konsekvenser for naturen, samt å legge lovens prinsipper til grunn når de fatter vedtak etter andre lover, slik som plan- og bygningsloven. Hvordan kunnskap og premisser er anvendt, skal dokumenteres i det enkelte tilfelle. Disse prosedyrekravene kom med naturmangfoldloven i 2009, og de har skapt et betydelig opplærings- og veiledningsbehov. Dette skyldes både at kravene i seg selv er utfordrende, og at de nye saksbehandlingsprosedyrene skulle gjelde fullt ut fra den dagen loven trådte i kraft. MD sier at kommunene var lite forberedt på å håndtere dette helt fra starten.

4.5.5 Kommunenes behov for veiledning og kompetansestøtte

DNs ansvar for veiledning og kompetansestøtte til kommunene er en løpende oppgave⁵³, og DN henviser til at de opplever at kommunene først og fremst etterspør praktisk veiledning. DN ivaretar i stor grad sine veiledningsoppgaver gjennom produksjon av ulike typer veiledningsmaterieell og fagstoff. Nettet brukes mer og mer.

Hvilke områder kommunene har veiledningsbehov på, varierer over tid, i takt med delegering av myndighet, nye lovpålagte krav etc. Både MD og DN anser

⁵² Denne planavdelingen flyttes 1 januar 2014 til det nye Kommunal – og moderniseringsdepartementet.

⁵³ Direktoratet for naturforvaltning skal veilede kommuner, regionalt nivå og øvrige sektorer der det er relevant, i bruk av lovverk, forskrifter og andre virkemidler der etaten har myndighet eller ansvar. Eksempler på regelverk der direktoratet har en spesielt viktig veilederrolle, er naturmangfoldloven, arealplanlegging etter plan- og bygningsloven (som virkemiddel for å ta vare på naturmangfold og friluftstinteresser), viltloven, motorferdselloven, friluftsløven og genteknologiløven. (Kilde: *Instruks for virksomhets- og økonomistyringen i Direktoratet for naturforvaltning, 2013*)

at det fortsatt et betydelig behov for veiledning og opplæring rettet mot anvendelsen av prinsippene i naturmangfoldloven, som trådte i kraft i 2009, mens f. eks. veiledningsbehovet knyttet til vilt- og fiskeforvaltning har vært stabilt de senere årene. Opplæring rettet mot deltakelse i nyopprettede styrer for verneområder er også et sentralt område.⁵⁴

I følge DN har kommunene, i tillegg til behov for veiledning om prosedyrer og lovanvendelse, også bruk for effektiv tilgang til fagkunnskap som de trenger i sin saksbehandling. Skriftlig materiale, som er utarbeidet for å møte disse behovene, finnes både i trykte utgaver og på nettet, og flere kunnskapsdatabaser er blitt opprettet. Direktoratets nettsted www.miljokommune.no gir informasjon om ulike tema som er viktige i kommunenes miljøforvaltning, inklusive prosedyrereguleringene for ivaretagelse av hensynet til naturmangfold i saksbehandlinger der det er relevant. Nettstedet er nettopp åpnet og DN har mye oppmerksomhet rettet mot den videre utviklingen. DN er også i ferd med å lage et e-læringsprogram om naturmangfoldloven. DN anser selv at det å lage slike nettsteder og databaser er noe av det viktigste de gjør for kommunene.

4.5.6 Kontaktmønstre og involvering av kommunene

Alle kurs som gjennomføres av DN eller Fylkesmannen, retter seg mot samtlige nivå i kommunene, men det er først og fremst saksbehandlere som deltar. Interessen for de ulike typene kurs varierer fra kommune til kommune. Om et kurs oppleves som interessant, kan f. eks. avhenge av kursets innhold sett i relasjon til geografi. Kommuner i fjellområder har f. eks. ikke de samme interesser og utfordringer som kommuner med strandsoner. Kursdeltakelsen er også ofte personavhengig. DN ser det som ønskelig at flere politikere deltar på kurs, men dette har vist seg vanskelig å få til på kurs med en bred målgruppe. Opplæring rettet mot de nye styrene for verneområdene har i stor grad rettet seg direkte mot politikerne, og da har oppslutningen vært god.

Det hender ganske ofte at kommuner tar direkte kontakt med DN for tolkning av regelverk. Styrene for verneområdene har også direkte kontakt med DN. De har egne kontaktpersoner, og det er de veldig fornøyd med. DN har på sin side også god nytte av denne ordningen. Den gir dem kontakt med ordførere og andre sentrale politikere som sitter i styrene.

DN bruker blant annet evalueringsskjema knyttet til sin kursvirksomhet for å kartlegge opplæringsbehovet i kommunene. På konferanser rettet mot kommunesektoren brukes kommunene som bidragsyttere, spesielt for å dele erfaringer med andre kommuner.

DN har også som praksis å involvere kommunen i utarbeidelsen av veiledere og andre pedagogiske virkemidler. Det opprettes gjerne referansegrupper hvor kommunene deltar. I arbeidet med nettstedet Miljøkommune.no har kommuner vært med på selve utarbeidelsen. Enkelt personer fra kommunesektoren har også kommet med innspill til arbeidet med å lage e-læringsprogram om naturmangfoldloven.

⁵⁴ Jfr. Kap. 4.4.6

MD har tett samarbeid med DN om veiledning og opplæring, og de etterspør tilbakemeldinger om hvordan de ulike tiltakene virker. Fylkesmannen er en viktig formidler i slike saker, og MD bruker fylkesmannsmøter og dialogmøter med KS for å få tilbakemelding. Slik får MD kunnskap om hva som skjer i kommunene selv om ansvar er delegert til DN. MD er imidlertid opptatt av å få mer systematiske tilbakemeldinger via Fylkesmannen. Derfor arbeides det med å utforme embetsoppdraget til Fylkesmannen på en måte som skal sikre dette.

4.5.7 Hensynet til kommunalt handlingsrom

MD understreker at det på enkelte steder innenfor naturforvaltningsområdet er svært lite forvaltningsmessig handlingsrom. Stortinget har i mange tilfeller fattet svært detaljerte vedtak. På verneområdet, hvor det nasjonale hensynet veier tungt, er den kommunale handlefriheten i dag også svært liten. Forvaltningen skal foretas innenfor rammene av internasjonale forpliktelser, naturmangfoldloven og verneforskriften.

DN anser at deres viktigste oppgave overfor kommunene er å gjøre det nødvendige kunnskapsgrunnlaget tilgjengelig slik at kommunene kan fatte sine beslutninger på grunnlag av dette. Direktoratet sier samtidig at de er bevisste på ikke å foreta seg noe som kan virke innskrenkende på bruken av det kommunale handlingsrommet. Når råd gis og veiledere utarbeides, er oppmerksomheten rettet mot å bruke «bør» og «skal» på en korrekt måte. DN er også opptatt av å vise hvilke muligheter for kommunal handlefrihet som finnes innenfor det gitte regelverket. Det gis råd om mulig bruk av virkemidler og hvilket rom det er for utøvelse av kommunalt skjønn. Direktoratet er imidlertid også opptatt av å peke på gode løsninger innenfor lovens rammer, til forskjell fra minimumsløsninger. Når dette skjer legges det vesentlig vekt på å presentere løsningsforslagene som anbefalinger, og ikke som pålegg.

DN peker på at når de lager veiledere, er de klar over at det kan være krevende for kommunene å nyttiggjøre seg dem fullt ut. Mangel på spesialisert kompetanse gjør at kommunene ofte bruker tiltakshavere og konsulenter i tilknytning til arbeid med lokal planlegging. Mangelen på egen kompetanse gjør også at kommunene ikke alltid utarbeider egne forslag, men bare forholder seg til de løsningene tiltakshavernes foreslår. Både MD og DN anser at dette representerer en styringsutfordring for kommunene og at det i praksis påvirker bruken av det kommunale handlingsrommet. DN sier på bakgrunn av dette at de er opptatt av å utforme sine veiledere slik at de også «treffer» tiltakshavere og opplyser dem om rammer og føringer for hva som må utredes før løsninger foreslås.

Kommunenes handlingsrom er i de senere år blitt utvidet ved at MD har flyttet myndighet fra DN og over på regionale myndigheter. Dette har vært i tråd med politiske målsettinger om å øke det lokale ansvaret innenfor naturforvaltning og friluftsliv.

Etter innføringen av ny lakse- og innlandsfisklov, og endringer i viltloven i 1992, fikk kommunene delegert nye oppgaver innenfor vilt – og fiskeforvaltningen. Gjennom en revisjon av viltloven i 2002 ble kommunenes

rolle i viltforvaltningen ytterligere styrket, f. eks. ved tildeling av forskriftsmyndighet på enkelte områder.

DN har delegert forvaltningsmyndighet for mindre verneområder til kommuner som ønsker dette. Forvaltningsmyndigheten er delegert under forutsetning av at verneområdene forvaltes i samsvar med lov, forskrift og statlige retningslinjer for slik forvaltning. DN kan trekke vedtak om delegering av myndighet tilbake, og kommunen kan si fra seg ansvaret for forvaltningen. Når kommunen har forvaltningsansvaret, er DN klageinstans for vedtak som kommunen fatter.

Etter en forsøksperiode ble det i 2010 etablert en ny forvaltningsmodell for nasjonalparker og andre større verneområder, gjennom oppretting av statlige styre på dette området. Styrene har representanter for kommuner, fylkeskommuner og Sametinget, hvor dette er relevant.⁵⁵ Styrene har en sentral rolle i forvaltningen av bruk og skjøtsel av verneområdene, inkludert beslutningsmyndighet i saker som angår tillatelser til og dispensasjon fra vernebestemmelser. MD er klageinstans, mens DN forbereder klagesakene. Fylkesmannen kan påklage vedtak fattet av styrene.

Styrene har også ansvar for å utarbeide forvaltnings- og tiltaksplaner for verneområdene. Planene blir sendt over til DN for endelig godkjenning.

4.5.8 utfordringer for realiseringen av nasjonale mål

MD og DN deler følgende synspunkter på hva som er utfordringer for realiseringen av nasjonale mål innenfor naturvern og naturforvaltning:

- Variasjon i kunnskap, kompetanse og kapasitet i kommunene skaper ulike forutsetninger for realiseringen av nasjonale mål.
- Kommunestørrelsen har mye å si, men det finnes også variasjoner i faglig kompetanse og engasjement, mer uavhengig av størrelse.
- Miljøkompetansen ivaretas på ulike måter. Noen kommuner har god kompetanse, mens hos andre kan den være svakere.
- Den faktiske miljøkompetansen synes å ha innflytelse på kommunenes evne til å gjøre seg nytte av DN's kunnskapsdatabaser.
- Plikten til å begrunne hvordan hensynet til naturmangfold er ivaretatt i saksbehandlingen, f. eks. i plan- og byggesaker, har skapt klarere krav til konsekvensutredninger. Dette utfordrer både kompetanse og kapasitet i kommunene.

⁵⁵ I valget av forvaltningsmodell ble det lagt vekt på at forvaltningen av verneområdene skal være kunnskapsbasert, lokalt forankret og at de skal bidra til mest mulig enhetlig forvaltning. Styrene skal bestå av representanter, fortrinnsvis ordførere, fra alle kommunene i et gitt området. I tillegg skal fylkestinget oppnevne politiske representanter fra berørte fylkeskommuner og fra Sametinget der dette er relevant. Verneområdeforvaltere, ansatt av fylkesmannen, skal utgjøre styrenes sekretariat. (Kilde: Brev fra MD til kommuner 14.12.2009: *Etablering av modell for forvaltning av verneområder – invitasjon til å delta i nasjonalpark-/verneområdestyrer*)

- Det finnes tilfeller hvor en kommune kan være lite motivert for å ta på seg et nasjonalt ansvar, f. eks. for utryddingstruede arter. Dersom en art finnes bare i én kommune, kan det hende at denne kommunen vegrer seg mot å ta ansvaret for at arten ikke skal forsvinne.
- Det er en utfordring at konsulentbransjen utfører så mye av planleggingsjobben i kommunene. Kommunene mister grepet og det kan også oppstå habilitetsproblemer.

4.6 Brannvern og sivilbeskyttelse

Brannvern og sivilbeskyttelse reguleres av

- Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)
- Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)

4.6.1 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ble opprettet i 2003 ved en sammenslåing av Direktoratet for brann og elsikkerhet og Direktoratet for sivilt beredskap. DSB er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og har totalt om lag 600 ansatte. Av disse er rundt 250 tilknyttet hovedkontoret i Tønsberg, mens de øvrige arbeider i de fem tilsynsregionene for eltilsyn, de 20 sivilforsvarsdistriktene og tre skoler⁵⁶ som er underlagt direktoratet.

DSB er fag- og tilsynsorgan på det sivile samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Direktoratet skal ha oversikt over sårbarhets- og beredskapsutviklingen i samfunnet og være pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser. Direktoratet skal i tillegg understøtte Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle.

4.6.2 DSBs rolle i styringen av kommunene

Målgruppene for DSBs virksomhet er mange og ulike. Innenfor DSBs ansvarsområder er kommunene en spesielt viktig aktør siden kommunene utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen og spiller en avgjørende rolle i alt beredskapsarbeid.

Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt

Det legges løpende føringer på Fylkesmannens tilsyn med kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid gjennom det årlige embetsoppdraget fra JD, som DSB har ansvar for å utarbeide. DSB utarbeidet i 2012 en veileder som gir fylkesmannsembetene et felles rammeverk for gjennomføring av tilsynet.

⁵⁶ DSBs skoler er Norges brannskole i Tjeldsund i Nordland, Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap i Asker i Akershus og Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter på Starum i Oppland.

Direktoratet legger, etter eget sigende, vekt på å se tilsyn i sammenheng med andre virkemidler slik som dialog, veiledning, kunnskapsformidling og øvelser, men det understrekes at tilsynet skal være lovlighetskontroll i overensstemmelse med kommunelovens § 10 A, og at tilsynet skal utføres som systemrevisjon.

DSBs tilsyn med det kommunale brann- og redningsvesenet

DSB fører tilsyn med det kommunale og interkommunale brann- og redningsvesenet for å sikre at de gjennomfører lovpålagte oppgaver og at de ressursene som settes inn, fyller regelverkets krav.

Inntil 2001 utførte direktoratet ca. 100 direkte tilsyn i året med besøk i kommunene. I perioden 2002 – 2004 skjedde det en dreining over til et mer risikobasert tilsyn, hvor utplukking av tilsynsobjektene skjedde etter vurderinger av kvalitet, i hovedsak knyttet til potensialet for samarbeid og forebyggende arbeid.

Veiledning rettet mot kommunene

DSB har en lang tradisjon med å lage skriftlige veiledere. Kommunal beredskapsplikt etter den nye sivilbeskyttelsesloven er et nytt område og DSB er nå inne i en periode med omfattende utvikling av veiledningsmateriell, oversikter og statusrapporter. Det er viktig å gjøre det nye regelverket kjent og tydeliggjøre hva kravene til en helhetlig ROS- analyse og overordnet beredskapsplan egentlig innebærer. I forhold til loven vil det alltid være et spørsmål om hva som er godt nok. Svaret på dette vil ifølge DSB i stor grad avhenge av den enkelte kommune og dens spesielle utfordringer.

Det er DSB som lager skriftlige veiledere, mens Fylkesmannen i hovedsak ivaretar muntlig veiledning. Enkelte større kommuner som Oslo lager imidlertid også skriftlige veiledere selv.

På brann- og redningsområdet har DSB, som nasjonal fagmyndighet, lang tradisjon i å utarbeide veiledere rettet både mot øvrige statlige myndigheter, kommunene og næringslivet. Ved utarbeidelse av veiledere rettet mot brann- og redningsvesenet har kommunene ikke pleid å delta, men større brann- og redningsvesen har stått på høringslisten.

DSB bruker ikke lenger egne rundskriv⁵⁷ eller retningslinjer til kommunene. I enkelte tilfeller kan det bli sendt informasjonsbrev. Men som en hovedregel innarbeides denne type informasjon i veiledere eller spres i andre kanaler, som fagsamlinger.

Det er utarbeidet en nasjonal informasjonsstrategi for brannsikkerhet. DSB gir kommunene råd om hvordan de kan gjennomføre kampanjer og bidrar dermed til at kommunen kan oppfylle sin informasjonsplikt.

⁵⁷ Det eneste rundskrivet informantene husker, ble innkalt for ca tre år siden.

Øvelser

Øvelser er et viktig virkemiddel og et satsingsområde for DSB som har fått økt betydning etter 22. juli. På beredskapsområdet arrangeres nasjonale øvelser sammen med JD. Men øvelser skjer også på direktorats- og fylkesmannsnivå og av og til i kommunene avhengig av scenario. Fylkesmennene skal øve kommunene, men kommunene skal også øve seg selv. Kommunens overordnede beredskapsplan skal etter regelverket nå øves hvert annet år. Det skal utarbeides en veileder for gjennomføring og evaluering av øvelser for alle nivåer.

På brann- og beredskapsområdet kommer initiativet til øvelser fra ulike hold. DSB har ansvaret for nasjonale øvelser, men deltar også i øvelser på regionalt og lokalt nivå, hvor de bistår med kompetanse og utstyr, f. eks. helikopter for brannslukking. Det er en viktig føring fra JD at brann- og redningsvesenet skal koples tettere til det totale beredskapsarbeidet i kommunene. Også på brannområdet er det laget veiledere om organisering av øvelser, men ifølge informanter i direktoratet er disse modne for revisjon.

Opplæring

DSB har ansvaret for egne skoler, som tilbyr opplæring i samfunnssikkerhet og beredskap og ivaretar etatsopplæringen av det kommunale brann- og redningsvesenet.

NUSB (Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap) formidler kompetanse til sivilt og militært personell på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Skolen har tilrettelagt kurs mot kommunene, blant annet i forbindelse med den nye loven. NBSK (Norges brannskole) har som primærkunder det kommunale brann- og feiervesenet og Avinor. Skolen ivaretar den løpende opplæringen av brann- og redningsvesenet.

Etter at kommunene i 2009 fikk ansvaret for tilsyn med brannfarlige stoffer, har DSB nedlagt store ressurser i opplæringen av brann- og redningsvesenet på dette området.

4.6.3 Forholdet mellom JD og DSB

DSB har fått delegert viktige oppgaver og myndighet fra JD⁵⁸, blant annet forskriftsmyndighet etter brann – og eksplosjonsvernloven. Oppgavefordelingen mellom JD og DSB formaliseres løpende i styringsdialogen. Etter JDs syn har DSB stor grad av frihet når det gjelder veiledning og forslag til ny politikk. Det siste skjer fortrinnsvis i tilknytning til arbeid med stortingsmeldinger og lignende.

Valg av virkemidler på *beredskapsfeltet* skjer i dialog med JD, og nedfelles i tildelingsbrevet, som DSB har gode muligheter til å påvirke. Men direktoratet tar også egne initiativ, for eksempel til kursrekker på NUSB.

⁵⁸ FOR- 2003-09-01-1161 *Delegering av myndighet til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap etter produktkontrollloven, lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr, brann – og eksplosjonsvernloven og lov om sivilforsvaret.*

Informanter i DSB mener at direktoratet har et stort handlingsrom og nyter den nødvendige tillit til å kunne arbeide selvstendig på faglig grunnlag, men uten å være frakoplet politiske føringer og styring fra departement.

Også fagfolk på *brann- og redningsområdet* gir uttrykk for at DSB har stor handlefrihet og at departementet lytter til direktoratet. Veiledere i regelverksforståelse går via JD før de sendes ut. Med temaveiledere står DSB friere. JD har ikke like tung fagkompetanse som direktoratet og kan derfor ikke i samme grad vurdere det faglige innholdet.

JD får tilbakemeldinger fra DSB om tilstanden i kommunene. Dette skjer i styringsdialogen mellom direktorat og departement, i tilknytning til arbeidet med embetsoppdraget til Fylkesmannen og på fagmøter hvor man drøfter og blir enige om oppfølgingen. Departementet stiller mange krav om at DSB skal rapportere oppover om tilstanden i kommunene, inkludert rapportering om avvik på brann- og redningsområdet. DSB har nå også fått i oppdrag å evaluere hvordan kommunene organiserer sitt brann- og redningsvesen.

I følge informantene i JD ville departementet hatt vansker med å klare seg uten et direktorat på de områdene DSB har ansvar for. En del saker ville ikke vært mulig å behandle grundig nok i et departement, hvor alle saker kan komme på ministerens bord. Det er viktig med en viss avstand for å unngå politisk oppmerksomhet både om stort og smått.

4.6.4 Kommunenes ansvar

Kommunene har tre hovedoppgaver på DSBs ansvarsområder:

- lokal beredskapsplikt,
- brann- og redningsvesen og
- bistand til Sivilforsvaret.

Sivilbeskyttelsesloven (Lov 2010-06-25) Kap. V § 14 omhandler Kommunal beredskapsplikt og kravet om at hver kommune skal utarbeide en *helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse* (ROS – analyse). § 15 inneholder krav om at kommunen på basis av analysen skal lage en *overordnet beredskapsplan*, som det skal gjennomføres øvelser på grunnlag av.

Kommunene har også tidligere vært pålagt krav til beredskapsforberedelser på en rekke områder, hjemlet i særlovgivningen. Det nye i loven av 2010 er at kommunen i tillegg pålegges en *generell* og sektorovergripende beredskapsplikt som ikke skal erstatte, men komplettere plikter som følger av sektorregelverket. Målet er et mer helhetlig og samordnet beredskapsarbeid i kommunene.

Det er et viktig mål for sivilbeskyttelsesloven at den overordnede ROS-analysen og beredskapsplanen skal legges til grunn de løpende plan – og styringsprosessene i kommunene. ROS-analysen kan inneholde funn med betydning for arealbruken, også for eksisterende bebyggelse og regulerte områder.

Brann- og eksplosjonsvernloven (Lov 2002-06-14 nr. 20) kap 3 sier at kommunen skal sørge for etablering og drift av et brann- og redningsvesen, som er bemannet og dimensjonert i forhold til de oppgaver det kan bli stilt ovenfor. Videre har kommunen ansvar for informasjons- og motivasjonstiltak, brannforebyggende tilsyn, forebyggende oppgaver, innsatsstyrke ved brann eller akutte ulykker, feiing og tilsyn med fyringsanlegg med mer.

I følge sivilbeskyttelsesloven kap. IV § 12 og § 13 har kommunen ansvar for å bidra til gjennomføring av Sivilforsvarets oppgaver og tiltak. Kommunen skal blant annet stille rom og kommunal grunn til rådighet, sørge for innkvartering og bespisning, ivareta oppgaver ved lagring og vedlikehold av Sivilforsvarets materiell, planlegge og bistå ved gjennomføring av evakuering samt bygge, utstyre, innrede og vedlikeholde offentlige tilfluktsrom (§ 20).

4.6.5 Kommunenes behov for veiledning og kompetansestøtte

Direktoratets erfaring er at veiledning etterlyses og at brukerne er fornøyd med det som produseres og sendes ut. Det er særlig for brann- og redningsvesenet at det har blitt laget mange veiledere, og i de senere år vært det vært gjort en opprydningsjobb ved å slå sammen og oppdatere en del av disse veilederne, både internt i direktoratet og med samarbeidende andre etater. DSB har også utarbeidet nytt veiledningsmateriell som oppfølging av den nye sivilbeskyttelsesloven, og dette er noe som kommunene i høy grad etterspør.

DSB har erfaring med at dersom politikere får mistanke om at ikke alt er som det skal være i kommunene, så bestiller de tiltak og veiledere. Kommunene har stor oppmerksomhet fra justisministerens side, og noen ganger er JD en pådriver i arbeidet med å få lagte veiledere. Andre ganger er det DSB som tar initiativ og informerer JD om dette.

4.6.6 Kontaktmønstre og involvering av kommunene

Kontaktmønstrene er vesentlig forskjellig på områdene lokal beredskapsplikt og brannvern:

På området *lokal beredskapsplikt* har DSB ingen direktelinje til kommunene, siden ansvaret for tilsyn og oppfølging er lagt til Fylkesmannen. På dette området kjenner kommunene DSB først og fremst gjennom skriftlige veiledning og ellers kun indirekte gjennom direktoratets styring og tilrettelegging via Fylkesmennene. Det forekommer imidlertid sporadisk kontakt, som at kommuner ringer direkte til DSB for å få råd. Direktoratet svarer noen ganger selv på slike henvendelser, men henviser som oftest til Fylkesmannen, som har hovedansvar for den muntlige rådgivningen.

Fylkesmannen har årlige konferanser med kommunene hvor også DSB deltar. Skriftlige veiledere som DSB utarbeider distribueres til kommunene både via Fylkesmannen og på nettet.,

I følge DBS går det *på brannområdet* en direkte faglinje fra DSB og til kommunene, i hovedsak til brann- og redningsvesenet ved brannsjefen. Det er ikke i samme grad kontakt med kommunens politiske og administrative ledelse.

Tidligere har kommunens øverste ledelse og fagforeninger vært invitert med i tilsynsbesøk, men tradisjonelt har det vært liten direkte kontakt med toppledernivået, men nå ser kontakten ut til å øke. Bakgrunnene er økt bevissthet om at regelverket pålegger kommunene å samarbeide med andre kommuner og beredskapsorganisasjoner for å utnytte de samlede ressursene i regionen best mulig. Det sies at det tradisjonelt har vært en utfordring at brann- og redningsvesenet har levd sitt eget liv innad i kommunene.

DSB hatt mye faglig kontakt med kommunenes brannvesen når det gjelder *brannfarlige stoffer*. Dette skyldes at DSBs har en rolle som tilrettelegger og veileder for kommunene. DSB har heller ikke på dette området mye kontakt med kommunens ledelse, men det skjer i tilknytning til store hendelser.

Både kommunens brann- og redningsvesen og de som arbeider med ROS-analyser henvender seg direkte til DSB når det gjelder brannfarlige stoffer..

JD opplyser at de har mye kontakt med KS, selv om dette ikke er formalisert i faste møter. Departementet håper å kunne samarbeide mer aktivt med KS om kontakten ut mot kommunene, men gir uttrykk for at det ikke alltid like enkelt å få dette til.

DSB gjennomfører hvert annet år en kommuneundersøkelse for å kartlegge statusen for samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet ute i landets kommuner. Undersøkelsen er et viktig verktøy for å få god oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet. Kommuneundersøkelsen gir sammen med tilsynsresultater et viktig grunnlag for DSBs og Fylkesmannens oppfølging av samfunnssikkerhetsarbeidet med tanke på å målrette og tilpasse virkemidler etter behov ute i kommunene.

4.6.7 Hensynet til kommunalt handlingsrom

I følge informanter i JD er departementet svært opptatt av det kommunale handlingsrommet på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Man er meget varsom med å formulere føringer som ikke er hjemlet i lov, men etter departementets syn er lovgivningen på DSBs område relativt grei. Det finnes ikke så mange fallgruver, rent juridisk. DSB ser heller ikke utformingen av regelverket som den største utfordringen når det gjelder realiseringen av nasjonale mål. Det som kan være krevende er å få i gang prosesser for iverksetting ute i kommunene, spesielt når det gjelder kommunal beredskapsplikt.

DSB opplever stor etterspørsel etter veiledning, og da gjerne materiell som angir faste løsninger. Å imøtekomme slike ønsker kan utfordre den kommunale handlefriheten ved at rådene kan virke innskrenkende på handlingsrommet. DSB har av samme grunn også bedt Fylkesmennene om å være tilbakeholdne med å gi for konkrete råd i sin muntlige veiledning.

DSB legger, generelt sett, vekt på at veiledninger skal kommunisere forslag til løsninger slik at de ikke oppfattes som eneste alternativ, men i noen tilfeller er det som presenteres i veiledere ikke bare eksempler, men fremgangsmåter som er ment å skape en enhetlig praksis..

Det skal også settes normkrav til brann- og redningsvesenets bemanning, utstyr, evne til å ta imot meldinger mv. DSB drøfter med KS hvordan normkravene bør utformes, men DSB ser balansegangen mellom kommunal handlefrihet og nasjonale mål som et evig dilemma man må leve med. DSB er seg også meget bevisst at når det avdekkes avvik fra de kravene regelverket stiller, så har direktoratet bare pedagogiske virkemidler til rådighet for å møte dette.

Slik JD ser det har styringen av kommunene, etter lov og regelverk på brann- og redningsområdet, over tid vært ganske aktiv og direkte. Videre er det departementets erfaring at det i små kommuner er kort vei for staten til ordførere og rådmenn. Disse er løsningsorienterte og deltar f. eks. ofte selv i tilsyn. I større kommuner har direktoratet mest kontakt på fagnivået i kommunene. Departementet peker også på at det forekommer konflikter mellom politisk og faglig nivå i kommunen. Fagetatene kan bruke resultater fra tilsyn som argument for å få til ordninger som loven påbyr, men som ikke er blitt fulgt opp av den sentrale ledelsen.

4.6.8 Utfordringer for realisering av nasjonale mål

Følgende synspunkter på utfordringer knyttet til realiseringen av nasjonale mål på kommunalt nivå kom fram i intervjuene med DSB og JD:

Generelt ser både departement og direktorat en gjennomgående utfordring i variasjonene innenfor kommunenes ressurser og kompetanse.

Lokal beredskapsplikt

- Kommunenes utvidede beredskapsplikt etter sivilbeskyttelsesloven er krevende, og det er utfordrende for kommunene både å sette av nok tid og ressurser til dette arbeidet og å bygge opp nødvendig kompetanse
- Det er store variasjoner mellom kommunene. De store har profesjonelle enheter, mange små har ikke det. Enkelte steder er det kun en liten prosentandel av en stilling som er dedikert beredskapsarbeid. I en del kommuner er det til og med uklarheter knyttet til hvem som er beredskapskontrakt
- Mange kommuner har ikke tatt innover seg kravene til en helhetlig ROS-analyse. I kommuneundersøkelsen svarer en del at en helhetlig analyse er gjennomført, mens Fylkesmannen i tilknytning til tilsyn har notert avvik på det samme punktet.
- Det er lite ressurser hos Fylkesmannen, selv om behovet for oppfølging av kommunene er stort. Beredskapsenhetene i embedene er blitt mindre og har fått tilført færre ressurser de siste årene.

Brann- og redningsvesen

- Mange kommuner oppfyller ikke lovverkets krav til kvalifikasjoner og dimensjonering av brann- og redningsvesenet. Det er mange små enheter uten noe fagmiljø, og det fins eksempler på brannsjef i 5 % stilling. Det er også problemer med rekruttering mange steder, siden kvalifiserte brannfolk ikke søker seg til små steder uten fagmiljø.

- Det er ca. 300 brann- og redningsvesen og 620 brannstasjoner i landet. Det er kommet styringssignaler fra Stortinget om at det bør bli færre og større enheter. Samtidig er lokal forankring en styrke ved brann- og redningsvesenet
- Å få til godt samarbeid, både interkommunalt og med andre etater og beredskapsorganisasjoner, er en utfordring som nå har fått økt oppmerksomhet i kommunene.

Brannfarlige stoffer

- Regelverket setter krav til planmyndighetene i kommunen. Dette er forholdsvis nytt, og det er vanskelig å få til gode rutiner. DSB ser ofte at planmyndighetene har tillatt bebyggelse, skoler og sykehjem med mer i stor nærhet til risikobedrifter. DSB anser at Brann- og redningsvesenets burde styrke sin dialog med kommunene for å motvirke slike konsekvenser. De burde være mer på banen når kommunene arbeider med planlegging. DSB mener at det ville vært en fordel om arbeidet med farlige stoffer kunne inngå i embetsoppdraget til Fylkesmannen, da det ville kunne styrke arbeidet mot kommunene.

5 Kommunenes erfaringer

5.1 Innledning

I dette kapitlet presenterer vi funn fra spørreundersøkelsen og fra intervjuene med kommunene. Spørreundersøkelsen ble gjennomført av Agenda Kaupang AS våren 2013⁵⁹ og var rettet mot ordførere, rådmenn og fagansvarlige. Den ble sendt ut til 528 personer i 106 kommuner og omfattet en rekke spørsmål om kommunenes erfaringer med direktoratenes styring og veiledning.

Det kom svar fra:

- Rådmenn i 37 kommuner (svarprosent 36)
- Ordførere i 40 kommuner (svarprosent 39)
- Fagansvarlige i 90 kommuner (svarprosent 57)

I tillegg til spørreundersøkelsen har Difi gjennomført intervjuer med rådmenn, ordførere og fagansvarlige i fem kommuner.⁶⁰

5.2 Kommunenes kontakt med direktoratene

5.2.1 Hvor mye kontakt har kommunene med direktoratene?

Både spørreundersøkelsen og intervjuene med kommuner og direktorater viser at kommunene i svært begrenset grad har direkte kontakt med direktoratene. Det meste av kontakten med staten er med Fylkesmannen. Kontakten med direktoratene er preget av at direktoratene sender rundskriv, veiledninger, retningslinjer til kommunene. Kommunene bruker også direktoratenes nettsider aktivt.

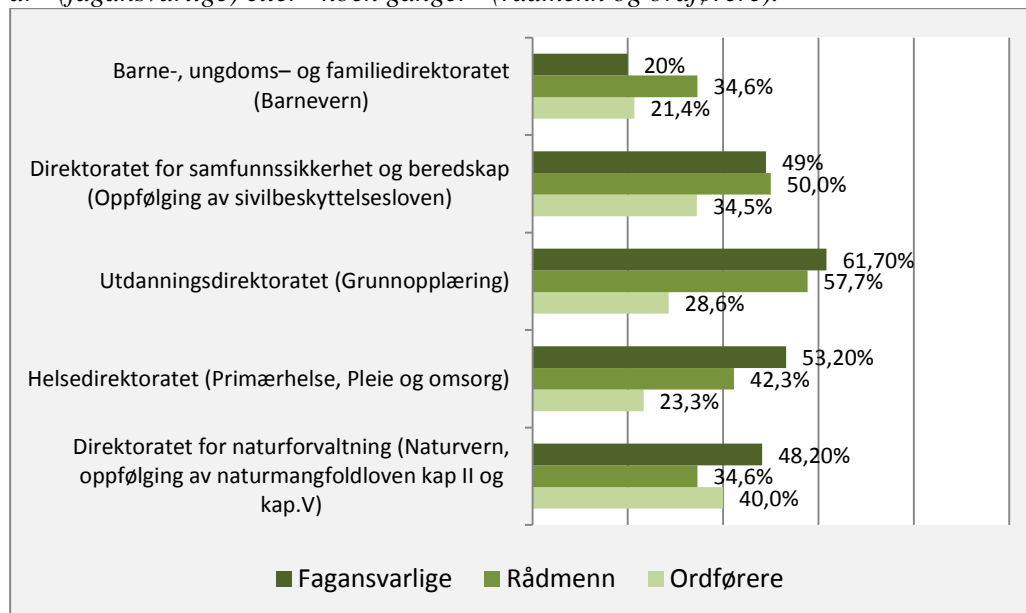
Som figur 1 viser er det forskjeller mellom de ulike gruppene i kommunen mht. kontakthypigheten med direktoratene. Det er også ulikheter mellom direktoratene. Utdanningsdirektoratet er det direktoratet som flest i kommunen har kontakt med. DN skiller seg ut som det direktoratet ordførere har mest kontakt med. Dette er ikke unaturlig ettersom dette ofte dreier seg om problemstillinger av lokalpolitisk interesse.

Bufdir skiller seg ut som det direktoratet kommunen har minst kjennskap til og minst kontakt med. Derimot har de kontakt med Bufetats ytre apparat, særlig fagteamene. I intervjuene får vi høre at fagpersonene i kommunene heller tar direkte kontakt med departementet enn med Bufdir. Dette skyldes at Bufdir har en annen rolle overfor kommunene enn de øvrige direktoratene. (Jf. kap 4.2).

⁵⁹ *Kommunenes syn på direktoratenes styring og veiledning. Resultater fra spørreundersøkelse i norske kommuner.* Agenda Kaupang AS : Rapport 24.06 2013

⁶⁰ Se kap. 2 for nærmere omtale av metode og utvalg av kommuner

Figur1: Prosentandeler som svarer at de har hatt kontakt med direktorater enten «siste år» (fagansvarlige) eller «noen ganger» (rådmenn og ordførere).

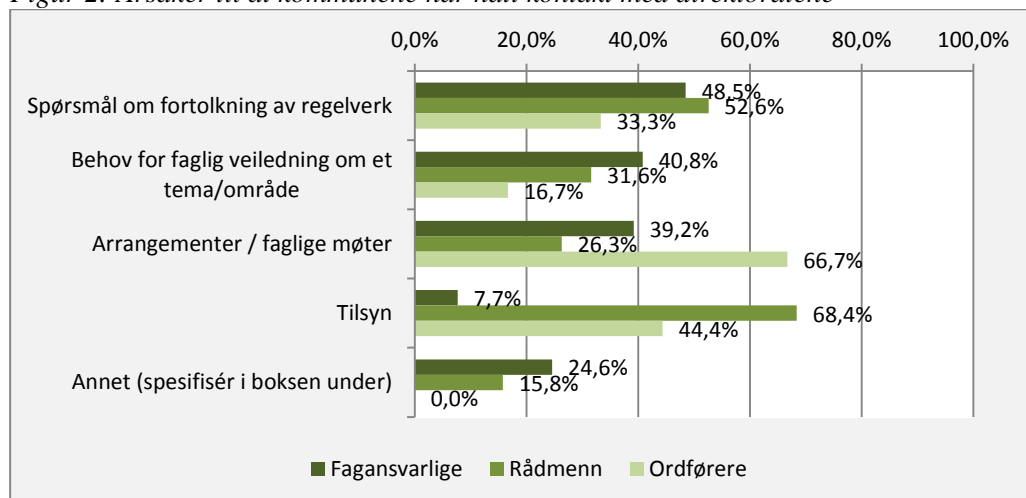


Det er noen forskjeller mht. kommunestørrelse. Når det gjelder de fagansvarlige er det slik at jo større kommuner, desto mer kontakt har de med direktorater. For ordførere er det omvendt: Jo mindre kommuner, desto mer kontakt med direktoratene. For rådmannsgruppen er det ingen klare forskjeller.

Gjennom intervjuene bekreftes inntrykket av at rådmenn og ordførere sjelden tar kontakt med direktoratene. Fagpersoner tar i enkelte tilfeller direkte kontakt med direktoratene, men det er vanligvis i tilfeller der de ikke har fått nødvendige avklaringer hos Fylkesmannen.

5.2.2 I hvilke sammenhenger har kommunen kontakt med direktoratene?

Figur 2: Årsaker til at kommunene har hatt kontakt med direktoratene

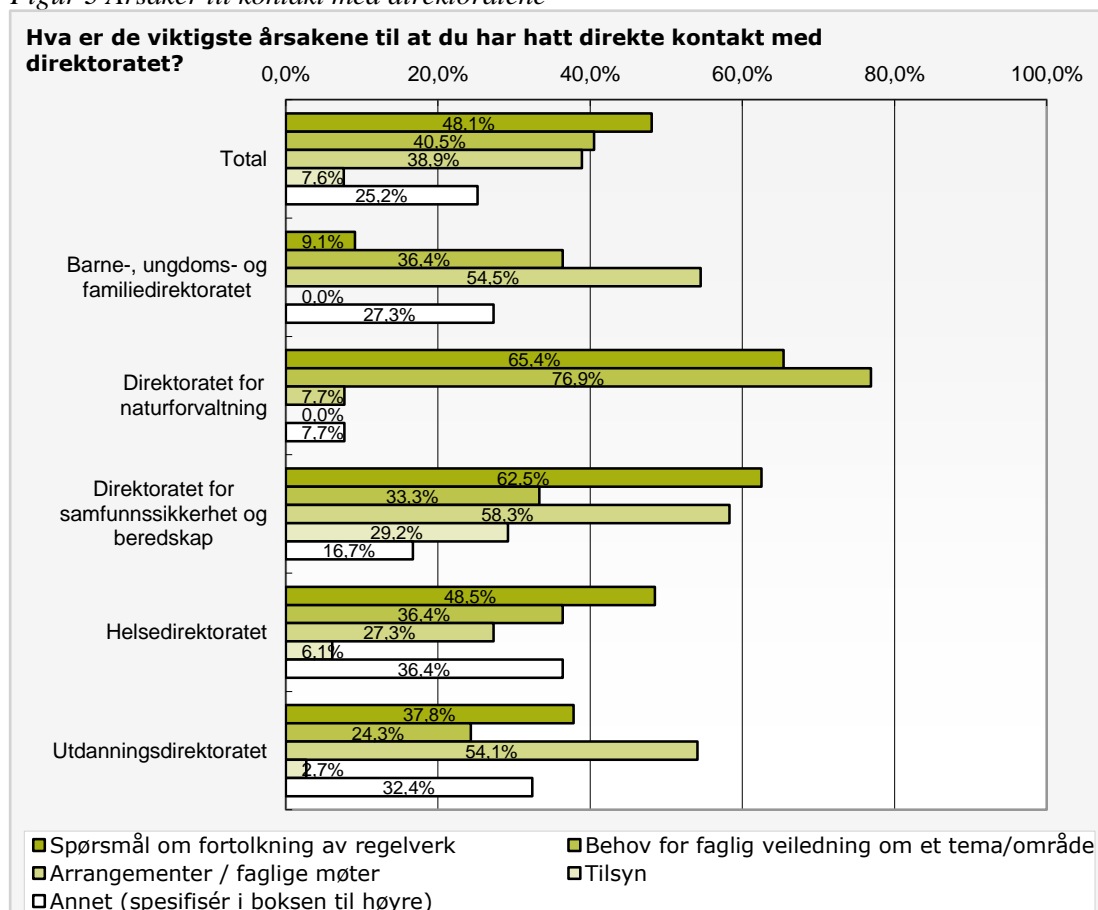


Spørreundersøkelsen viser at det er forskjeller mellom gruppene mht. i hvilke sammenhenger de har kontakt med direktoratene (jf. figur 2). Både fagansvarlige og rådmenn oppgir at de tar kontakt vedr. fortolkning av regelverk. Inntrykket fra intervjuene er at dette gjøres oftere av fagansvarlige enn av rådmenn. Rådmenn og ordførere i små kommuner har noe hyppigere kontakt om regelverk og faglige spørsmål enn rådmenn og ordfører fra større kommuner.

Ordførere møter direktoratene først og fremst gjennom arrangementer og faglige møter. Både rådmenn og ordførere oppgir også at de har kontakt med direktoratene i forbindelse med tilsyn. Spørreundersøkelsen gir ikke svar på hvorfor de har kontakt med direktoratene i denne sammenhengen. Det er Fylkesmannen som fører tilsyn med kommunene og det er ikke vanlig at direktoratene deltar.

Ser vi på de ulike direktoratene som de fagansvarlige i kommunen har kontakt med, ser vi at det er enkelte forskjeller mht. årsaker til kontakt. Noe av dette skyldes de oppgavene og rollene som direktoratene er tillagt overfor kommunene. For eksempel skiller Bufdir seg ut ved at en svært liten andel har spørsmål knyttet til fortolkning av regelverk. Ettersom hverken Bufdir eller DN har tilsynsfunksjon så er dette ikke tema i kontakten med kommunene. DN skiller seg ut ved at behovet for faglig veiledning er den hyppigste årsaken til at fagansvarlige tar kontakt. For Bufdir, Utdanningsdirektoratet og DSB er arrangementer/faglige møter en viktig grunn til kontakt.

Figur 3 Årsaker til kontakt med direktoratene

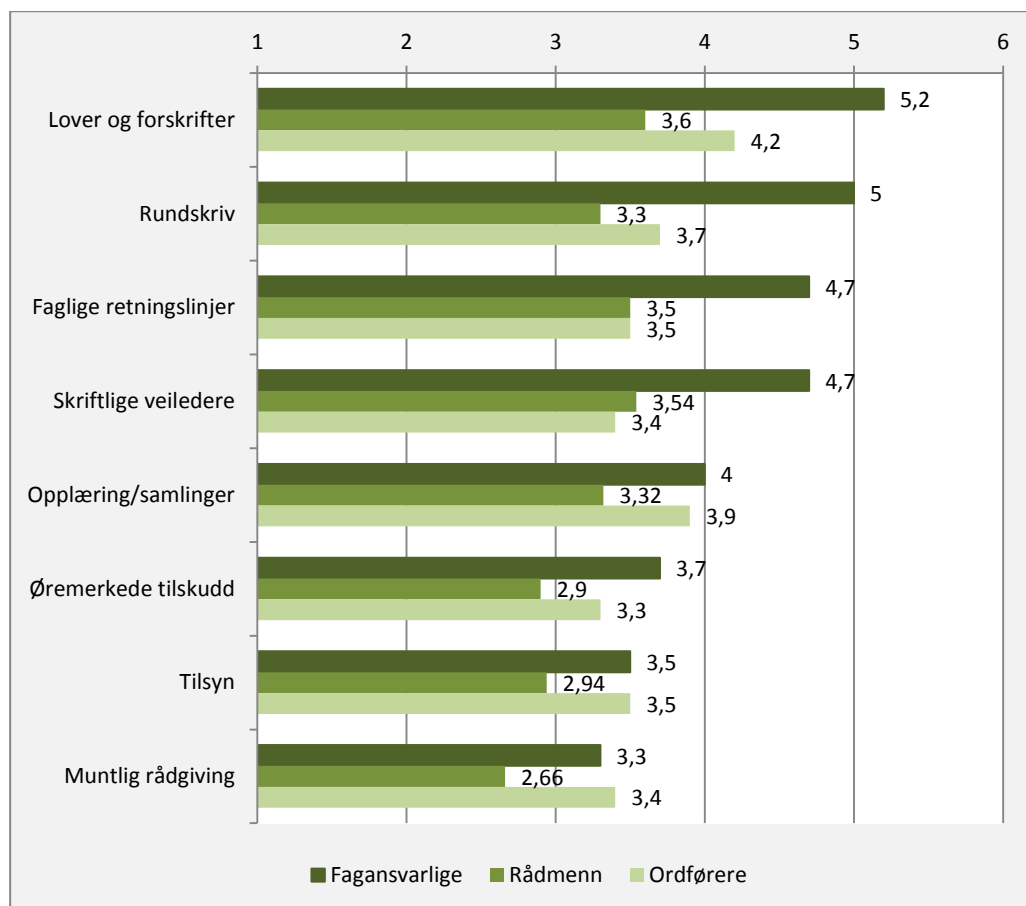


På spørsmål om de fagansvarlige opplevde å få tilfredsstillende svar på sine henvendelser til direktoratet, så er det små variasjoner. På en skala fra 1 til 6 (der 6 er «i svært stor grad») fikk direktoratene en score på mellom 4,1 og 4,7.

5.3 Synspunkter på statlige virkemidler

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om i hvilken grad de mener at de ulike typene statlige styringsvirkemidler er positive bidrag i kommunens oppgaveløsning. Ordførere ble bedt om å ta utgangspunkt i det direktoratet de kjente best.⁶¹ Rådmenn ble spurt om alle direktorater og de fagansvarlige ble spurt om «sitt» direktorat.

Figur 4. I hvilken grad er virkemidler positive bidrag i oppgaveløsningen?



Som figuren over viser, så er de fagansvarlige gjennomgående mer positive enn rådmenn og ordførere til alle typer virkemidler, med unntak av muntlig rådgiving. Her er ordfører og fagansvarlige omtrent like fornøyde. Rådmenn er gjennomgående mindre fornøyde enn de andre gruppene.

⁶¹ Nesten 50 prosent av ordførerne oppga mest erfaring med DN. Ordførere med mest erfaring med DN kommer særlig fra mindre kommuner. Fra større kommuner er det Udir flest oppgir at de kjenner best

Lover og forskrifter, rundskriv, faglige retningslinjer og skriftlige veiledere oppleves som mest nyttige. Øremerkede tilskudd, tilsyn og muntlig rådgivning får alle en score på under 4 av alle de tre gruppene.

Det er som forventet at lover/forskrifter og dertil hørende rundskriv vurderes som mest nyttige for kommunene. Dette gjelder de oppgavene som kommunene er pliktige til å gjennomføre. Veiledninger og faglige retningslinjer er spesielt nyttige for de fagansvarlige.

Når vi sammenligner de fagansvarliges oppfatninger om direktoratenes bruk av virkemidler med svarene på hvilken nytte de har av de samme virkemidlene, så ser vi at nytten gjennomgående vurderes som større enn bruken. Det er størst «sprik» mellom bruk og nytte når det gjelder Bufdir og DN. Dette kan ses som et tegn på at de fagansvarlige ønsker mer veiledning mm. fra disse to direktoratene.

Spørreundersøkelsen indikerer at tilskudd ikke anses som et like nyttig virkemiddel for kommunene som bl.a. lovverk, retningslinjer og veiledninger. KS har også i mange sammenhenger vært kritiske til øremerkede tilskudd fordi det styrer kommunens aktivitet i stor grad.

Gjennom intervjuene fremkommer det at flere av informantene er positive til tilskudd som virkemiddel. Dette gjelder særlig de fagansvarlige. Flere gir uttrykk for at de søker på tilskuddsordninger de mener er relevante for dem. Samtidig pekes det på at øremerkede tilskudd er begrenset i tid, og at det er krevende for kommunen når tilskuddet opphører.

Som vi ser av figuren oppfattes tilsyn i begrenset grad som et nyttig virkemiddel. Tilsyn har ikke vært hovedtema i intervjuene, men inntrykket som gis er at en del rådmenn er kritiske til omfanget av tilsyn. Det vises til at staten burde være mindre opptatt av kontroll og mer opptatt av utvikling.

De fagansvarlige er ofte mer positive til statlig tilsyn. Flere gir uttrykk for at tilsynet stort sett fungerer bra og at kommunen får hjelp til å gå i riktig retning.

5.4 Veiledning og rådgivning

5.4.1 Hvem mottar veilederne?

Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at faglige veiledere og retningslinjer i stor grad sendes direkte til fagansvarlige og også til det utøvende nivået i kommunene.(f.eks. rektorer ved grunnskolene). Inntrykket både i spørreundersøkelsen og intervjuene er at de fagansvarlige er hovedmålgruppen for veilederne.

Noen ganger opplever kommunen at både direktoratet og Fylkesmannen sender ut de samme veilederne. I andre tilfeller får kommunen kun et varsel på epost om at en ny veileder eller nye retningslinjer er lagt ut på det aktuelle direktoratets nettsider.

De fagansvarlige gir uttrykk for at det politiske nivået i kommunen ikke får tilsendt veiledere, og at veiledere heller ikke er et tema i kommunens beslutningsorganer. Spørsmål om statlige tilskudd tas opp politisk hvis regelverket krever politisk behandling i forkant av en søknad.

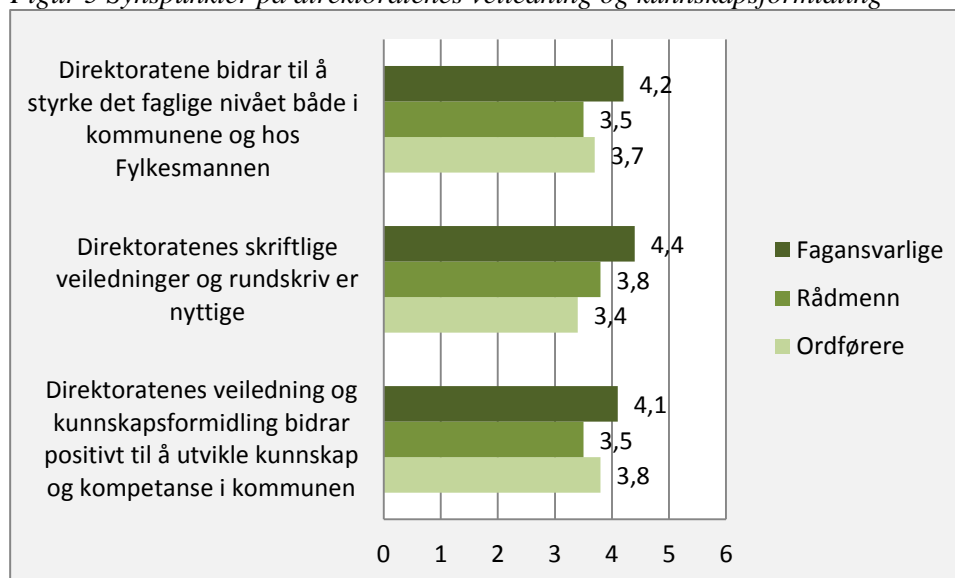
I en undersøkelse som gjennomføres av NIBR⁶² vises det til at målgruppen for veiledere varierer:

«Mens veilederen for frisklivssentraler retter seg mot det besluttede nivået i kommunene, altså politisk-administrative myndigheter, gir den samtidig konkrete faglige råd og tips til dem som skal arbeide i og med tiltakene sentralene tilbyr. Også veilederen til spesialundervisning retter seg mot de administrative myndigheter i kommunene, og bygger sin argumentasjon på regelverket gitt i opplæringsloven. Dette gjelder også de fleste veilederne innenfor plan.»

5.4.2 Hvordan oppfattes veiledning og rådgivning?

Som figur 4 viser (jfr. kap. 5.3), så oppfattes skriftlige veiledere og faglige retningslinjer som mer nyttige enn f.eks. muntlig rådgivning. Figur 5 (under) utdyper dette bildet noe og viser bl.a. at de fagansvarlige er mer positive enn rådmenn og ordførere til direktoratenes veiledningsrolle overfor kommunene.

Figur 5 Synspunkter på direktoratenes veiledning og kunnskapsformidling



Gjennom intervjuene med ledere og andre ansatte på de ulike fagområdene, er hovedinntrykket at veiledere oppfattes som nyttige. De fagansvarlige gir uttrykk for at veiledere gir nyttige presiseringer for fagfolkene i kommunen. De bruker veiledere som rettesnor. Samtidig viser flere til at er det kan være krevende å leve opp til alle veilederne.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at kommunene har et avslappet forhold til veilederne de mottar. De bruker de som de opplever som nyttige. Veilederne

⁶² Det refereres her til en ennå ikke publisert evaluering av statlige veiledere som styringsvirkemiddel overfor kommunene.

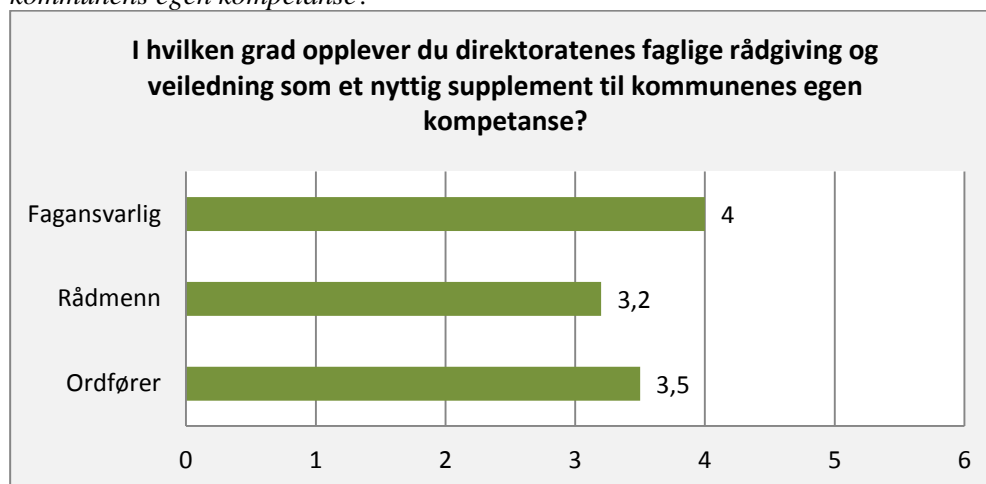
oppfattes av mange som viktige i kommunens faglige utviklingsarbeid. Som en fagansvarlig uttrykker det: «Det kan nesten ikke bli for mye veiledning fra direktoratene så lenge det ikke er direkte styrende. For oss er veilederne et viktig inntak til nasjonale føringer».

Både fagansvarlige og rådmenn gir uttrykk for at de oppfatter veilederne som veiledende og ikke som påbud. «Vi tar hensyn til dem, men lar oss ikke styre av dem».

Fra de fagansvarlige på utdanningsområdet gir enkelte uttrykk for at veilederne vanligvis kommer på områder der de strever og der det er greit å få avklart hva som skal gjøres. Som en av informantene sier: «Det er ofte en lettelse når veiledninger kommer». De fagansvarlige sier også at det uansett er greit for dem å vite hva direktoratets tolkning er, selv om kommunen velger en annen tolkning.

På utdanningsområdet blir det vist til at mye av det som Utdanningsdirektoratet utarbeider er skrevet av jurister, mens mottakerne i kommunen er skolefagsmennesker. Det kan være krevende for kommunen å få hjelp til å forstå regelverk og retningslinjer, og direktoratet kan i liten grad bistå fordi de ikke har nok kjennskap til hvordan ting virker i praksis. Fylkesmannen kan heller ikke gi råd enkeltsaker fordi de evt. vil kunne komme til å skulle behandle klage i saken. Dette betyr at gode skriftlige veiledninger er viktige.

Figur 6. Er faglig rådgiving og veiledning fra direktoratene nyttig supplement til kommunens egen kompetanse?

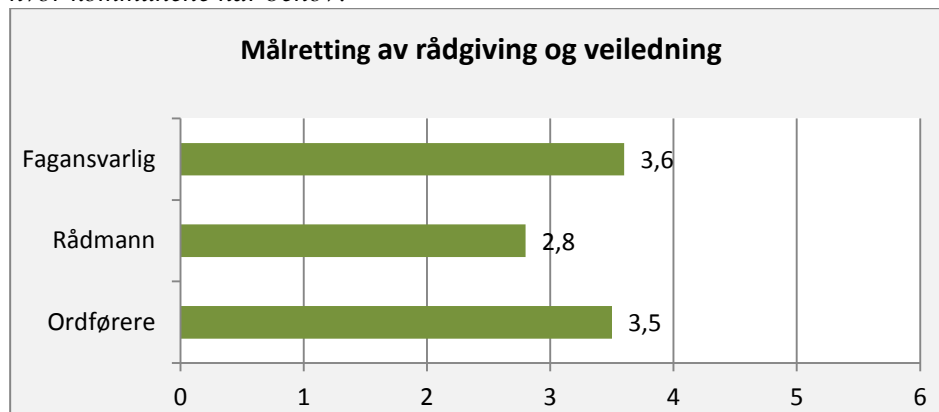


Som figur 6 viser, er det delte oppfatninger blant fagansvarlige, rådmenn og ordførere mht. i hvilken grad rådgiving og veiledning er et nyttig supplement til kommunens egen kompetanse. De fagansvarlige er mer positive i sin vurdering enn rådmenn og ordførere. Veiledninger og rådgiving fra direktoratene er også primært rettet mot denne gruppen. Kommunestørrelse synes ikke å ha betydning for vurderingene av nytte.

5.4.3 Hvor målrettet er veiledningen?

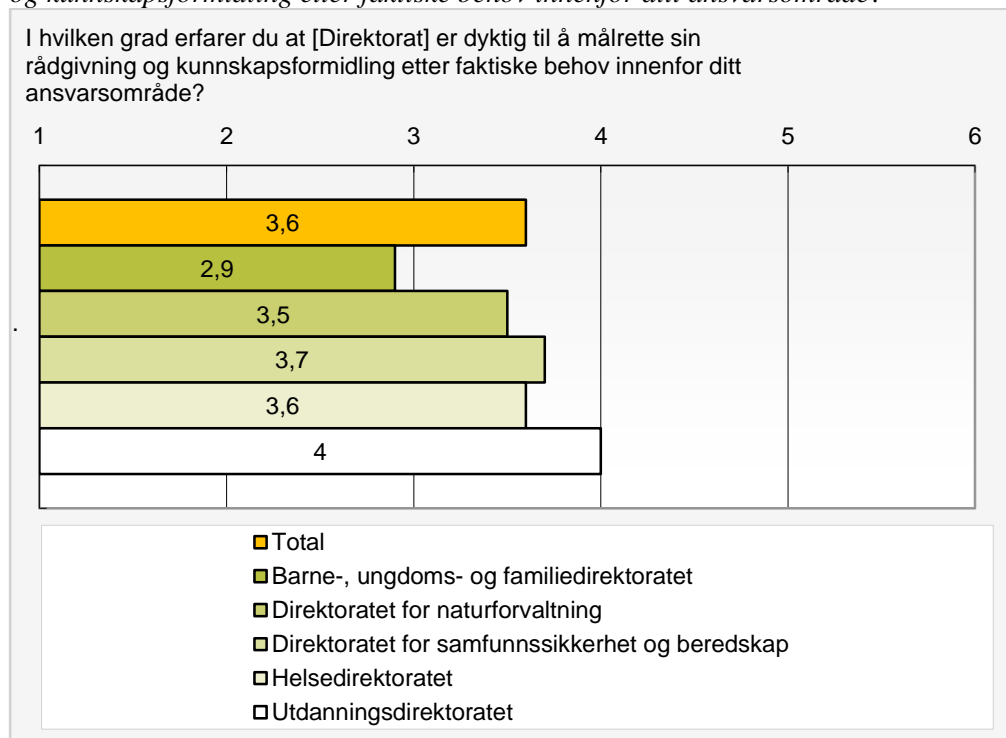
På spørsmål om kommunene mener at direktoratene er flinke til å målrette rådgivning og veiledning til kommunens behov, ser vi at rådmenn er mindre positive enn fagansvarlige og ordførere.

Figur 7. Er direktoratene flinke til å målrette rådgivning og veiledning til områder hvor kommunene har behov?



Gjennom intervjuer med fagansvarlige i kommunene er det flere som gir uttrykk for at ikke alle veiledere treffer deres behov der og da. De mener likevel at det er nyttig å få dem tilsendt eller få informasjon om at de finnes på nettsider, fordi de gjerne kan ha behov for dem ved en senere anledning.

Figur 8. I hvilken grad erfarer du at direktoratet er dyktig til å målrette sin rådgivning og kunnskapsformidling etter faktiske behov innenfor ditt ansvarsområde?



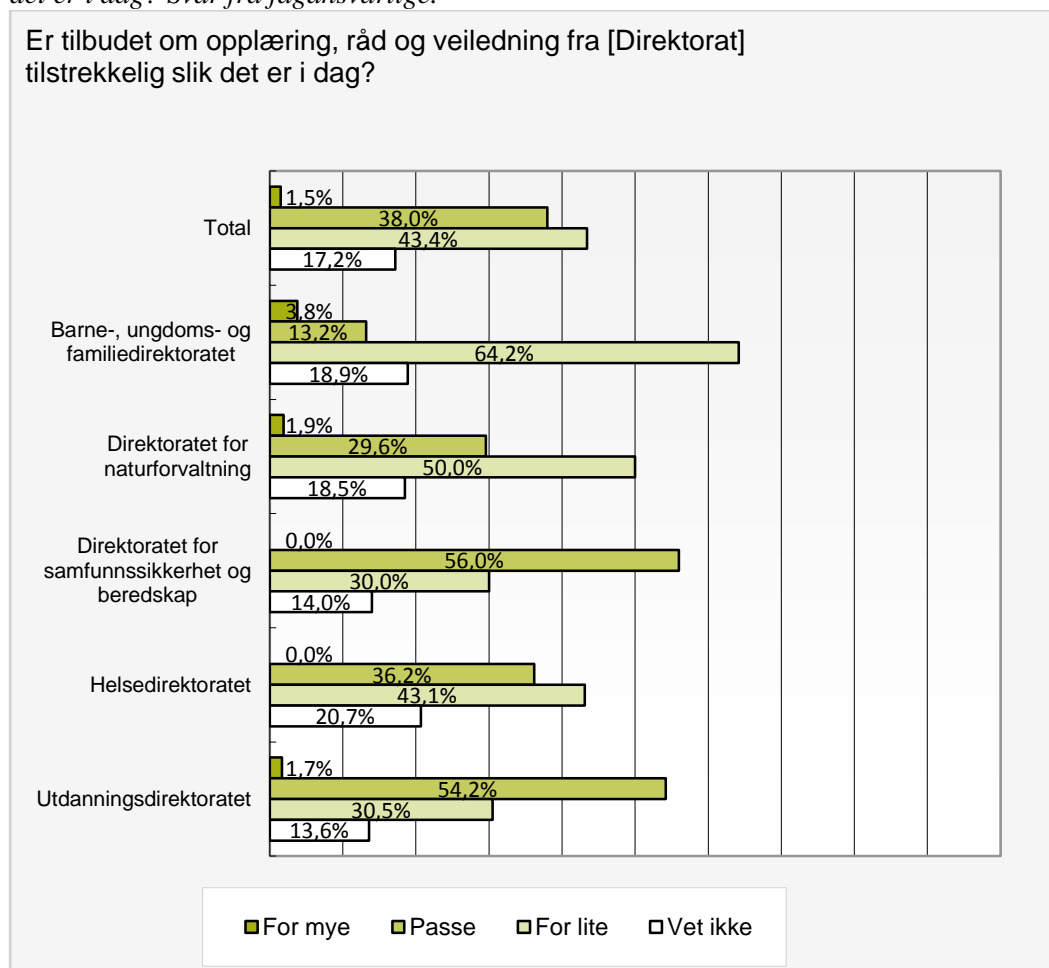
Ser vi på vurderingene av de ulike direktoratene (figur 8, over), så fremgår det at de fagansvarlige mener Utdanningsdirektoratet er best til å målrette veiledningen. DN, DSB og Helsedirektoratet vurderes ganske likt, mens Bufdir

oppleves som mindre gode på å målrette veiledningen sin. Dette samsvarer med vurderingene de fagansvarlige gjør mht. bruk og nytte av ulike virkemidler (se kap. 5.3).

Gjennom intervjuene bekreftes inntrykket av at kommunene har svært begrenset kontakt med Bufdir. Kontakten er med det regionale apparatet. Bufdir er i liten grad tillagt en rolle i å veilede kommunene på sitt fagområde og de skiller seg slik sett fra de øvrige direktoratene i vår undersøkelse. Det er likevel interessant å merke seg etterspørselen etter faglige råd og veiledning fra de fagansvarlige på dette området.

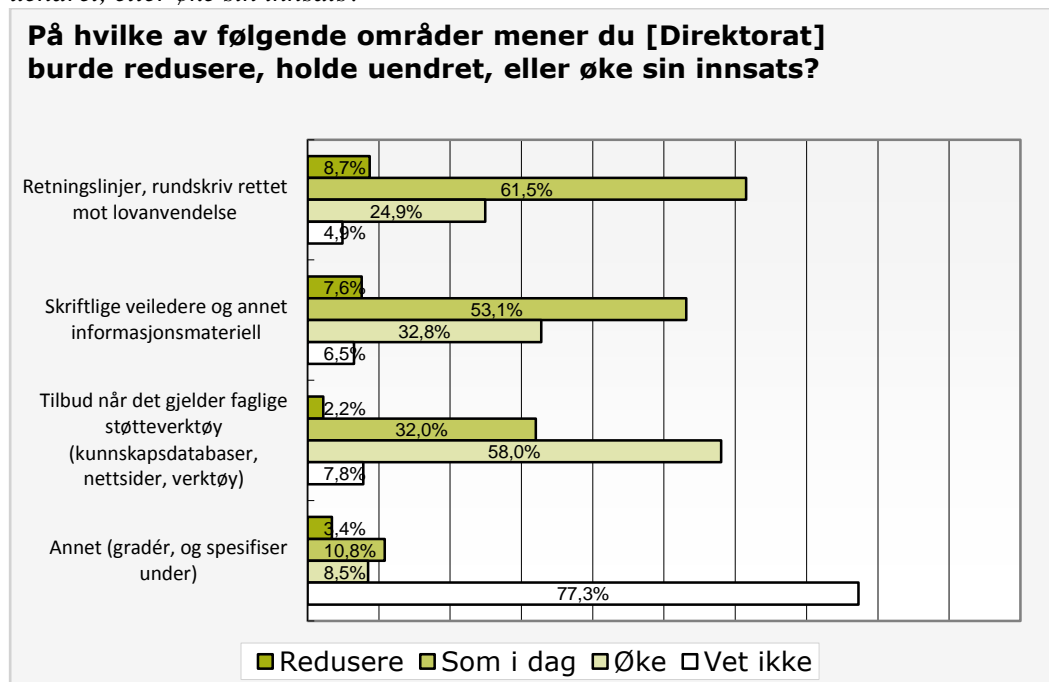
Dette inntrykket forsterkes ytterligere når vi ser på svarene fra de fagansvarlige på spørsmålet om tilbudet om opplæring, råd og veiledning er tilstrekkelig slik det er i dag. (under). Som vi ser i figur 9 så skiller Bufdir og DN seg ut med at halvparten eller flere av respondentene mener at det er lite tilbud i dag.

Figur 9. Er tilbudet om opplæring, råd og veiledning fra direktoratet tilstrekkelig slik det er i dag? Svar fra fagansvarlige.



Figur 10 viser de fagansvarliges syn på omfanget av direktoratenes bruk av de ulike virkemidlene. Som vi ser er det få som gir uttrykk for at innsatsen bør reduseres på noen av virkemiddeltypene. Derimot er det et klart flertall som ønsker økt tilbud når det gjelder faglige støtteverktøy som kunnskapsdatabaser, støtteverktøy mm.

Figur 10. På hvilke av følgende områder mener du direktoratet burde redusere, holde uendret, eller øke sin innsats?

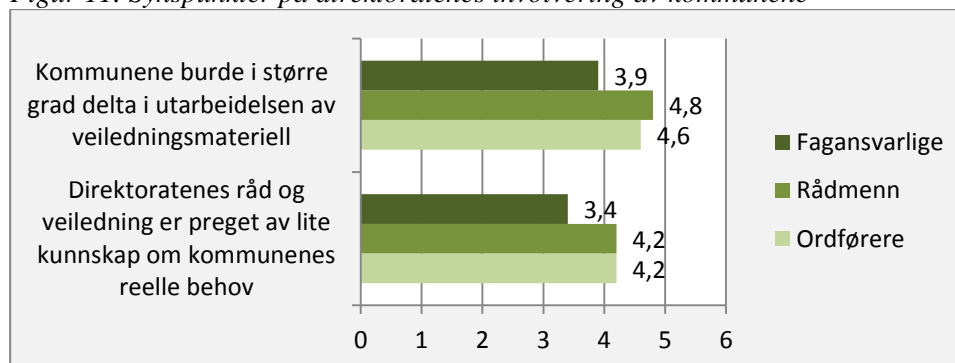


Dette inntrykket bekreftes gjennom intervjuene. De fagansvarlige gir uttrykk for at de synes veiledninger er viktige og ønsker større grad av maler og andre verktøy. Også blant rådmenn fremkommer det lignende synspunkter. «Jeg skulle ønske at staten var mer på banen mht. å vise eksempler og beste praksis», er det en som sier. Mange ønsker seg «oppskrifter» slik at de selv slipper å utvikle rutiner mm. på egenhånd.

5.4.4 Hvordan involveres kommunene i utarbeidelsen av veiledere?

Som vi ser at figur 11 under, så mener rådmenn og ordførere at kommunene i større grad bør delta i utarbeidelsen av veiledningsmaterieell. De mener også (i relativt stor grad) at direktoratenes råd og veiledning er preget av lite kunnskap om kommunenes reelle behov. Også på disse spørsmålene er de fagansvarlige noe mer positive til direktoratenes innsats.

Figur 11. Synspunkter på direktoratenes involvering av kommunene



Dette inntrykket bekreftes gjennom intervjuene. Fra direktoratene side har vi fått høre at de ofte involverer fagpersoner fra kommunene når de skal utarbeide

veiledningsmateriell. Likevel er det enkelte av våre informanter på fagsiden i kommunene som sier at de ofte ser at veilederne er laget av folk som aldri har arbeidet i kommunal virksomhet.

KS er opptatt av at direktoratene i større grad bør involvere rådmenn og ikke bare fagfolk fra kommunene når veiledninger skal utarbeides. Fagfolkene i kommunen vil ofte ha sammenfallende interesser med fagfolkene i direktoratene, og rådmenn vil kunne bringe inn et nyttig helhetsperspektiv i arbeidet med veiledninger. Samtidig vedgår de at rådmenn i dag ikke har kapasitet til å delta i den type arbeid i noen særlig utstrekning.

5.5 Statlig styring og kommunalt handlingsrom

5.5.1 Utviklingen i den statlige styringen

I dette prosjektet ser vi særlig på direktoratenes rolle i den statlige styringen av kommunene. Det vil i mange sammenhenger være vanskelig å skille direktoratenes styring fra statens styring mer generelt. Inntrykket fra intervjuene er også at informantene stort sett forholder seg til «staten» enten denne er representert ved departement, direktorat eller Fylkesmann. I spørreundersøkelsen har vi derfor stilt noen spørsmål om utviklingen og omfanget av den statlige styringen mer generelt.

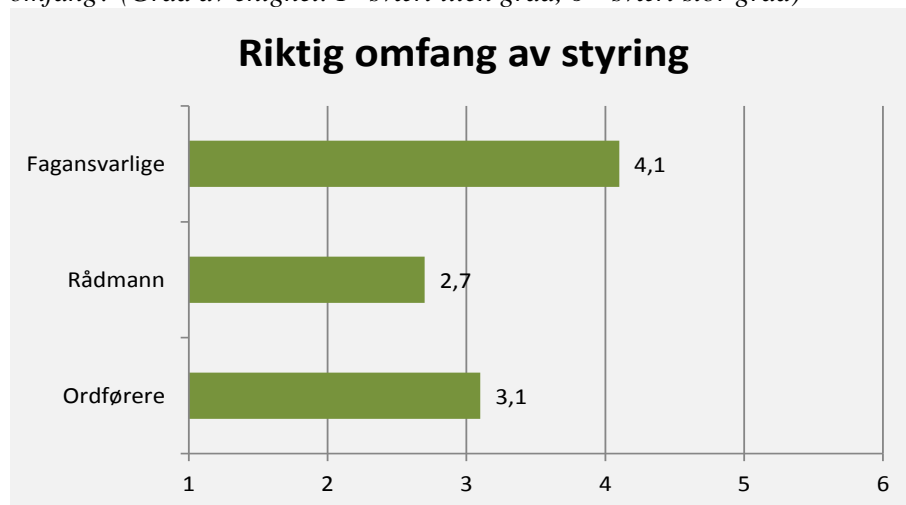
På spørsmål om hvilke statlige aktører som er viktige når det gjelder påvirkning av kommunens prioriteringer og løsninger, anser respondentene at Fylkesmannen er viktigst. Deretter følger departementet og så direktoratene. Direktoratene er viktigere for de fagansvarlige enn for rådmenn og ordførere.

Figur 12. I hvilken grad oppfatter du følgende kilder som viktige for deg når det gjelder å forstå hvordan statlige mål og reguleringer bør iverksettes? (1 er lite viktig, 6 er svært viktig)

	Ordførere	Rådmenn	Fagansvarlige
Departementene	4,2	3,9	4,2
Direktoratene	3,6	3,7	4,5
Sentrale tilsynsetater	3,6	4	3,9
Fylkesmannen	4,8	5	5,1
Stortingsdokumenter	3,8	3,1	3,6
KS	4,4	4,5	3,8
Media	3,6	3,1	3,1
Partiapparatet	4,4		
Andre kilder	3,2	2,1	3,2

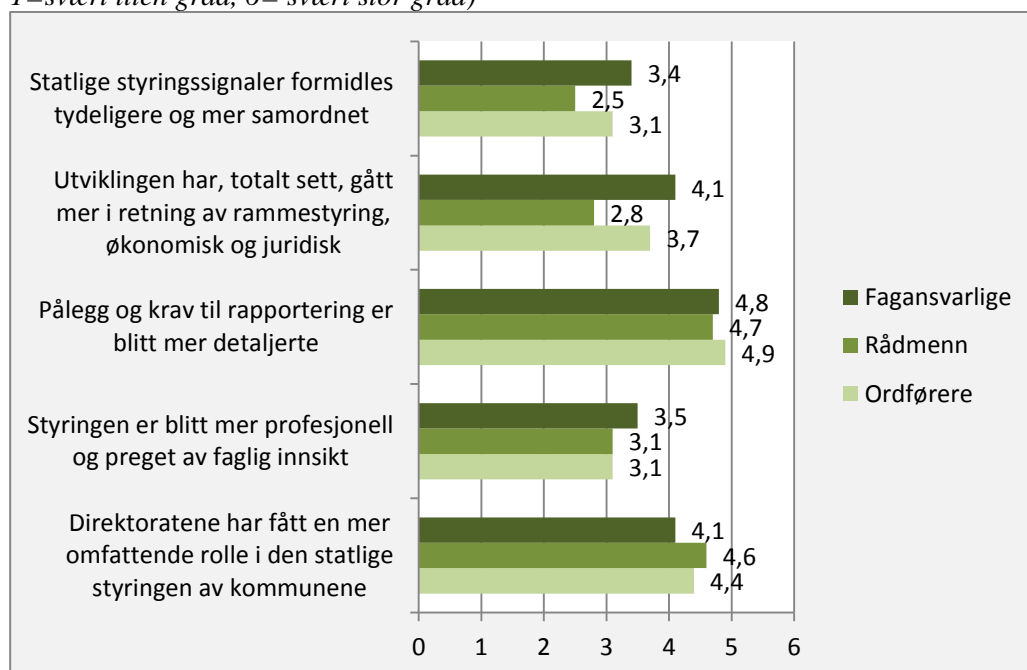
Det er klare forskjeller mellom de ulike gruppene respondenter når det gjelder oppfatninger om den statlige styringen. Som figur 13 (under) viser er rådmenn og ordførere langt mer kritiske til omfanget av styring og veiledning fra staten enn de fagansvarlige. På en skala fra 1 til 6, der 1 er «svært liten grad» og 6 er «svært stor grad» har rådmenn en gjennomsnittlig score på 2,7, mens ordførere bare så vidt ligger over 3.

Figur 13. I hvilken grad vil du si at det samlede omfanget av styring og veiledning fra staten (fra departement, direktorat, tilsyn og fylkesmann) har et nødvendig og riktig omfang? (Grad av enighet. 1=svært liten grad, 6= svært stor grad)



Vi ser også (figur 14 under) at de tre gruppene vurderer en rekke påstander om statlig styring ulikt. De fagansvarlige er stort sett mer positive enn rådmenn og ordførere til utviklingen i den statlige styringen av kommunene. Det er imidlertid enighet om at pålegg og krav til rapportering er blitt mer detaljerte. Her har alle de tre gruppene en gjennomsnittlig score på nesten 5. Selv om det er forskjeller mellom gruppene i grad av enighet, så er hovedinntrykket at kommunene i begrenset grad opplever at statlige styringssignaler formidles tydeligere og mer samordnet enn før. Det er heller ikke stor oppslutning i noen av gruppene om at styringen er blitt mer profesjonell og preget av faglig innsikt, selv om fagfolkene er litt mer enige i denne påstanden enn ordførere og rådmenn. Derimot er også enighet, gruppene i mellom, om at direktoratene har fått en mer omfattende rolle i den statlige styringen av kommunene.

Figur 14. Synspunkter på utvikling i statlig styring av kommunene (Grad av enighet. 1=svært liten grad, 6= svært stor grad)



5.5.2 Kompetanse og kapasitet i kommunen

I intervjuene stilte vi spørsmål om i hvilken grad kommunene har kapasitet og kompetanse til å nyttiggjøre seg veiledningene, retningslinjene og tilskuddene som staten benytter i sin styring.

Det gjennomgående inntrykket fra intervjuene er at kommunene ikke har kapasitet til å håndtere alle krav de blir pålagt. De gir uttrykk for at de ikke har tilstrekkelige ressurser til å løse alle pålagte oppgaver, men at de gjør så godt de kan. Den totale mengden lovpålagte krav gjør at kommunene vet at de ikke kan etterleve alt. Samtidig sier enkelte at forslagene i veilederne bør være noe å strekke seg etter.

Noen viser til at kompetansen i kommunen er god, men ikke kapasiteten. Andre igjen mener at kommunen hverken har kapasitet eller kompetanse til å gjennomføre alt de blir pålagt. Mens noen mener at det stilles for mange krav i lovverket, mener andre at feilen ikke nødvendigvis ligger i lovverket, men i at kommunen ikke har penger. Enkelte av de fagansvarlige viser til at det er viktig at det stilles krav om likhet mellom kommuner på mange områder, men at problemet er kommuneøkonomien.

Flere er opptatt av at det kan være krevende å forholde seg til et komplisert regelverk. Mange kommuner har ikke kommuneadvokat og de fleste har ikke juridisk kompetanse på de ulike fagområdene. Som en av informantene på utdanningsområdet uttalte: «Skolesiden blir mer og mer juridisk og kommunen har ikke jurister på dette området. Da er det viktig at Utdanningsdirektoratet eller Fylkesmannen kommer med gode fortolkninger».

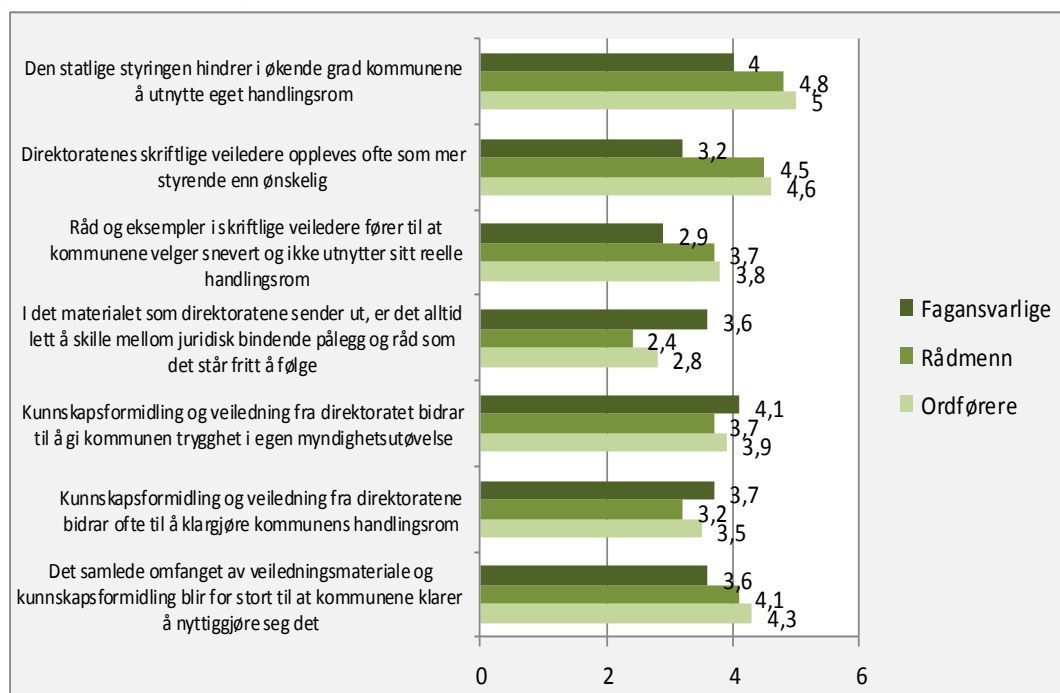
5.5.3 Opplevelse av eget handlingsrom

Både i spørreundersøkelsen og intervjuene har opplevelsen av kommunens handlingsrom vært et sentralt tema.

Som figur 15 viser, er det relativt bred enighet om at den statlige styringen i økende grad hindrer kommunene i å utnytte eget handlingsrom. Dette gjelder særlig ordførere og rådmenn. Når det gjelder direktoratenes rolle, er bildet mer nyansert. Rådmenn og ordførere er i stor grad enig i påstanden om at direktoratenes veiledere ofte oppleves som mer styrende enn ønskelig, og dermed hemmende for utnyttingen av eget handlingsrom. De fagansvarlige derimot er i liten grad enige i dette. De mener også i større grad enn rådmenn og ordførere at det er lett å skille mellom juridisk bindende pålegg og råd som de står fritt til å følge.

Som beskrevet i kap 5.4.2 er hovedinntrykket fra intervjuene at skriftlige veiledere fra direktoratene oppfattes som veiledende, og ikke styrende. Informantene oppfatter veiledningene først og fremst som et nyttig hjelpemiddel for fagfolkene på de ulike områdene.

Figur 15 Synspunkter på kommunenes handlingsrom (Grad av enighet. 1=svært liten grad, 6= svært stor grad)



Vi ser at alle grupper til en viss grad mener at det samlede omfanget av veiledningsmaterieell kan blir for stort til at kommunen klarer å nyttiggjøre seg det. Det er likevel slik at alle grupper til en viss grad er enige i at veiledningene fra direktoratet bidrar til å gi kommunen trygghet i egen myndighetsutøvelse.

Inntrykket fra spørreundersøkelsen bekreftes kun delvis i intervjuene. De fagansvarlige gir uttrykk for at handlingsrommet ikke innskrenkes unødige. Heller ikke fra rådmannshold er det sterk kritikk av direktoratene. Riktignok opplever de at kommunens handlingsrom innskrenkes, men det skyldes politiske vedtak fattet av Stortinget og ikke direktoratene som sådan. En av ordførerne ga klart uttrykk for at den statlige styringen ikke har tatt overhånd. «Det er rom for lokale tilpasninger og vi må selv se mulighetene».

Enkelte gir uttrykk for at staten har gått for langt i å si hvordan kommunene skal fortolke sitt eget handlingsrom. Flere presiserer at de er mest misfornøyd med det de opplever som en sterk styring på områder som gjelder enkeltpersoner – f.eks. kravene knyttet til spesialundervisning. Her blir mulighetene for praktisk skjønn snevret inn.

Flere av våre informanter – både rådmenn og fagansvarlige – viser til at *politikere* mener at veilederne fra staten er en knebling av lokaldemokratiet. De er imidlertid selv nøye med å si at kravene ligger i lovverket og ikke i veilederne. Det kan være krevende for kommunen å følge alle lover og regler, men de oppfatter ikke at det er direktoratenes skyld.

En av informantene uttrykte det slik: «Av og til kommer det reaksjon fra politisk utvalg om statlig overstyring. Men vi i administrasjonen opplever ikke det. Vi skal skaffe til veie et best mulig kunnskapsgrunnlag.»

Inntrykket fra intervjuene er for øvrig at det i svært liten grad har vært uttalte diskusjoner i kommunen mellom politikere og administrasjon om hvor styrende veiledninger er – eller skal oppfattes å være.

Én rådmann er tydelig på at han opplever en avgrensning av kommunens frihet gjennom stramme rammer. Han sier at kommunen i stor grad må følge opp nasjonale føringer og derfor har begrensede muligheter til å foreta lokale valg. Det oppleves som greit å skulle tilfredsstille Stortingets krav, men han mener det er uheldig at det gis føringer om måten jobben skal gjøres på.

I NIBRs undersøkelse av bruken av juridiske og pedagogiske styringsvirkemidler i omsorgssektoren er hovedinntrykket at juridiske og pedagogiske styringsvirkemidler oppleves å gi retning, men samtidig gir et ganske stort spillerom. I samme undersøkelse vises det til at kommunenes egen økonomiske situasjon – kombinert med statlige overføringer og nasjonale økonomiske virkemidler – oppleves som sterkt begrensende på kommunens handlingsrom. NIBRs undersøkelse viser også at kommunene på dette området har et opplevd handlingsrom de kan bruke til å innrette omsorgssektoren etter lokale behov og vurderinger.⁶³

Både rådmenn og fagansvarlige sier likevel at de ulike fagmiljøene bruker veiledere, retningslinjer osv. som argumentasjon i den interne budsjettdebatten i kommunen. Fagmiljøene ønsker å yte best mulige tjenester på sine områder og bruker da de statlige veiledningene som grunnlag for å få økte bevilgninger.

Veiledninger og retningslinjer fra direktoratene kan indirekte påvirke kommunens handlingsrom. Gjennom intervjuene er det flere som peker på at veiledere og retningslinjer også brukes av pårørende og brukergrupper for å få gjennomslag i kommunen for krav og ønsker. Flere gir uttrykk for at det er blitt et sterkere trykk fra brukere og pårørende som kjenner rettighetene sine og da er det enklere for kommunen å legge seg på direktoratets tolkning.

Dette kan oppleves krevende for de fagansvarlige i kommunen og for kommunens ledelse. Pårørende og brukere ser sjelden det totale omfanget av krav som kommunen er stilt overfor og ønsker et tilbud i tråd med det som i veiledningene fremstår som «det beste».

5.5.4 Kommunenes vurdering av Fylkesmannens rolle i styringen

Fylkesmannens rolle har ikke vært hovedtema i dette prosjektet. Ettersom Fylkesmannen har en svært sentral posisjon mellom sentrale, statlige myndigheter og kommunene, har det likevel vært viktig å berøre Fylkesmannens rolle i spørreundersøkelsen og intervjuene i kommunene.

Fylkesmannen er kommunenes viktigste kontaktpunkt mot statlige myndigheter. Både i spørreundersøkelsen og intervjuene fremgår det at

⁶³ NIBR-rapport 2012:26 *Hvordan påvirker statlige juridiske og pedagogiske styringsvirkemidler prioriteringene i den kommunale omsorgssektoren?*

kommunene først og fremst forholder seg til Fylkesmannen når de har spørsmål knyttet til lov- og regelverk. Fylkesmannen er også den viktigste formidleren av statlige styringssignaler. I tillegg er Fylkesmannen tilsynsmyndighet overfor kommunene på de fagområdene som er berørt i vårt prosjekt.

Informanter i kommunene gir i all hovedsak uttrykk for at de har et godt forhold til Fylkesmannen. Undersøkelsen «Fylkesmannen 2010» om kommunenes erfaringer med Fylkesmannen viser også at rådmenn og ordførere er fornøyde med Fylkesmannen. De opplever kommunikasjonen som preget av tillit og åpenhet og at Fylkesmannen er en viktig medspiller for kommunene.⁶⁴

I intervjuene er det mange som gir uttrykk for at Fylkesmannen er lydhør for kommunens utfordringer og at de ønsker å høre om kommunens erfaringer. Ingen av dem vi intervjuet visste imidlertid hvordan Fylkesmannen formidlet erfaringene videre til direktorats- og departementsnivået, men alle tok det for gitt at deres innspill ble formidlet videre.

Føringene fra direktoratene filtreres gjennom Fylkesmannen. Enkelte informanter gir uttrykk for at det fører til en uheldig, ulik praksis blant de ulike fylkesmannsembetene. Noen synes også at Fylkesmannens praksis er mer utfordrende enn direktoratenes veiledninger. Veiledningene føles ikke som tvangstrøye, men det kan Fylkesmannens praksis gjøre. Det vises også til at det er mer problematisk at de ulike fylkesmannsembetene kan treffe ulike vedtak i samme type sak enn at direktoratene fatter vedtak.

Noen informanter i kommunene opplever Fylkesmannen mest som en kontrollinstans. Direktoratene ses mer som en slags «fagbank», som brukes mer av Fylkesmannens folk enn av kommunen direkte.

Andre opplever Fylkesmannen som viktig i veiledningen. Det vises til at Fylkesmannen har en rolle mht. å vise kommunen handlingsrommet. Fagansvarlige bruker Fylkesmannen for å få juridisk veiledning og svaret de får viser handlingsrommet for kommunen. «Direktoratet er vår faglige «guru», mens vi diskuterer lokal tilpasning med Fylkesmannen.»

Fra tidligere undersøkelser er vi kjent med at fylkesmennene opplever at direktoratene er mer detaljerte og oppgavefokuserede i sin styring enn det departementene er.⁶⁵ Det er likevel enkelte blant fylkesmennene som oppfatter at forskjellene i detaljeringsgrad i styringen handler mer om ulik styringskultur enn om hvilket forvaltningsnivå som styrer. Det vises i den forbindelse til at f.eks. Miljøverndepartementet og Kunnskapsdepartementet styrer sine direktorater tett, og at dette forplanter seg til måten direktoratene styrer fylkesmannsembetene.

⁶⁴ Difi-rapport 2010:11 Fylkesmannen 2010. En undersøkelse av kommunenes erfaringer med og oppfatning av Fylkesmannen

⁶⁵ Difi-rapport 2012:9 Styring av Fylkesmannen, Difi-rapport 2011:4 Embetsstyringen av Fylkesmannen

6 Oppsummering og analyse

I dette kapitlet foretar vi en oppsummering og analyse av de funn som er gjort i prosjektet, knyttet til prosjektets overordnede mål:

- Å styrke kunnskapen om grunnlaget for, og effektene av, direktoratenes medvirkning i statens styring av kommunene
- Å vurdere direktoratenes styring både ut fra hensynet til kommunenes handlefrihet og statens styringsbehov knyttet til realiseringen av nasjonal politikk på kommunalt nivå.

og de konkrete problemstillingene som ble valgt ut i samråd med oppdragsgiverne:

- Direktoratenes fullmakter (f.eks. forskriftskompetanse) og frihet til selv å foreta prioriteringer og valg av virkemidler knyttet til de kommunerrettede oppgavene.
- Hva er den formelle statusen til faglige retningslinjer, rundskriv, veiledninger mm, som direktoratene sender ut? Hvilke konsekvenser får dette for den kommunale oppgaveløsningen?
- Kommunenes erfaringer med direktoratenes styring, sett fra ulike kommunale nivå og sektorer. Hvordan oppfattes direktoratenes virkemiddelbruk? Hvordan brukes virkemiddelene på ulike nivå i kommunene, og i kommuner av ulik størrelse?
- Direktoratets og eventuelt andre statlige virksomheters vurderinger av utfordringer, virkemiddelbruk og resultater i styringen av kommunene.

Avslutningsvis peker Difi på utfordringer i direktorat – kommunerelasjonen og viser mulige veier å gå for å møte disse utfordringene.

6.1 Utfordringer for realiseringen av nasjonale mål på kommunalt nivå

Vår undersøkelse har avdekket ulike utfordringer knyttet til realiseringen av nasjonale mål i kommunesektoren, avhengig av sektor. Men det finnes også noen utfordringer som er generelle.

Kommunestrukturen skaper etter de statlige organenes mening utfordringer. Mange kommuner synes å mangle kapasitet og kompetanse til å gjennomføre alt de blir pålagt gjennom lover og forskrifter. To tredjedeler av alle kommuner mangler jurister, og på noen av de fagområdene vi har undersøkt er det svært lav bemanning. Både departementer og direktorater sier at de kan se at mange av de pliktene kommunene pålegges, kan kreve mer kapasitet enn det som finnes i den enkelte kommune. Interkommunalt samarbeid på enkelte tjenesteområder bøter på noe av dette, men slike organisatoriske løsninger kan i seg selv skape nye utfordringer, ikke minst for brukere, da beslutningsprosessen

kan bli mer omfattende og langvarig.⁶⁶ Andre utfordringer er bl. a knyttet til lokalpolitisk styring og kontroll⁶⁷.

Det er i de senere år kommet en rekke nye lover og lovendringer som pålegger kommunene ny krevende plikter: Som eksempler fra vårt materiale kan vi nevne:

- Naturmangfoldloven (2009), som inneholder nye prosedyrekrav for behandling av saker med betydning for naturmangfoldet
- Sivilbeskyttelsesloven (2003), som inneholder skjerpede krav til sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner
- Opplæringsloven, som er blitt endret 17. ganger i tiårsperioden 1999-2009, og hvor et flertall av endringene medførte nye plikter for kommunene.⁶⁸

På noen områder finnes det interessekonflikter mellom nasjonale mål og lokale interesser. Dette gjelder blant annet på områdene naturvern og naturmangfold, eksempelvis nasjonal politikk og lovgivning knyttet til arealplanlegging, vern av strandsonen, truede arter og rovvilt.

På områdene som helse- og omsorg, utdanning og barnevern skaper lovfestede rettigheter til likeverdige tjenester over hele landet utfordringer knyttet til bruk av kommunalt handlingsrom, ikke minst fordi disse tjenestene ofte er svært generelt eller vagt definert i lovteksten. Direktoratenes utarbeidelse av veiledningsmateriell og kunnskapsstoff skal møte disse utfordringene, blant annet ved å peke på mulige løsninger.

Direktorater og kommuner har til dels lite direkte kontakt med hverandre og direktoratene kan derfor komme til gi råd og veiledninger som er for ambisiøse eller på annet vis ikke helt er tilpasset den kommunale virkelighet. Noen av utfordringene ligger imidlertid ikke i direktoratenes manglende kjennskap til den kommunale hverdagen, men i lovenes utforming.

Det kommunale skjønnsrommet knyttet til hvordan tjenestene skal utformes defineres i stadig flere lover ved hjelp av den rettslige standarden «forsvarlig»⁶⁹. I tillegg brukes andre vage termer, slik som «verdige» og

⁶⁶ Dette er synspunkter som også ble bekreftet gjennom kommuneintervjuene.

⁶⁷Rapport IRIS 2013/008 Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer

⁶⁸ Kilde: *Statlig styring av kommunene*. Difi rapport 2010:14

⁶⁹ Det siste eksemplet som er kjent fra vårt utvalg er at termen er tatt inn i den nye barnevernloven som ble vedtatt av Stortinget i juni 2013, men som fortsatt ikke er iverksatt. Både BLD og Bufdir anser at de har et krevende arbeid foran seg når termen skal defineres og gis et innhold som blir håndterlig i gjennomføringen av politikken på barnevernområdet, både i stat og kommune

«tilstrekkelig», for å angi tjenestenes kvalitet. Disse termene gir kommunene rom for tilpasning til lokale forhold, og avverger det lovteknisk uheldige i å gi for detaljerte kriterier i lovbestemmelser. Men det oppstår et dilemma når staten ser behov for å gi retningsgivende tolking og veiledning til bestemmelsene. Staten vil da kunne komme til å bevege seg innenfor kommunenes skjønnsrom. I vårt materiale er dette dilemmaet best illustrert ved Helsedirektoratets bruk av faglig normerende retningslinjer, som ikke presenteres i juridisk bindende dokumenter, men hvor det understrekes at det helst ikke bør avvikes fra de anbefalingene som gis.

Etter Difis vurdering ser det ut som bruken av vage termer for fastsetting av kvalitative funksjonskrav⁷⁰ i lovgivningen helst burde unngås i tilfellene hvor loven pålegger kommunene plikter som omfatter tjenester som skal ytes på en likeverdig måte over hele landet. Som forsvar for bruken av slike termer argumenteres det gjerne med at de gjør det mulig å unngå detaljregulering, og at de skaper rom for lokale tilpasninger på grunnlag av skjønn. At de også skaper problemer knyttet til tolkning, iverksetting og tilsyn er imidlertid ingen ukjent sak. Anders Haugland påpeker i artikkelen *Bruk av funksjonsbasert regelverk og rettslige standarder*⁷¹ at

*Funksjonskrav som kan dekomponeres og konkretiseres i kvantitative størrelser er rimelig håndterbare for virksomhetene og tilsynsmyndighetene. For funksjonskrav som formuleres kvalitativt, er det betydelig mer krevende for virksomhetene og tilsynsmyndighetene å få fram et konkret innhold i rettsreglene og finne fram til holdbare metoder for å vurdere om kravene blir innfridd. Ordlyden i slike funksjonskrav vil ofte være generell og lite presis og invitere til en betydelig bruk av skjønn.*⁷²

Gitt dagens situasjon er det imidlertid ikke bare funksjonskravenes språklige utforming som skaper problemer. Det hersker også uklarhet om hvilken instans som har kompetanse til å tolke bestemmelsene. På områder hvor kommunene har skjønnsrom, men hvor språket krever konkretisering er det problematisk å overlate definisjonsmakten til staten, men slik det er i dag får fylkesmannen, som statlig tilsynsmyndighet en viktig rolle når det gjelder å definere grunnlaget for tilsyn. Hvordan dette skal gjøres og hvilke kilder som skal brukes er imidlertid ikke regulert. Dette fører blant annet til ulik praksis i de ulike fylkesmannsembetene,⁷³ og til at ulike kilder, slik som skriftlige veiledere, legges til grunn ved forberedelse av tilsyn, uten at dette har vært en tilsiktet bruk.

⁷⁰ Et funksjonskrav er en regelverkstype som setter krav til resultater uten å si noe om hvordan de skal oppnås. Funksjonskrav benyttes til å beskrive både kvantitative målbare resultater og resultatkrav av mer kvalitativ karakter. Kilde: Anders Haugland: *Bruk av funksjonsbasert regelverk og rettslige standarder*, i artikkelsamlingen *Risiko og tilsyn*: Lindøe, Kringen, Braut. Universitetsforlaget, 2012 .

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Kilde: Difi rapport 2012:9 *Styringen av Fylkesmannen*

Problemene med bruk av vage termer i særlovgivningen i tilknytning til tilsyn ble forutsett i Meld. St. 7 (2009 – 2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlige tilsyn med kommunene*. Der heter det som følger:

Det sentrale utgangspunktet er at statlig tilsyn med kommuneplikter er en lovlighetskontroll, det vil si en kontroll av hvorvidt kommunen oppfyller de pliktene staten har pålagt ved lov. Dette krever en konkret kartlegging av hvilke krav som ligger i den plikten loven regulerer, og som kommunen har ansvaret for å oppfylle. Det er en utfordring at mange av de lovbestemmelsene som pålegger kommunen plikter, og som det skal føres tilsyn med, inneholder ord og uttrykk som kan være vage og skjønnsmessige, og således ikke har noe entydig innhold.⁷⁴

Det gis imidlertid også et forslag til hvordan problemene skal kunne løses:

Grensene for lovlig tilsyn må da fastsettes gjennom den generelle tolkningen av pliktbestemmelsen, fastlegging av faktum og fastlegging av hvem som har kompetanse til med bindende virkning å fastsette pliktens omfang.

Som vi allerede har nevnt er det fortsatt uløste problemer både når det gjelder å fastsette *den generelle tolkningen av pliktbestemmelsene og fastlegging av hvem som har kompetanse til med bindende virkning å fastsette pliktens omfang.*

NIBR drøfter også dette dilemmaet som skapes av at skjønnsrom uttrykkes i vage termer, i sin rapport om det statlige tilsynets påvirkning på kommunene og det lokale selvstyret.⁷⁵ I rapporten konkluderes det både med at

særlovgivningen ikke bør inneholde runde og generelle krav, men færre og mer konkrete bestemmelser

og at skriftlige veiledninger på det kommunale velferdsområdet i større omfang bør forskriftsfestes, både for å gi dokumentene større legitimitet og for å sikre en mer demokratisk prosess når de utformes.⁷⁶

6.2 Forholdet mellom departementer og direktorater

6.2.1 Tildeling av ansvar og oppgaver

I noen tilfeller er direktoratenes kommunerettede myndighet og/eller oppgaver overfor kommunene fastsatt i lov, slik som i helse- og omsorgslovens § 12 -5, hvor det sies at Helsedirektoratet skal utvikle, vedlikeholde og formidle

⁷⁴ Meld. St. 7 (2009 – 2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlige tilsyn med kommunene*.

⁷⁵ NIBR- rapport 2012:26 *Hvordan påvirker statlige juridiske og pedagogiske styringsvirkemidler prioriteringen i den kommunale omsorgssektoren?* s.16

⁷⁶ Ibid.

nasjonale faglige retningslinjer og kvalitetsindikatorer mm. I andre tilfeller er slike oppgaver fastsatt i forskrift. Noen direktorater har også lovfestet rett til å tildele kommuner vedtakskompetanse. Miljødirektoratet (tidligere Direktoratet for naturforvaltning) har for eksempel, i kraft av naturmangfoldloven § 62, myndighet til å bestemme at kommunene kan være forvaltningsmyndighet for verneområder.

Delegering av forskriftsmyndighet fra departement til direktorat foregår i alt vesentlig fra sak til sak, og det dominerende mønsteret er at det er departementene som fastsetter forskriftene etter at direktoratene har utarbeidet forslag. Noen direktorater, slik som DSB, har fått delegert varig forskriftsmyndighet etter flere lover.

Departementene delegerer i tillegg kommunerettede oppgaver til direktoratene gjennom den ordinære styringsdialogen, fortrinnsvis ved hjelp av det årlige tildelingsbrevet.⁷⁷ Gjennom året er det dessuten løpende kontakt mellom direktoratene og departementene, både i tilknytning til styringsdialogen og mer uformelt, ikke minst på saksbehandlernivå.

Departementene oppgir ingen spesielle grunner for å delegere kommunerettede oppgaver til direktoratene. De grunnene som oppgis er de generelle, slik som å føre operative oppgaver ut av departementet og behov for å ha et fagorgan som kan gi uavhengige faglige råd, og som kan møte forventningene om en stadig mer kunnskapsbasert forvaltning.

Delegeringen blir foretatt ut fra hva som oppleves som hensiktsmessig, og det finnes mange ulike kombinasjoner av hvordan myndighetsoppgaver og mer rent praktiske oppgaver blir lagt til direktoratene. Lovverkets utforming og oppgavens karakter, og ikke minst politisk oppmerksomhet knyttet til kommunal tjenesteyting, ser ut til å være avgjørende for hva som blir delegert eller holdt tilbake i departementet.

Det er et gjennomgående trekk at jo mer politisk sensitivt eller omstridt et saksområde er, dess større sannsynlighet er det for at oppgaver som ellers kunne ha blitt delegert, tas hånd om av departementet. Dette gjelder f.eks. områder hvor det kan være interessekonflikter mellom nasjonale mål og lokale interesser, eller hvor omstridte spørsmål ikke er regulert eller avklart gjennom politiske beslutninger.

6.2.2 Omfanget av faglig frihet

Direktoratene har, etter departementenes oppfatning, stor frihet i faglige spørsmål, men det blir samtidig understreket at mange faglige spørsmål har potensial i seg til å bli politiske, og da må departementet gjerne involvere seg. Difis hovedinntrykk er at direktoratene styres ganske tett innenfor en del av saksområdene. Begrunnelsene for tett styring er gjerne knyttet til at de aktuelle saksområdene har stor politisk oppmerksomhet eller mangler visse politiske

⁷⁷ *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene. En kunnskapsoppsummering.* Difi notat 2012:6

avklaringer. Stor medieoppmerksomhet blir også nevnt som en grunn til at departementet selv kan velge å ta hånd om saker.

Inntrykket fra intervjuene på sentralt hold er at det i det store og hele er gjensidig tilfredshet med den eksisterende arbeidsdelingen mellom de ulike departementene og direktoratene når det gjelder de kommunerettede oppgavene. Kommunikasjonen omkring arbeidsdelingen er god, men på noen områder er det spesielle utfordringer.

Forholdet mellom departement og direktorat påvirkes i noen tilfeller av at et departement må engasjere seg i prosjekter hvor det er behov for politisk forankring av beslutninger, både fra statlig og kommunalt hold. Da hender det at departementet må gå lenger enn ønskelig inn i det som ut fra den gitte arbeidsdelingen er direktoratets oppgaver.

6.2.3 Tett styring

Det er ingenting i vårt materiale som tyder på at departementene «slipper fra seg» ansvar og oppgaver på områder som er politisk sensitive, hvor det mangler politiske avklaringer eller er behov for å løfte beslutningen opp til politisk nivå. Delegeringen av oppgaver foregår i alt vesentlig i kraft av lover, forskrifter og gjennom tildelingsbrev, og hovedregelen er at departementene foretar et gjennomsyn av det skriftlige materialet som går ut fra direktoratene. Styringen kan til dels sies å være tett.

6.2.4 Bekymring om størrelse og styrbarhet

Noen departementer bekymrer seg for at deres direktorat kanskje kan ha blitt for stort og uoversiktlig, slik at både direktoratet selv og departementet får ekstra utfordringer knyttet til styring. Denne bekymringen er interessant ikke minst sett på bakgrunn av Riksrevisjonenes ferske undersøkelse av effektivitet og resultatoppnåelse i Helsedirektoratet.⁷⁸ Der konkluderes det med at direktoratet har svakheter i tilknytning til virksomhetsstyringen, rent generelt, og med styringen og oppfølgingen av det faglige arbeidet.

6.3 Direktoratenes virkemiddelbruk

6.3.1 Utforming av veiledere og faglige retningslinjer mm.

Direktoratene i vårt utvalg har i alt vesentlig en veilederoppgave i forhold til kommunene. I mange tilfeller er det behov for veiledning i hvordan lover og forskrifter skal forstås og anvendes. Det mest vanlige er at det er departementene som utarbeider lovfortolkningene og gjør dette kjent gjennom rundskriv, mens direktoratene utarbeider til dels store mengder skriftlige veiledere og annet faglig støttemateriell som retter seg mot kommunal saksbehandling og tjenesteyting. Når kommunene søker muntlig veiledning, henvender de seg først og fremst til Fylkesmannen.

⁷⁸ *Undersøkelse av effektivitet og resultatoppnåelse i Helsedirektoratet*. Riksrevisjonen. Dokument 3:3 (2013 – 2014)

Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet utarbeider både rundskriv og veiledere. Helsedirektoratet er i tillegg pålagt å utarbeide nasjonalt normerende faglige retningslinjer. Dette presenteres som en egen type dokument, men utgjør i praksis en veiledning om hvordan tjenester bør utformes for å tilfredsstille visse faglige standarder.

Det vanligste er at veiledere utarbeides på oppdrag fra overordnet departement, men noen ganger tar direktoratene selv slike initiativ. Hovedmønsteret er at departementene får denne typen materiell til gjennomsyn før de sendes ut til kommunene. I noen tilfeller utarbeider departementene selv veiledere. Det er da gjerne på områder som er politisk viktige, omstridt eller krevende for kommunen å iverksette.

6.3.2 Om hensynet til kommunalt handlingsrom

Både departementer og direktorater refererer til at de er opptatt av å ta hensyn til det kommunale selvstyret, og dermed det kommunale handlingsrommet, spesielt når det utformes skriftlige veiledere og faglige retningslinjer. Noen direktorater sier også at de er spesielt opptatt av å peke på alternativer når lovgrunlaget gir rom for ulike løsninger. Direktoratene er seg imidlertid også bevisst at veiledningsmateriell kan bli oppfattet som mer bindende enn det de er tenkt å være, selv om formuleringene er blitt valgt med omhu.

Enkelte direktorater ser det som en ekstra utfordring at veiledning ikke bare skal være forankret i regelverk og stortingsvedtak, men at den også ofte skal ta hensyn til nasjonale, politiske prioriteringer. Det skal da pekes på løsninger som ikke bare er mulige innenfor lovens ramme, men som også er ønskelige ut fra overordnede politiske mål. Dette kan føre til at det blir gitt anbefalinger som kan virke innskrenkende på det kommunale handlingsrommet. Direktoratene peker på dette som en krevende balansegang når veiledningsmateriellet skal utformes.

6.3.3 Om veiledningsbehov

Ut fra det vi kan se av vår undersøkelse, mer generelt, er det to forhold knyttet til utforming av lovverk som kan skape behov for veiledning ut over det informasjonsbehovet som i alminnelighet vil være til stede når en ny lov er vedtatt.

Det ene veiledningsbehovet kan oppstå hos kommunene når det vedtas lover som åpner for at kommunene skal kunne velge ulike framgangsmåter for å iverksette loven. Slik rammelovgivning er ansett som svært vel egnet for å ivareta hensynet til kommunalt selvstyre, og Stortinget har ved flere anledninger pekt på dette som et prinsipp som skal følges ved regelstyring av kommuner og fylkeskommuner. Utfordringen kommunene står overfor vil imidlertid ofte være at tolkning av loven og full utnyttning av handlingsrommet gjennom valg av ulike løsninger vil være for ressurskrevende.

Det andre veiledningsbehovet kan oppstå i statsforvaltningen i tilknytning til lover som av ulike grunner er krevende for kommunene å gjennomføre, selv om de er klart formulert og levner liten tvil hva kommunenes plikter består i. Direktoratene får da gjerne rollen ikke bare som veileder, men også som

pådriver i tilknytning til gjennomføring av loven. Skriftlige veiledere er i tillegg til opplæring ofte det eneste virkemidlet som kan benyttes også i slike sammenhenger.

Samlet sett produseres det et svært stort antall publikasjoner som retter seg mot kommunenes saksbehandling og tjenesteyting.⁷⁹ Med tanke på den ressursinnsatsen som ligger bak er det grunn til å stille spørsmål om det som produseres treffer behovene på en effektiv måte og om de blir distribuert og brukt i samsvar med formålet.

6.3.4 Kommunenes vurdering av veilederne

I våre spørsmål til kommunene har vi ikke differensiert mellom de to nevnte veiledningsbehovene, men bare spurt hvordan de veilederne som kommunene mottar blir vurdert når det gjelder nytte og kvalitet, samt hvor styrende de anses for å være, og om det er behov for mer rådgiving og veiledning enn i dag.

Vi finner at vurderingen varierer mellom de kommunale nivåene. De fagansvarlige er mer positive til nytteverdien enn rådmenn og ordførere og i flere sektorer er denne gruppen meget klare på at de ønsker seg mer veiledningsmateriell og støtteverktøy fra direktoratene. (Jfr. Kap.5.4.3)

Det er også ulike oppfatninger om hvor styrende direktoratenes skriftlige veiledninger er. Mens ordførere og rådmenn i spørreundersøkelsen anser at veilederne er mer styrende enn ønskelig, er fagansvarlige mer positive. Hovedinntrykket fra intervjuene er likevel at veilederne fra direktoratene oppfattes nettopp som veiledende og, ikke styrende i den forstand at de kommer med anbefalinger som må følges på områder hvor kommunene kan bruke skjønn og velge andre løsninger.

Vurderingen av skriftlige veiledere i vår undersøkelse samsvarer med funnene fra en fersk undersøkelse fra NIBR om virkningen av statens juridiske og pedagogiske virkemiddelbruk innenfor omsorgssektoren. Hovedinntrykket fra intervjuer i syv kommuner, innenfor NIBRs undersøkelse, er at lover, forskrifter og pedagogiske styringsvirkemidler gir kommunene en opplevelse av å ha et handlingsrom de kan bruke til å innrette omsorgssektoren etter lokale behov og vurderinger.⁸⁰

I NIBRs undersøkelse gis det imidlertid også uttrykk for at alle informantgrupper opplever det store omfanget av statlige og pedagogiske styringsvirkemidler som uoversiktlig og at den totale mengden er vanskelig å forholde seg til i hverdagen. De informantgruppene det refereres til er lokalpolitikere, administrativ ledelse innenfor kommunene, enhetsledere og

⁷⁹ Dette er blant annet også undersøkt og dokumentert i Difi rapport 2010:4 *Statlig styring av kommunene*

⁸⁰ NIBR- rapport 2012:26 *Hvordan påvirker statlige juridiske og pedagogiske styringsvirkemidler prioriteringen i den kommunale omsorgssektoren?*

profesjonsutøver i tjenesteytende virksomheter. Alle med ansvar for helse- og omsorgsområdet.

Oppfatningen om at det samlede omfanget av veiledere kan oppleves som overveldende er også kommet fram i Difis undersøkelse, men hovedinntrykket er at slikt materiale blir distribuert til de som har ansvar for de ulike fagområdene og at det i liten grad er slik at rådmenn, ordførere eller fagansvarlige får den samlede mengden av veiledere som angår kommunene, på sitt bord. At omfanget kan virke stort og uoversiktlig innenfor helse- og omsorgssektoren er imidlertid ingen overraskelse, for der er produksjonen betydelig mer omfangsrik enn innenfor andre sektorer som vi har undersøkt.

Fra kommunehold uttrykkes det ønske om at produksjonen av veiledere bør bli mer etterspørselsdrevet. Difi anser dette som en god idé da det vil kunne hindre at det produseres veiledere som blir lite brukt. På områder hvor direktoratene også har en pådriverrolle og bruker veilederne som virkemidler for å få i gang lovpålagte oppgaver som kommunene har tungt for å komme i gang med, vil en systematisk avdekking av hvor skoen trykkes også kunne gi en gevinst når det gjelder å gjøre veiledningen mer målrettet.

6.3.5 Utfordringer knyttet til veiledning og faglige retningslinjer

Statlig veiledning som retter seg mot saksbehandling og tjenesteyting i statsforvaltningen kan fungere som instruks, men på grunn av at kommunene er egne juridiske subjekter, fungerer ikke dette på samme måte i relasjon til kommunene. Når loven pålegger kommunene oppgaver på en måte som gir kommunene rom for å utøve skjønn i oppgaveløsningen, slik som i helse- og omsorgsloven, er hovedregelen at staten ikke skal gripe inn skjønn.

I tilfeller hvor loven samtidig skal sikre at brukere og pasienter får et likeverdig tilbud i hele landet, skapes det en ekstra utfordring for direktorater som skal veilede kommunene om hva som er ønskelig praksis, og for kommunen, som ikke kan være sikre på hva som egentlig kreves av dem. Problemene forsterkes på områder hvor loven inneholder vage termer som betegner standarder og kvalitetskrav som tjenestene skal realisere.

I det hele tatt bunner mange av utfordringene i forholdet mellom direktoratene og kommunene i at kommunene er pålagt å gjennomføre nasjonal politikk på fagområder hvor det *både* legges stor vekt på å sikre alle innbyggere tilgang til den samme typen tjenester og å la kommunene beholde et stort rom for bruk av skjønn. Dette er ikke alltid like lett å balansere i tilknytning til iverksetting.

Satt på spissen kan kommunenes skjønnsutøvelse føre til forskjeller i tjenesteproduksjonen som det kan reises spørsmål ved, mens forsøk på standardisering av tjenesteproduksjonen gjennom lov og forskrift på sin side kan bli til hinder for nødvendige tilpasninger til lokale forhold. Der det legges vekt på å bevare skjønnrommet, er det bare veiledning som står igjen som virkemiddel. Anbefalinger som gis i slike dokumenter er ikke juridisk bindende, men i en del tilfeller er det av stor betydning at de etterleves. Dersom skjønnrommet i det aktuelle lovverket er formulert i generelle eller vage termer, kan det imidlertid være krevende å finne adekvate formuleringer.

Helsedirektoratet er det direktoratet i vårt utvalg som synes å ha de største utfordringene når det gjelder rådgiving med utgangspunkt i vagt formulerte funksjonskrav som «verdige» og «forsvarlige». (Jfr. Kap. 4.3.7)

Det er fra kommunalt hold reist spørsmål om hvor bindende Helsedirektoratets nasjonale faglige retningslinjer egentlig er for kommunenes praksis. Direktoratet presiserer, både i intervju, men også i innledningen til veiledere vi har gjennomgått⁸¹ at anbefalinger gitt i de nasjonale retningslinjene ikke er rettslig bindende, men *normerende* og *retningsgivende*, ved at de peker på ønskede og anbefalte handlingsvalg. En slik språkbruk indikerer at dette er handlingsregler som kommunene kan og bør, men ikke må følge, juridisk sett, men denne språkbruken indikerer også at rådene helst bør følges.

I brev fra HOD til KS⁸² i sakens anledning understrekes det at avvik fra det som anbefales i Helsedirektoratets faglige retningslinjer, må gis en gjennomarbeidet begrunnelse. I tillegg understrekes det at dersom retningslinjen inneholder en minstestandard vil avvik lett kunne bli ansett som et eksempel på uforsvarlighet, dvs. brudd på den udefinerte rettslige standarden som loven krever at kommunen skal oppfylle. Dette svaret gir grunn til å spørre om ikke det som egentlig sies er at retningslinjene uttrykker regler som kommunene alltid bør følge, dersom de vil unngå problemer. Når det i tillegg er kjent at slike retningslinjer legges til grunn ved tilsyn, og at det til og med har forekommet at de brukes som rettskilder skimtes sanksjoner i bakgrunnen.⁸³

Det er imidlertid ikke Helsedirektoratet som skaper problemet gjennom utarbeidelsen av de nasjonalt normerende retningslinjene. Problemet ligger i bruken av de vage termene i lovteksten, og det kan reises spørsmål om hensiktsmessigheten ved å benytte slike begreper, som både utfordrer det kommunale selvstyret og åpner for et varig behov for nye avgrensninger av begrepene. Begrepsbruken skaper også utfordringer i tilknytning til tilsyn.⁸⁴

Det ville sannsynligvis vært lite hensiktsmessig å ha faste definisjoner eller kvalitetsindikatorer knyttet til disse begrepene i selve lovverket, fordi kunnskapsgrunnlag og etiske normer som skal gi innhold til begrepene endrer seg over tid⁸⁵ Men ettersom både brukere, tilsynsorganer og kommunene, som tjenesteytere underlagt statlig tilsyn, opplever behov for klargjøring og forutsigbarhet, kan det reises spørsmål om kontinuerlig produksjon av nasjonale, faglige retningslinjer er den beste framgangsmåten for å møte disse behovene.

⁸¹ Helsedirektoratet, IS- 2030 (2012) *Nasjonale faglige retningslinjer for antibiotikabruk i primærhelsetjenesten*, s.3 og Helsedirektoratet, IS 1870 (2012) *Veileder for utvikling av kunnskapsbaserte retningslinjer*, s. 11.

⁸² Jfr. Kapittel 4.3.7

⁸³ Jfr. *Kommunalt selvstyre. Kompetansefordelingen mellom storting, statsforvaltning og kommunene*, s. 315. Sigrid Stokstad, Doktoravhandling 2012.

⁸⁴ Jfr. Kapittel 6.1

⁸⁵ Jfr. Kapittel 4.3.7

En styrking av faglig samarbeid med kommunesektoren, slik det finnes eksempler på f eks gjennom utviklingssentre⁸⁶, med sikte på å utvikle og beskrive «god praksis» på omsorgsområdet kunne kanskje være et alternativ, kombinert med noen klarere måter å uttrykke kvalitetskrav på, i selve lovverket.⁸⁷ Når en lov skal åpne for bruk av skjønn, må det nødvendigvis styres unna detaljregulering, men å velge ord som skaper store forvaltningsproblemer og stort mannskap til fortolkning er heller ingen optimal løsning.

Slik det er i dag fører vagheten i lovspråket til at kommunene blir på vakt overfor innskrenkende tolkninger som kan true deres handlefrihet og påføre dem ekstra utgifter. Direktoratene og Fylkesmannen som tilsynsmyndighet kommer i søkelyset fordi de får oppgaven med å tolke og konkretisere. Denne problemstillingen dresseres også i NIBR-rapport 2013:17 *Kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer*. Der pekes det på at i den grad veiledere, som anbefaler bestemte løsninger på områder hvor kommunen har skjønnsrom, legges til grunn ved tilsyn, så vil dette kunne representere en overprøving av det kommunale skjønnet.

Det er i siste instans Stortinget som vedtar de lovene som pålegger kommunene plikter, men statsforvaltningen har en vesentlig rolle i det lovforberedende arbeidet, og dermed også i valget av språklige termer og formuleringer. Direktoratene som sitter inne med erfaringene fra til sin rolle som faglige veiledere overfor kommunene som skal iverksette den nasjonale politikken på grunnlag av de vedtatte lovene, vil være viktige informanter overfor sine departementer, både når det gjelder å peke på uheldige konsekvenser av eksisterende lovspråket, komme med forslag til forbedringer og å gi faglige innspill når nytt lovarbeid er på gang.

6.3.6 Direktoratenes rolle i politikktutviklingen er viktig

Vår undersøkelse viser at direktoratenes formidling av kunnskap og erfaringer, knyttet til iverksetting av nasjonal politikk på kommunalt nivå, ikke skjer på en systematisk måte. Noen departementer henter fortrinnsvis sine kunnskaper om hvordan ting virker ute i kommunene hos Fylkesmannen, og går ikke «omveien» om direktoratene. Direktoratenes oppgaver overfor kommunene er heller ikke i vesentlig grad er innrettet mot bidrag til politikktutvikling.

Flere av departementene forventer at direktoratene kommer med innspill på sine fagområder, men dette skjer helst dersom departementene etterspør det, og ikke så mye på direktoratenes eget initiativ. Det finnes variasjon mellom sektorene når det gjelder direktoratenes faglige innspill til eget departement og ulikhetene kan sannsynligvis knyttes til organisering, faglige kapasitet og historisk utgangspunkt. Relativt nyopprettede direktorater kan f eks ha hatt for kort tid til

⁸⁶ Jfr. Kap. 4.3.6

⁸⁷ Forlag om at særlovgivingen ikke bør inneholde runde og generelle krav settes også fram i NIBR – rapport 2013: 20 *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret*

å utvikle den nødvendige faglige tyngde eller bredde som må til for å kunne komme med slike bidrag.

Manglende initiativ fra direktoratene side ser imidlertid i noen tilfeller også ut til å kunne tilbakeføres til uklarhet fra departementenes side når det gjelder å gi direktoratene rom til å utvikle seg som fagorganer. Når direktoratene blir pålagt mange «utføreroppgaver», kan det bli liten tid til mer helhetlig fagutvikling, selv om det også formidles forventninger om at så skal skje. Her er det igjen interessant vise til Riksrevisjonen undersøkelse av Helsedirektoratet, hvor det påpekes at direktoratet pålegges så mange utføreroppgaver at det blant annet går ut over direktoratets roller som fagetat.

6.3.7 Kommunekunnskap og involvering av kommunesektoren

Kommunale informanter anser at direktoratene til dels synes å mangle kunnskap om hvordan kommunen som politisk system fungerer, og om den praktiske virkeligheten der nasjonale tiltak skal iverksettes. Direktoratene sier på sin side at de oppfatter det som viktig å ha kjennskap til kommunenes behov og utfordringer. Flere av direktoratene har medarbeidere som har vært ansatt i kommunal sektor.

Alle de fem direktoratene viser til eksempler på at de involverer KS eller enkeltkommuner i kommunerettet utviklingsarbeid, og i arbeidet med forskrifter og ulike typer veiledningsmateriell. De er også opptatt av å ha en god relasjon til KS som organisasjon. Når det gjelder forskriftsarbeid ser flere direktorater det som vesentlig å få til kommunal involvering på et tidlig tidspunkt i prosessen, og ikke vente til den offisielle høringsrunden. Involveringen skjer mer eller mindre regelmessig. Noen har faste rutiner, men en del involvering er situasjonsbetenget.⁸⁸ KS gir uttrykk for at de gjerne skulle ha vært mer involvert og i intervjuene i kommunene kommer det fram at slike oppdrag er svært sjeldne.

Difi anser at samspillet og samarbeidet mellom direktoratene og KS i utgangspunktet har en utfordring knyttet til deres respektive roller. KS er en interesseorganisasjon som har som oppgave å ivareta kommunenes interesser i relasjon til staten og å «vokte» det kommunale handlingsrommet, mens direktoratene har som oppgave å bidra til at lover og andre stortingsvedtak blir iverksatt av kommunen.

Gitt slike roller, som inneholder ikke bare rett, men også plikt til å følge med på og utfordre den andre parten, kan det fort oppstå spenninger og i verste fall mistro og mangel på tillit. God kontakt, både formelt og uformelt, og samarbeid på områder hvor det kan foreligge motstridende interesser og ulike synspunkter kan motvirke en slik utvikling.

⁸⁸ KS har gitt Difi en oversikt som viser bredden og variasjonen i direktoratenes involvering av organisasjonen. Oversikten viser at involveringen er hyppigst og mest omfattende i Helsedirektoratet.

God kontakt og mer systematisk involvering av kommunesektoren i utforming av forskrifter, retningslinjer, veiledere etc. vil også kunne gjøre disse dokumentene mer målrettede og virkelighetsnære.

6.4 Anbefalinger

På bakgrunn av disse oppsummeringene av våre funn i prosjektet vil Difi komme med følgende anbefalinger:

Direktoratene bør styrke sin kunnskap om kommunene

Styrket kunnskap om kommunene i direktoratene vil kunne gi bedre innsikt i kommunenes forutsetninger for å iverksette lover og forskrifter, og til veiledningsbehov knyttet til iverksettingen. Råd, retningslinjer og veiledninger vil på grunnlag av dette kunne bli mer målrettet og behovsbasert.

Når departement og direktorater ser at iverksetting av nasjonal politikk kan bli faglig krevende for kommunene, eller møter lokal motstand, vil god kunnskap om kommunenes situasjon være ekstra viktig.

Direktoratene bør involvere kommunesektoren bredere og mer systematisk

Mer systematisk involvering av kommunesektoren, både for å identifisere behov for veiledning og kompetansestøtte, og i tilknytning til utarbeidingen av veiledningsmateriell, databaser mm, vil styrke direktoratene kunnskap om kommunesektoren, samtidig med at det materialet som utarbeides blir mer etterspørselsbasert.

Direktoratenes erfaringer bør brukes som innspill til lovforberedende arbeid

Direktoratene, som har erfaring med utfordringer knyttet seg iverksetting av nasjonal politikk bør bringe dette inn i lovforberedende prosesser i sin sektor.

Direktoratenes rolle som fagorganer bør styrkes

Departementene bør i sin styring av direktoratene sørge for at direktoratene får rom til å utvikle seg som fagorganer som kan gi kunnskapsbaserte innspill til politikktutviklingen innenfor sine sektorer. De bør legges vekt på at slike innspill skal bygge både på vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap innenfor den aktuelle sektoren, og at direktoratenes innhenting av erfaringer fra kommunene skal være viktige input til politikktutviklingen

Iverksetting bør tenkes «helt ut» når lover og reformer forberedes

Når lover forberedes og politiske reformer og satsinger skal settes ut i livet er det viktig å tenke igjennom hvilke utfordringer som iverksettingen vil kunne medføre. Dette vil blant annet bety å ta tilstrekkelig hensyn til den kommunale virkeligheten når iverksettingen skal foregå på kommunalt nivå.

Det bør klargjøres hvilket hensyn som skal tillegges mest vekt

Balanseringen av hensynene til nasjonal likebehandling og kommunalt bruk av skjønn er først og fremst et politisk spørsmål, men dersom det blir problematisk å tillegge disse to hensynene like stor vekt i tilknytning til iverksetting, vil det

være klokt å rangere hensynene eksplisitt, når politiske mål og reguleringer utformes.

Det bør settes bør søkelys på utformingen av funksjonskrav

Flere lover i vår undersøkelse pålegger kommunene oppgaver som gir skjønnsrom ved hjelp av funksjonskrav uttrykt i vage termer som «forsvarlig», «tilstrekkelig» og «verdige». Både direktoratenes og kommunenes erfaringer med veiledning knyttet til iverksetting og etterleves av slike lover bør bringes inn i de lovforberedende prosessene.

Det bør arbeides mer systematisk med å finne fram til hensiktsmessig termer og formuleringer for å angi funksjonskrav knyttet til kommunale plikter, slik at kommunalt skjønnsrom kan bli avgrenset på måter som skaper forutsigbarhet både for brukere, tjenesteytere og tilsynsmyndigheter, men uten at dette fører til uønsket detaljstyring.⁸⁹

Funksjonskrav kan erstattes med styrket samarbeid om kvalitetsindikatorer

Dersom funksjonskravene ikke kan formuleres på måter som fungerer hensiktsmessig i tilknytning til iverksetting, inkludert gjennomføring av lovlighetstilsyn, kan én løsning være å sløyfe dem helt. Alternativet vil kunne være å styrke samarbeidet mellom staten og kommunal sektor for å komme fram til omforente kvalitetsindikatorer knyttet til ulike typer tjenester.

Direktoratene bør klargjøre grunnlaget for tilsyn utført av Fylkesmannen

Gitt dagens situasjon hvor prinsippet om lovlighetstilsyn skal følges, men hvor det det finnes lovgivning som åpner for kommunalt skjønn ved hjelp av termer som ikke kan anvendes ved tilsyn uten at de konkretiseres, bør direktoratene, som nasjonale fagorganer, få en avklart rolle i å tydeliggjøre overfor Fylkesmannen, som utøvende tilsynsmyndighet, hva som skal kunne danne grunnlag for tilsynet. Dette bør gjøres blant annet for å unngå at veiledere og annet pedagogisk materiell uten juridisk bindende status blir brukt som kilder for tolkning av de aktuelle termene.

Det bør avklares hvem som har kompetanse til å konkretisere vagt formulerte funksjonskrav

Påpekingen i St. Meld. 7 (2009 – 2010)⁹⁰ om nødvendigheten av å fastlegge *hvem som har kompetanse til med bindende virkning å fastsette pliktenes omfang*⁹¹ bør følges opp. Dette vil kunne løse dilemmaet med at den statlige tilsynsmyndigheten, uten nødvendig «autorisasjon» må gå inn i og foreta presiseringer av vagt formulerte funksjonskrav som skal legges til grunn for lovlighetstilsyn.

⁸⁹ Vi viser i den sammenheng til Difis arbeid med Klarspråk i staten, og delprosjektet «Lovspråk», hvor blant annet opplæringslova er valgt ut for kritisk gjennomgang med henblikk på språklige forbedringer.

⁹⁰ Meld. St. 7 (2009 – 2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlige tilsyn med kommunene.*

⁹¹ Ibid.

Referanser

NOUer

NOU 1990:13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*

NOU 2004:17 *Statlig styring av kommunesektoren*

NOU 2005:6 *Om staten og lokaldemokratiet*

NOU 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring?*

Stortingsmeldinger

Meld. St. 33 (2007- 2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*

Meld. St.7 (2009 – 2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*

Meld. St. 12 (2011 – 2012) *Stat og kommune – styring og samspel*

Lover

LOV -1992-09-25 -107 *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*

LOV 2011-06-24-30 *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m. m.(helse- og omsorgstjenesteloven)*

LOV 1998-07-17-61 *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*

LOV 2009-06-19 -100 *Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*

LOV 2010-06-25 -45 *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*

LOV 2002-06-14- 20 *Lov om vern mot brann, eksplosjoner og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann og eksplosjonsvernloven)*

LOV 2008-06-27 -71 *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*

LOV-1992-07-17 – 100 *Lov om barneverntjenester(barnevernloven)*

LOV-2013- 06-21-63 *Lov om endring i barnevernloven(endringslov til barnevernloven)*

LOV- 1999 07 -02 - 63 *Lov om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven)*

Rundskriv, veiledere, retningslinjer, strategier etc.

Helsedirektoratet, IS- 2030 (2012) *Nasjonale faglige retningslinjer for antibiotikabruk i primærhelsetjenesten,*

Helsedirektoratet, IS 1870 (2012) *Veileder for utvikling av kunnskapsbaserte retningslinjer*

Miljøverndepartementet, 2011. *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.* Vedtatt ved kongelig resolusjon 24.juni 2011

Direktoratet for naturforvaltning, 2011. *Veiledere til forskrift om utvalgte naturtyper*

Kommunal- og regionaldepartementet. Veileder 12/2012: *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunene.*

Kommunal- og regionaldepartementet 21.10.13. Veileder H- 2299: *Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59.*

Sosial- og helsedirektoratet, Rundskriv 15 -12/2004 *Lov om pasientrettigheter.*

Helsedirektoratet, Rundskriv 01/2012: *Nasjonale mål og hovedprioriteringer for 2012.* Rundskriv til kommunene, fylkeskommunene, de regionale helseforetak og fylkesmennene

Brev

Miljøverndepartementet: *Delegasjon av myndighet etter naturvernloven §§20a og 20b fra Miljøverndepartementet til Direktoratet for naturforvaltning*

Helse- og omsorgsdepartementet, Brev til KS 8.mai 2012: *Om den juridiske og faglige status rundskriv, retningslinjer og veiledere har for kommunesektoren på helse- og omsorgsområdet*

Miljøverndepartementet, Brev til fylkesmennene 6.oktober 2011: *Naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven – krav til saksbehandling, dokumentasjon og vurderinger i plansaker og andre enkeltsaker.*

Riksrevisjonsrapporter

Dokument 3:7 (2012 – 2013) *Riksrevisjonens undersøkning av kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål*

Dokument 3:3 (2013 -2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten og resultatoppnåelsen i helsedirektoratet*

Rapporter og notater

Difi rapport 2008:10 *Forvaltningsutsyn 2007*

Difi rapport 2008:14 *Direktoratenes faglige rolle*

Difi rapport 2010:4 *Statlig styring av kommunene*

Difi rapport 2010:11 *Fylkesmannen 2010*

Difi rapport 2010:15 *Statlig, men uavhengig? Myndighetsutøvelse gjennom forvaltningsvedtak.*

Difi rapport 2011:4 *Embetsstyringen av Fylkesmannen*

Difi notat 2012:6 *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene. En kunnskapsoppsummering.*

Difi rapport 2012: 9 *Styringen av Fylkesmannen*

Difi rapport 2013: 1 *Kan lovspråk temmes? En undersøkelse om klart språk i lover og forskrifter.*

Difi rapport 2013:11 *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk*

Statskonsult notat 2000:4 *Fremtidens departement*

Statskonsult notat 2002:6 *Modernisering av den norske departement-direktoratsrollen*

Statskonsult rapport 2006:10 *Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken og forvaltningen fra ca. 1990*

Statskonsult rapport 2006:13 *EØS-avtalen og norsk kommunalt handlingsrom*

Statskontoret, 2005:29 *Statlige myndigheters reglering av kommunal verksamhet*

Agenda Kaupang AS. Rapport 24.06.2013. *Kommunenes syn på direktoratenes styring og veiledning. Resultater fra spørreundersøkelse i norske kommuner*

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, 2012. *Fylkesmannsrollen*

ECON Rapport 2006 – 084: *Rikdommens dilemma*. Utarbeidet for KS.

NIBR- rapport 2009:19 *Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring*

NIBR- rapport 2011:28 *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode*

NIBR- rapport 2012:26 *Hvordan påvirker statlige juridiske og pedagogiske styringsvirkemidler prioriteringen i den kommunale omsorgssektoren?*

NIBR – rapport 2013:17 *Kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer*

NIBR – rapport 2013:20 *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?*

SØF-rapport nr. 05/09 *Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren*. Lars – Erik Borge, Senter for økonomisk forskning AS

Telemarksforskning, 2011. Rapport nr.281. *Frihet til likeverd. Likhetsverdier, lokal tilpasning og ansvarsfordeling*

KS. FoU. *Forholdet mellom stat og kommunesektor*. KS 2011.

KS – BTV. Problemnotat: *Oppgaver uten grenser. Om kommunens oppgavemangfold og konsekvenser av sterkere statlig styring*. Yngve Carlsson, 2010

KS FoU, Telemarksforskning og NIBR: *likeverdighet mellom stat og kommune*, 2012

Sigrid Stokstad og Signe Bock Seggaard, KS, KRD og Institutt for samfunnsforskning 2013: *Forsvinner det kommunale selvstyret i statlig klagebehandling?*

Forskningsrådet, 2012. *Demokrati, styring og planlegging. Funn fra forskningen 2005 - 2010*

Kommunalt selvstyre. Kompetansefordelingen mellom storting, statsforvaltning og kommunene. Sigrid Stokstad, Doktoravhandling, 2012.

Bøker

Tom Christiansen and Per Lægreid (red.): *Autonomy and Regulation coping with Agencies in the Modern State* Edward Elgar Publishing Limited, UK 2006

Tore Grønli og Yngve Flo: *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*, bind 2. Fagbokforlaget.

Marit Reitan, Jo Sagli og Eivind Smith (red): *Det norske flernivådemokratiet*. Abstrakt forlag 2012

Preben Hempel Lindøe, Jacob Kringen, Geir Sverre Braut: *Risiko og tilsyn. Risikostyring og rettslig regulering*. Universitetsforlaget 2012.

Artikler

Plan 2002:06 *Kommunen og framtiden*. Anne Lise Fimreite

Stat og styring 2011:01 *Prinsipal og agent, leder og svarteper?* Aase Marthe Horryngmo

Stat og styring 2010:3 *Forvaltningens faglige eksperter*. Jan Erik Grindheim

Stat og styring 2009:04 *Styring i offentlig sektor*. Aase Marthe Horryngmo

Tidsskrift for samfunnsforskning 2005:4 *Sentraliseringsparadokset – Hvorfor staten overtar styringen fra kommunene*. Signy Irene Vabo og Rune J. Sørensen

Lov og rett 2003:6 *Rettighetslovgivning og kommunalt selvstyre*. Asbjørn Kjørstad

Avtaler mellom staten og KS

Avtale om utvikling av barnevernsområdet, BLD og KS. Inngått: 22. 08.2011

Intensjonsavtale om samarbeid mellom HOD og KS vedrørende gjennomføringen av samhandlingsreformen. Inngått 01.07 2011

Avtale om kvalitetsutvikling i barnehager og grunnsopplæring, mellom KD og KS. Inngått 24.08. 2011

Annet

Instruks for virksomhets- og økonomistyringen i Direktoratet for naturforvaltning. Direktoratet for økonomiforvaltning 2013

Tore Grønli: *Sekretariatfunksjonen i historisk lys*. Innlegg på Statskonsults forvaltningskonferanse 27.11.2007.

Helsedirektoratet, november 2010. *Utvikling gjennom kunnskap*.

Utviklingscenter for sykehjem og hjemmetjenester – en nasjonal satsing.

Overordnet strategi 2011 – 2015.

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene. Sluttrapport.
DIFIs rapportnummer:	2013:14
Forfatter(e):	Sissel Vemundvik, Ingunn Botheim, Mette Haarstad
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	Agenda Kaupang AS
Prosjektnummer	13 - 41
Prosjektnavn:	Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene
Prosjektleder:	Sissel Vemundvik
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for ledelse og organisering (LEO)
Oppdragsgiver(e):	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet
Resymé/omtale:	<p>Prosjektet er en oppfølging av Meld. St. 12 (2011 – 2012) <i>stat og kommune – styring og samspel</i>, som etterlyser mer kunnskap om direktorat – kommunerelasjonen, spesielt om hvordan direktoratenes styring påvirker det kommunale handlingsrommet. Prosjektet har vært gjennomført i to faser med et forprosjekt og et hovedprosjekt. Hovedprosjektet har omfattet intervjuer i utvalgte direktorater, deres overordnede departementer og fem utvalgte kommuner, samt en spørreundersøkelse rette mot 106 kommuner. Undersøkelsen viser at direktoratene og kommunene har lite direkte kontakt med hverandre og at direktoratene i alt vesentlig styrer kommunene ved hjelp av pedagogiske virkemidler. Direktoratene har stor faglig frihet, men når det gjelder oppgaver styres de tett av sine departementer. Fagansvarlige i kommunene er mer fornøyd med direktoratene styring enn ordførere og rådmenn. Direktoratene og departementene tar hensynet til kommunalt handlingsrom alvorlig og vokter seg vel for å pålegge kommunen noe som ikke har hjemmel i lov, men lovene skaper styringsutfordringer når krav som stilles til kommunene er uttrykt i vage og udefinerte termer. Difi anbefaler at direktoratene styrker sin kommunekunnskap og at hensynet til iverksettingen får større oppmerksomhet når lover utformes.</p>
Emneord:	Direktorat, kommuner, handlingsrom, myndighet, oppgaver, funksjonskrav, veiledning, veiledere, tilsyn, klage, retningslinjer, veiledningsbehov, kompetansestøtte, ordførere, rådmenn, fagansvarlige, fylkesmannen
Totalt antall sider til trykking:	86
Dato for utgivelse:	
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no
