

Statlig styring av kommunene

En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015

Difi-Rapport 2015:19

ISSN 1890-6583

Forord

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har kartlagt virkemidler og utviklingstrekk i statens styring av kommunene i perioden 1999–2015. Kartleggingen omfatter områdene grunnskole, miljø, helse og omsorg.

Vi vil takke referansegruppens medlemmer og alle informantene i stat og kommune som velvillig har bidratt med sin tid og sin kunnskap i intervjuer, og ved å fremskaffe relevant dokumentasjon.

Difi står ansvarlig for rapporten. Prosjektet er utført av Helle Sekkesæter (prosjektleder), Sissel Vemundvik, Benedicte Hoff, Anniken Grønli Foss og Ingunn Botheim. Annemor Kalleberg har vært kvalitetssikrer. Seksjonssjef Asgeir Fløtre har vært faglig ansvarlig.

Oslo, 19. november 2015



Ingelin Killengreen
Direktør

Innhold

1	Sammendrag	6
2	Innledning	9
2.1	Mål og bakgrunn for prosjektet	9
2.2	Problemstillinger i undersøkelsen	9
2.3	Metode og datagrunnlag	10
2.4	Leserveiledning	12
3	Styringsrelasjon mellom stat og kommune	13
3.1	Flernivåstyring	13
3.2	Styringsutfordringer	16
4	Statlig styring av grunnskoleområdet	20
4.1	Hovedlinjer i utviklingen av grunnskoleområdet	20
4.2	Ansvarsdeling mellom stat og kommune på grunnskoleområdet	22
4.3	Bruk av juridiske virkemidler	23
4.4	Bruk av pedagogiske virkemidler	27
4.5	Bruk av økonomiske virkemidler	30
4.6	Særlig om tilsyn på grunnskoleområdet	31
4.7	Særlig om avtaler og samarbeid	33
4.8	Hva kjennetegner utviklingen på grunnskoleområdet?	35
5	Statlig styring av helse- og omsorgsområdet	42
5.1	Hovedlinjer i utviklingen av helse- og omsorgsområdet	42
5.2	Organisering av statens ansvar på helse- og omsorgsområdet	42
5.3	Bruk av juridiske virkemidler	43
5.4	Bruk av pedagogiske virkemidler	49
5.5	Særlig om avtaler og samarbeid	50
5.6	Bruk av økonomiske virkemidler	52
5.7	Særlig om tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester	53
5.8	Hva kjennetegner utviklingen på helse- og omsorgsområdet?	55
6	Statlig styring av miljøområdet	59
6.1	Hovedlinjer i utviklingen av miljøområdet	59
6.2	Organisering og ansvarsdeling på miljøområdet	60
6.3	Bruk av juridiske virkemidler	62
6.4	Bruk av pedagogiske virkemidler	63
6.5	Bruk av økonomiske virkemidler	64
6.6	Særlig om tilsyn på miljøområdet	64
6.7	Hva kjennetegner utviklingen på miljøområdet?	65

7	Hva kjennetegner statens virkemiddelbruk de siste 15 årene?.....	68
7.1	Lov og forskrift er viktige virkemidler	68
7.2	Økt vekt på pedagogiske virkemidler.....	70
7.3	Redusert bruk av øremerkede midler?	71
7.4	Mer nyansert tilnærming til tilsyn	74
7.5	Samarbeid og avtaler mellom stat og kommune	76
8	Drøfting og analyse.....	80
8.1	Hva betyr utviklingstrekkene?	80
8.2	Bli det endringer i styringen som følge av kommunereformen?	85
8.3	Oppsummerende konklusjoner.....	87
9	Vedlegg	88
9.1	Vedlegg 1 Referansegruppens medlemmer.....	88
9.2	Vedlegg 2 Informanter	89
9.3	Vedlegg 3 Intervjuguide.....	91
9.4	Vedlegg 4 Litteraturliste.....	93

1 Sammendrag

Bakgrunn og formål

Kommunereformen skal sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati. Redusert statlig detaljstyring er et av tiltakene som skal bidra til å nå målene. I den forbindelse er det behov for økt kunnskap om statens styring av kommunene i dag og hvordan dette eventuelt kan endre seg som følge av kommunereformen.

I denne undersøkelsen har Difi tatt sikte på å belyse følgende problemstillinger:

- Hvordan har omfanget av statens virkemiddelbruk (juridiske, økonomiske og pedagogiske) utviklet seg i perioden 1999–2015?
- Hva er de sentrale utviklingstrekkene?
- Hva betyr utviklingstrekkene?
- Hvilke konsekvenser vil en kommunestruktur med større kommuner få for statlig styring?

Undersøkelsen er delvis en oppdatering av en tidligere kartlegging som Difi la fram i 2010, jf. Difi-rapport 2010:4 *Statlig styring av kommunene*.

Hva kjennetegner statens styring av kommunene de siste 15 årene?

Vi har kartlagt utviklingen i virkemiddelbruken på tre fagområder: grunnopplæring, helse og omsorg og miljø. Vi belyser også utviklingen med eksempler fra andre sektorer. Dette gjelder særlig bruken av øremerkede tilskudd og tilsyn.

Hovedinntrykket fra kartleggingen av hvordan staten styrer kommunene de siste 15 årene er at:

- juridiske virkemidler fortsatt brukes i stort omfang
- det er en økning i bruken av veiledning og kompetanseutviklingstiltak (pedagogiske virkemidler)
- det er begrenset bruk av øremerkede tilskudd
- det er større vekt på læringsbasert tilsyn
- avtaler og dialogbaserte virkemidler benyttes i større grad

Kartleggingen viser at kommunene stadig pålegges nye oppgaver, enten som ledd i nye reformer eller fordi Stortinget mener at det er vesentlige svakheter i måloppnåelsen innenfor de oppgavene som kommunene allerede er pålagt.

Tendensen til rettighetsfesting i ferd med å avta?

I 2010 konkluderte vi med at det hadde vært en sterk økning i rettighetslovgivningen på grunnskole- og helseområdet i perioden 1999–2009. Denne utviklingen er ikke like tydelig i perioden fra 2010 til i dag. I opplæringsloven er det foretatt et fåtall endringer som innebærer nye individuelle rettigheter. På helse- og omsorgsområdet er det i mer begrenset grad innført nye rettigheter etter 2010 som forplikter kommunene. Ser vi hele perioden under ett har

tendensen fra 1999–2009 vært en økning i lovfesting av individuelle rettigheter, mens det er tegn som kan tyde på at denne tendensen er noe svekket i perioden etter 2010.

Flere lovkrav knyttet til prosedyrer og kompetanse

Et utviklingstrekk på velferdsområdene er en tendens til flere lovkrav knyttet til prosedyrer og kompetanse. I perioden 1999–2009 var dette særlig tydelig på helse- og omsorgsområdet. Denne tendensen synes å ha blitt videreført på helseområdet de siste fem årene. På grunnskoleområdet er det også tilført en rekke prosedyre-, dokumentasjons- og kompetansekrav de siste 15 årene.

Økt vekt på veiledning

Et tydelig utviklingstrekk i perioden er økt vekt på veiledning som virkemiddel. Når det gjelder skriftlige veiledere, var det på alle de tre områdene økt bruk av veiledere i perioden 2004–2009. Etter 2009 har imidlertid antallet nye veiledere vært begrenset på grunnskoleområdet og på miljøområdet. På helse- og omsorgsområdet har det fortsatt å øke frem til 2015. Vektleggingen av veiledning på miljøområdet og grunnskoleområdet viser seg på sin side gjennom opprettelsen av nettstedet rettet mot kommunene.

Begrenset bruk av øremerkede tilskudd

Bruken av øremerkede tilskudd har variert over tid og varierer med sektor/fagområder. Øremerking benyttes ofte som ledd i reformer. Hovedtendensen er at staten i beskjedne grad har innført større tilskuddsordninger etter barnehagereformen og holdt seg til den prinsipielle enigheten mellom kommunesektoren og staten om at hovedmodellen skal være rammefinansiering av kommunene.

Mer nyansert tilnærming til tilsyn

I rapporten fra 2010 konkluderte vi med at det i perioden fra 1999 til 2009 hadde vært en utvikling i retning av sterkere vekt på tilsyn og kontroll, blant annet som en følge av sterkere vekt på individuelle rettigheter. De senere årene ser vi en endring i retning av mer læringsbasert tilsyn. Både Utdanningsdirektoratet og Helsetilsynet involverer også i større grad enn tidligere eksterne aktører som KS, brukerorganisasjoner, fagorganisasjoner, pasientombud og lignende, når tema og innretning av landsomfattende tilsyn skal besluttes.

Økt bruk av avtaler

Et nytt utviklingstrekk i perioden fra 1999 og frem til i dag er økt bruk av konsultasjoner, avtaler og dialog mellom statlig og kommunal sektor. Konsultasjonsordningen ble formalisert i 2001 og var først og fremst ment som en arena for dialog knyttet til utforming av statsbudsjettet. Ordningen fører ikke fram til forpliktende overenskomster mellom partene. Konsultasjonsordningen ble imidlertid videreutviklet i 2007 ved at KS fikk anledning til å bli involvert i kostnadsberegninger av reformer. Arbeidet med bilaterale samarbeidsavtaler mellom KS og sektordepartementer ble også styrket.

Hva betyr utviklingstrekkene?

Det er forskjeller mellom sektorene som er belyst i denne rapporten, men det er likevel noen overordnede utviklingstrekk i statens styring av kommunene i perioden fra 1999 til 2015.

Utviklingstrekkene peker i retning av både mindre og mer detaljert styring

Vår undersøkelse gir ikke et entydig bilde av om staten styrer mer detaljert. Bruk av rammelover og begrenset bruk av øremerkede midler peker i retning av mindre detaljert styring. Etter vår vurdering er den økte vektleggingen av veiledning også et tegn på «mykere» styring. Derimot er det særlig på velferdsområdene tendenser til mer detaljert styring gjennom blant annet prosedyre- og kompetansekrav i lover og forskrifter.

Samhandlingen mellom stat og kommune har økt

Vi ser en tendens til økt samhandling og dialog mellom stat og kommune i perioden fra 1999 og til i dag. Konsultasjonsordningen, lovpålagte avtaler og økt medvirkningen fra kommunesektoren i utforming av veiledere indikerer dette. Det samme gjør økt involvering og vektlegging av dialog i forbindelse med tilsyn.

Kompenserer staten i sin styring for en uhensiktsmessig kommunestruktur?

I kartleggingen har vi sett flere eksempler på at staten/Stortinget legger til rette for nye oppgaver og økt handlingsrom for kommunene. Slik sett kan det synes som om staten i utgangspunktet styrer som om vi har en annen kommunestruktur.

Når det senere viser seg at oppgavene ikke ivaretas på en god nok måte i alle kommuner på grunn av manglende kapasitet og kompetanse, setter staten inn kompensatoriske tiltak i form av blant annet nye prosedyrekrav og ikke minst omfattende veiledning.

Blir det endringer i styringen som følge av kommunereformen?

Resultatet av kommunereformen er uvisst. Det som likevel synes sikkert er at det på grunn av geografiske forhold uansett vil finnes en rekke mindre kommuner. Dersom det åpnes for oppgavedifferensiering mellom små og store kommuner, vil det påvirke statens styringsbehov og styringsmuligheter. Det igjen vil få konsekvenser blant annet for regional statsforvaltnings rolle og oppgaver.

Større og mer kompetente kommuner kan gi grunnlag for mindre behov for statlig styring og større innslag av samhandling. Uavhengig av kommunereformen er det imidlertid grunn til å anta at integrasjonslinjen vil fortsette og kanskje forsterkes. For å få til gode og brukerrettede tjenester er det behov for økt samhandling mellom stat og kommune.

2 Innledning

2.1 Mål og bakgrunn for prosjektet

Kommunene er helt sentrale aktører for å løse viktige samfunnsutfordringer og velferdsoppgaver. Økt oppgaveomfang, flere spesialiserte oppgaver, økte krav til kvalitet i tjenestene og økte forventninger fra innbyggerne gir utfordringer for kommunene på kort og lang sikt. Utfordringene kommunesektoren står overfor har satt behovet for endringer i kommunestrukturen på dagorden og er bakgrunnen for kommunereformen.¹ Som et element i reformarbeidet har regjeringen satt i gang et arbeid med en generell gjennomgang av den statlige styringen av kommunene, med sikte på redusert detaljstyring.²

På denne bakgrunn ser Difi behov for å styrke kunnskapen om styringsrelasjonen mellom stat og kommune. Vi har derfor satt i gang prosjektet «Kommunereformen – hva nå med staten?» Prosjektet skal belyse utviklingen i statens styring av kommunesektoren og hvordan styringen blir påvirket av kommunereformen.

I denne fasen av prosjektet har vi sett på virkemiddelbruk og utviklingstrekk i den statlige styringen av kommunene i perioden 1999–2015, som dokumenteres i denne rapporten. Rapporten er en oppdatering og utvidelse av kartlegging av virkemiddelbruk på fagområdene miljø, grunnskole, helse og omsorg som ble dokumentert i Difi-rapport 2010:4 *Statlig styring av kommunene – Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler i tre sektorer*.

2.2 Problemstillinger i undersøkelsen

Rapporten i 2010 kartla utviklingen i lover og forskrifter og pedagogiske virkemidler. Utviklingen i lover og forskrifter var avgrenset til de tre mest sentrale lovene innen de tre områdene, henholdsvis kommunehelsetjenesteloven, forurensningsloven og opplæringsloven.

I tillegg til å oppdatere kartleggingen fra 2010 har vi utvidet kartleggingen til også å omfatte økonomiske virkemidler, og tilsyn i forlengelsen av de juridiske virkemidlene. Som ved forrige analyse er den oppdaterte kartleggingen begrenset til å omfatte kommunale oppgaver innen miljø, grunnskole og helse og omsorg og ikke fylkeskommunale oppgaver. I gjennomgangen av regelverksendringer på helse og omsorg har vi sett på den nye helse- og omsorgstjenesteloven som erstattet kommunehelsetjenesteloven i 2012.

I prosjektet har vi kartlagt utvikling og omfang i de såkalte kommunepliktene og berører derfor ikke kommunens aktørplikter. Kommuneplikter vil si lovpålagte plikter som det kun ligger til kommunene å utføre, mens

¹ Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.

² Prop. 95 S (2013-2014) *Kommuneproposisjonen 2015*. KMD

aktørpliktene er plikter som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste.³ Rapporten omhandler heller ikke fylkeskommunale oppgaver.

I kartleggingen med tilhørende analyse har vi tatt sikte på å belyse følgende spørsmål:

- Hvordan har omfanget av statens virkemiddelbruk (juridiske, økonomiske og pedagogiske) utviklet seg i perioden 1999–2015?
- Hva er de sentrale utviklingstrekkene?
 - Hvilke likheter og forskjeller er det mellom de ulike fagområdene?
- Hva betyr utviklingstrekkene?
 - Har styringen blitt mer detaljert?
 - Hvilke utfordringer innebærer utviklingstrekkene?
- Hvilke konsekvenser vil en kommunestruktur med større kommuner få for statlig styring?

2.3 Metode og datagrunnlag

I datainnsamlingen har vi benyttet:

- dokumentstudier
- intervjuer
- spørreundersøkelse

Under følger en nærmere redegjørelse for datainnsamlingen.

Dokumentstudier

Dokumentstudiene har vært vesentlige for å kartlegge utviklingen i statens styring av kommunene. Følgende kilder har vært sentrale:

- Lovdata: brukt som verktøy for å identifisere endringer i lov og forskrifter på de tre sektorene.
- Departementenes og direktoratenes nettsider: brukt som supplerende informasjon for å nærmere kunnskap om fagområdene.
- Embetsoppdrag til Fylkesmannen: brukt for å kartlegge omfanget av aktivitetskrav på tilsyn.
- Årsrapporter fra Fylkesmannen: brukt for å kartlegge antallet rapporterte tilsyn med kommunepliktene fra fylkesmannsembetene.
- Tildelingsbrev fra departement til virksomhet.
- Tilsynsrapporter (Statens helsetilsyn, Utdanningsdirektoratet og Fylkesmennene): brukt for å få oversikt over antall tilsyn på de to områdene og supplerende informasjon om metode og utvikling

³ Meld. St. 7 (2009-2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- FoU-rapporter, stortingsdokumenter og dokumenter fra departementer og direktorater har vært sentrale supplerende kilder for å forstå konteksten og betydningen av virkemiddelbruken.
- Rapporter fra teknisk beregningsutvalg for kommunesektoren (TBU) og produktivitetskommisjonen: for å få oversikt over hvordan bruken av «øremerkede tilskudd» har endret seg over tid og varierer mellom sektor.

Intervjuer

Intervjuer har vært en viktig kilde til informasjon og kunnskap om ulike aktørers synspunkter og erfaringer vedrørende statlig styring av kommunene. Det er gjennomført semi-strukturerte intervjuer med statlige og kommunale aktører, samlet er det gjennomført 17 intervjuer med 50 personer.⁴ Det ble utarbeidet en generell intervjuguide som ble oversendt informantene i forkant av møtene. Vektleggingen og tilnærmingen til de ulike temaene ble imidlertid tilpasset den enkelte aktør i gjennomføringen av intervjuene.⁵

Spørreundersøkelse

Vi har gjennomført en brukerundersøkelse i samarbeid med Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (FMSF). Denne belyser i noen grad problemstillinger som er relevante for dette prosjektet, bl.a. knyttet til erfaringer med tilsyn. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til alle ordførere og rådmenn i Sogn og Fjordane i juni 2015.⁶

Referansegruppe

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Kunnskapsdepartementet (KD), Helsetilsynet, Fylkesmannsembetet i Hordaland, Miljødirektoratet, Universitetet i Oslo, Direktorat for forvaltning og IKT (Difi) og KS har deltatt i en referansegruppe.⁷

Referansegruppen har hatt to møter, ett i den innledende og ett i den avsluttende fasen av arbeidet. Referansegruppen har gitt nyttige innspill og bidratt med kvalitetssikring av faktagrunnlag. Referansegruppen har videre bistått med å finne frem til aktuelle intervjuobjekter.

Faktagrunnlaget til kapitlene på grunnskole, helse og omsorg og miljø er fremlagt henholdsvis Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet, Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet for kvalitetssikring. Vurderingene er Difi sine egne.

⁴ Se vedlegg 2 for liste over informanter.

⁵ Se vedlegg 3 for intervjuguide.

⁶ Undersøkelsen er en oppfølging av Difi (2010) *Fylkesmannen 2010 - En undersøkelse av kommunenes erfaring med og oppfatning av Fylkesmannen* Rapport 2010:11

⁷ Se vedlegg 1 for liste over medlemmer i referansegruppen.

2.4 Leserveiledning

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

I kapittel 4, 5 og 6 gir vi en beskrivelse av resultatene av kartleggingen på de tre områdene – utdanning, helse og omsorg og miljø. I kapitlene gis det først en beskrivelse av hovedlinjer i utviklingen på området og deretter en oversikt over organiseringen og ansvarsdelingen mellom stat og kommune. Deretter følger en beskrivelse av virkemiddelbruken de siste femten årene. Til sist i hvert kapittel gis det en analyse av hva som kjennetegner utviklingen.

I kapittel 7 oppsummerer og drøfter vi generelle trekk ved statens styring av kommunene i perioden 1999–2015. Vi belyser utviklingen innenfor bruken av juridiske, pedagogiske og økonomiske virkemidler. Hvordan har utviklingen vært i bruken av de ulike virkemidlene? Er det fellestrekk i utviklingen når vi ser på de ulike sektorene? Er det særtrekk i styringen knyttet til enkelte sektorer?

På bakgrunn av funnene som er beskrevet i de foregående kapitlene drøfter vi i kapittel 8 hva utviklingstrekkene i styringen faktisk innebærer. Er det vesentlige endringer i hvordan stat og kommune samhandler? Er det tegn til større eller mindre detaljstyring av kommunene? Vi vil også rette blikket fremover og drøfte om, og på hvilken måte, statlig styring kan påvirkes av kommunereformen.

3 Styringsrelasjon mellom stat og kommune

3.1 Flernivåstyring

I norsk forvaltning er det en sterk kobling mellom stat og kommune. Norske kommuner blir i langt større grad enn mange andre land pålagt ansvar for å iverksette nasjonal politikk, ikke minst på det velferdspolitiske området, men også innenfor andre sektorer slik som miljø, sikkerhet og beredskap. Dette kan karakteriseres som et typisk eksempel på flernivåstyring, hvor bestemmelser fattet på et nivå iverksettes på et annet som ikke inngår i det første nivåets styringshierarki, men har en form for selvstendighet.

Rasjonalet bak bruken av flernivåstyring er at den må være hensiktsmessig ut fra en felles målsetting, som for eksempel best mulig tilpasning av tjenester til brukerne. Men selv om målet er omforent synes ordningen å ha noen iboende muligheter for interessekonflikter. Konflikter kan oppstå når det gjelder omfang av de oppgavene som iverksettes, finansieringen av og ikke minst oppdragets grad av detaljering når det gjelder krav til framgangsmåter og resultater. Dersom lokal tilpasning er hensikten bak oppgavefordelingen mellom nivåene, må det for eksempel finnes et handlingsrom som gjør dette mulig. Ellers mister hele arrangementet sin mening. I andre tilfeller kan detaljerte krav være hensiktsmessig.

3.1.1 Samspillet mellom stat og kommune

Begrunnelsen for å legge iverksettingen av ulike tjenester og plikter til norske kommunene er i alt vesentlig at det er ønskelig med lokal tilpasning, men staten anses også å ha et legitimt behov for å styre på måter som avgrenser kommunenes handlefrihet, knyttet til ulike nasjonale mål som⁸

- likhet og likeverd
- rettssikkerhet
- nasjonaløkonomiske hensyn
- hensynet til liv og helse
- effektiv samordning og bruk av ressurser
- hensynet til urfolk og nasjonale minoriteter
- hensynet til miljø og bærekraftig utvikling
- samfunnsmessig trygghet

Norske kommuner er selvstendige rettssubjekter som ikke inngår i statens styringshierarki. Statsforvaltningen har ingen generell instruksjonsmyndighet overfor kommunene, og den kan bare gripe styrende inn overfor kommunene med grunnlag i lov eller budsjett vedtatt av Stortinget. Statsforvaltningen kan heller ikke gå lenger i sin inngripen overfor kommunene enn det slike vedtak tillater, for eksempel når det gjelder utøvelsen av kommunalt skjønn.

⁸ Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel (2011-2012)* Kommunal og regionaldepartementet

Hjemlene for statlig styring på ulike områder finnes i særlover. I tillegg til å pålegge kommunene ansvar for ulike oppgaver hjemler særlovene også retten til å vedta forskrifter som tydeliggjør kommunenes oppgaver, retten til å føre tilsyn med hvordan de lovpålagte oppgavene gjennomføres og retten å behandle klager på kommunale vedtak.

3.1.2 Statens styringsvirkemidler

Staten bruker en rekke ulike virkemidler i sin styring av kommunene, men det er ingen enkel og teknisk sett likefram måte å håndtere dette på. Det finnes særlige utfordringer knyttet til de ulike politikkområdene, på grunn av områdenes egenart, og virkemidlene har både sterke og svake sider når det gjelder hvordan de bidrar til måloppnåelse.

Det er vanlig å skille mellom fire typer statlige styringsvirkemidler

- juridiske
- økonomiske
- pedagogiske
- organisatoriske

Juridiske virkemidler omfatter lover og forskrifter. Tilsyn og klagebehandling blir noen ganger omtalt som egne styringsvirkemidler, men disse kan best forstås som kontrollmekanismer som skal sørge for at lover og forskrifter blir iverksatt og anvendt på en korrekt måte. Som slike mekanismer har de en vesentlig funksjon når det gjelder å ivareta brukeres rettigheter knyttet til kommunal tjenesteyting.

Statsadministrasjonens myndighet til å føre tilsyn med gjennomføringen av kommunale oppgaver er forankret i særlovgivningen på områder hvor kommunene er pålagt oppgaver og plikter. Det samme gjelder for klagebehandling.

Klageordninger betraktes primært som mekanismer for å sikre rettssikkerheten i forvaltningen og ikke som et ledd i styringen med de organene som har truffet de påklagede vedtakene. Utfallet i klagesaker påvirker imidlertid styringen ved at det sender signaler til førsteinstans om hvilke kriterier som vil bli tillagt vekt neste gang et tilsvarende spørsmål kommer opp.⁹

Økonomiske virkemidler omfatter blant annet overføringer over statsbudsjettet, enten i form av rammebudsjettering eller som øremerkede midler til spesielle formål, rett til å kreve inn skatter, avgifter og å pålegge og kreve inn bøter. Økonomiske insentiver kan påvirke mottakerens adferd i en bestemt retning, gjennom muligheten til å oppnå økonomiske gevinster.

Pedagogiske virkemidler brukes gjerne som en samlebetegnelse for ulike skriftlige publikasjoner (rundskriv, retningslinjer, veiledere, med mer) som ikke

⁹ Reitan, Marit. Saglie, Jo & Smith, Eivind (2012) *Det norske flernivådemokratiet*. Abstrakt forlag, Oslo

i seg selv er juridisk bindende, men som oftest tar utgangspunkt i lover og forskrifter og har som mål å medvirke til at disse blir fulgt. De gir tolkninger og anbefalinger knyttet til lovanvendelse i saksbehandling og praksis i utforming av tjenester. Kunnskapsdatabaser, kompetanseutviklingstiltak, muntlig rådgivning og andre tiltak som kan være til hjelp for kommunene i oppgaveløsningen betegnes også gjerne som pedagogiske virkemidler.

Organisatoriske virkemidler er lite relevante i drøftingen av statens styring av kommunene på grunn av at kommuneloven gir kommunene frihet til selv å bestemme sin egen indre organisering. Bruk av organisering som virkemiddel har imidlertid vist seg som et aktuelt tiltak når det gjelder å etablere nye samarbeidsformer mellom stat og kommune mer generelt. Etableringen av NAV-kontor gjennom samlokalisering av statlige og kommunale tjenester med felles førstelinjetjeneste er et eksempel på dette.

Styring gjennom konsultasjoner og avtaler

Konsultasjonsordningen mellom KS og staten, og bilaterale avtaler mellom enkeltdepartementer og KS sees som et femte virkemiddel for realisering av nasjonal politikk på kommunalt nivå. Konsultasjonsordningen er tatt i bruk for supplere bruken av tradisjonelle styringsvirkemidler med en mer dialogbasert styring. En slik styringsform antas å kunne overvinne svakheter knyttet til effektiviteten av den tradisjonelle styringen, slik som detaljert styring gjennom lover og forskrifter og øremerking av budsjettmidler. Den har også som mål å styrke likeverdet mellom stat og kommune.

Styring gjennom kombinasjon av virkemidler

De enkelte virkemidlene «virker» sjelden eller aldri alene. Det mest grunnleggende og inngripende virkemidlene er lover og budsjettvedtak fattet av Stortinget. Tilsyn og adgang til klage er ordninger som skal kontrollere og garantere at lovene blir fulgt og at borgerne får det de etter lovene har krav på.

Forskrifter er hjemlet i lover, pedagogiske virkemidler som rundskriv, faglige retningslinjer, skriftlige veiledere og opplæringstiltak har på ulikt vis sitt utspring i lover og forskrifter. Rundskriv er en form for dokument som både kan inneholde informasjon om nye lover og forskrifter og tolkninger av gjeldende regelverk. Rundskrivene er et virkemiddel som skal sikre riktig regelverksanvendelse i saksbehandling og utvikling av tjenester.

Faglige veiledning forekommer i mange former, alt fra telefonsamtaler mellom kommuner og departementer, direktorater og Fylkesmenn til tykke og omstendelige skriftlige veiledere og håndbøker som gir råd om hvordan saker *kan* løses og tjenester utformes innfor rammene av regelverk hvor kommunen har rom for skjønn eller behov for faglig kunnskap i tjenesteyting og saksbehandling.

Handlingsplaner og spesielle politiske satsinger er andre virkemidler som kan brukes for å iverksette politikk og bidra til at kommunene gjennomfører sine lovpålagte oppgaver. I tilknytning til bruken av slike tiltak blir gjerne økonomiske virkemidler koblet inn, f.eks. som tilskudd det kan søkes om eller som øremerkede midler.

I tilknytning til gjennomføringen av store reformer, slik som NAV-reformen og samhandlingsreformen, har vi sett eksempler på omfattende bruk av en kombinasjon av virkemidler. Dette har eksempelvis omfattet intensjonsavtaler innenfor konsultasjonsordningen, lover og forskrifter, lokale avtaler mellom statlige virksomheter og kommuner, skriftlige veiledere, og nye former for deling av økonomisk ansvar. Også i forbindelse med mindre omfattende tiltak for iverksetting av politiske mål brukes det i økende grad «pakker» av virkemidler.

3.2 Styringsutfordringer

Både staten og kommunene har myndighet som lovfortolkere når det gjelder lovverk som gir kommune skjønnsrom. Dette skaper noen spesielle utfordringer.

3.2.1 Skjønnsrom og tolkningspraksis

At lovanvendelsen ligger både hos staten og kommunen er i praksis uproblematisk på områder hvor lover og forskrifter er klare og enkle å tolke og etterleve, men desto mer krevende på områder hvor kommunene har skjønnsrom. I tjenesteproduksjon og saksbehandling må kommunene løpende ta stilling til hvordan loven skal tolkes, gjerne ved hjelp av pedagogiske virkemidler som rundskriv, retningslinjer og veiledere. De statlige tilsynsmyndighetene trenger på sin side kriterier som kan avgjøre om de løsningen som blir valgt er innenfor loven eller ikke, både i tilknytning til tilsyn og klagebehandling. Det springende punkt blir hvordan begge de to partene skal kunne influere på lovfortolkningen på en måte som skaper forutsigbarhet både for brukere, tjenesteytere og tilsynsmyndigheter.

I dagens praksis er det for det meste slik at det er statlige tilsynsmyndigheter og fagorganer som tar stilling til hva som skal gjelde som kriterier for lovlighet når lovverket gir kommunene skjønnsrom ved hjelp av generelle begreper. I praksis skaper dette uforutsigbarhet for kommunene både i tilknytning til utforming av tjenester og ved tilsyn. Fra kommunalt hold blir det påpekt at ensidig statlig tolkning av regelverket innebærer at kommunenes likeverdige rett til å tolke lovverket blir tilsidesatt. Det har imidlertid ikke hittil lyktes å komme fram til ordninger som gjør at begge parter kan ha likeverdig innflytelse på tolkningene.

Statlige fagorganer utvikler også veiledere og faglige retningslinjer for hvordan tjenester kan utføres på områder hvor dette ikke er presisert i lov eller forskrift. Slike dokumenter inneholder ikke juridisk bindende tolkninger av lovverket, men det hender likevel at de blir lagt til grunn ved tilsyn.¹⁰

Helsedirektoratet utarbeider nasjonale faglige retningslinjer som primært inneholder faglig begrunnede anvisninger på hvordan for eksempel

¹⁰ Difi (2013) *Direktoratenes rolle i styringen av kommunene*. Rapport 2013:14. Det kom fram både i intervjuer med direktorater og i samtaler med KS at både Fylkesmannen og direktoratene er involvert i arbeidet med å utvikle kriterier for tilsyn, og at det da ikke sjeldent blir tatt utgangspunkt i veiledningsmateriell.

behandlinger skal gjennomføres for å møte krav om *forsvarlighet* i tjenesteytingen. KS har reist spørsmål om hvor bindende disse retningslinjene egentlig er. I en generell omtale av retningslinjenes status sier Helsedirektoratet at:

«Nasjonale faglige retningslinjer er ikke direkte rettslig bindende, men bør være styrende for de valg som skal tas. Ved å følge nasjonale faglige retningslinjer vil fagpersonell bidra til å oppfylle kravet om faglig forsvarlighet. Dersom løsninger som i vesentlig grad avviker fra anbefalingene velges, må det kunne gis en dokumentert faglig begrunnelse for valget.»¹¹

I brev fra HOD til KS føyes det til at avvik fra retningslinjene lett blir vurdert som uforsvarlig.¹²

3.2.2 Om bruk og tolkning av rettslige standarder

Bruk av rettslige standarder i lovverket kan være helt nødvendig for å få til en hensiktsmessig regulering på komplekse fagområder som er i stadig utvikling.¹³ Krav om *forsvarlighet* i tjenesteytingen er i tråd med dette, og er tatt inn i flere av de særlovene som pålegger kommunene plikter, slik som helse- og omsorgstjenesteloven, opplæringsloven, sosialtjenesteloven og barnevernloven. Forsvarlighetskravet innføres for å indikere at det skal være en akseptabel standard på tjenestene, samtidig som det gis rom for at definisjonen av denne standarden kan variere.

Statlige fagorganer har en vesentlig rolle i å formidle til kommunene hva som til enhver tid skal gjelde som faglig og normativt grunnlag for tjenesteytelsen på de ulike områdene, for på den måten å «fylle» forsvarlighetsbegrepet. For Helsedirektoratets vedkommende er myndigheten til å gjøre dette lovfestet i helse- og omsorgstjenesteloven § 12–5, som sier at direktoratet skal:

«[...] utvikle, formidle og vedlikeholde nasjonale faglige retningslinjer og veiledere som understøtter de mål som settes for helse- og omsorgstjenesten. Retningslinjer og veiledere skal baseres på kunnskap om god praksis og skal bidra til kontinuerlig forbedring av virksomheter og tjenester.»¹⁴

Både hensynet til likeverdige tjenester over hele landet og behovet for høyt spesialisert kunnskap, slik som behandlingsmetoder innenfor helsetjenesten, tilsier at det bør finnes sentrale fagmiljøer som kan gi pålitelig kunnskap som kommunen kan legges til grunn i sin praksis. Det kan også virke hensiktsmessig at statsadministrasjonens fagorganer har en slik rolle. Når temaet er statens styring av kommunene, blir det imidlertid viktig at kommunen kan ha reell innflytelse på lovfortolkningen, blant annet knyttet til å gi innhold til forsvarlighetsbegrepet på ulike sektorer.

¹¹ Helsedirektoratet (2012) *Nasjonale faglige retningslinjer for antibiotikabruk i primærhelsetjenesten*, Publikasjonsnummer IS-2030

¹² HOD (2012) *Om den juridiske og faglige status rundskriv, retningslinjer og veiledere har for kommunesektoren på helse- og omsorgsområdet*. Brev til KS datert 08.05.12

¹³ Ibid.

¹⁴ Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m (helse- og omsorgstjenesteloven) § 12–5.

3.2.3 Om tvisteløsningsorgan

At både staten og kommunene har myndighet som lovfortolkere på områder hvor lovverket gir kommunene skjønnsrom gir en iboende mulighet for at det kan oppstå strid om hvilken tolkning som er juridisk sett korrekt. En måte å få avgjort en slik uenighet på er å bringe den inn for et upartisk organ med kompetanse til å avgjøre slike saker. Norge har ikke et slikt tvisteløsningsorgan. I praksis betyr dette at dersom Fylkesmannen er klageinstans for kommunale vedtak så har en kommune, som offentlige myndighetsorganer, ingen steder å gå dersom den er uenig i Fylkesmannens avgjørelse.

Fravær av et slikt tvisteløsningsorgan avviker fra Europarettsskarakteret¹⁵ om lokalt selvstyre, som Norge har ratifisert. Det kan også hevdes at dette indikerer at kommunene ikke fullt ut har status som selvstendige rettssubjekter.¹⁶ Om fraværet av et slikt generelt tvisteløsningsorgan uttaler professor Eivind Smith at:

«Den grunnleggende testen på kommunal autonomi i forhold til staten ligger nettopp i spørsmålet om hvem som skal ha det siste ordet i tvister om hva lovgivningen krever av kommunene og hvordan de i praksis bruker sin kompetanse. Mer spissformulert sier han også at fraværet av tvisteløsning gjør at selve tanken om selvstyre for kommunene overfor staten mister sin mening.»¹⁷

En undersøkelse foretatt i 2013¹⁸ viser at bare en liten del av kommunenes vedtak påklages, og at det i flertallet av sakene ender med at det kommunale vedtaket stadfestes av den statlige klageinstansen. Dette rokker imidlertid ikke ved det prinsipielle i at selve ordningen er et uttrykk for at kommunene er underordnet statsforvaltningen ved at den mangler ankeinstans. Et annet viktig poeng er at utfallet i klagesaker påvirker tolkningen på områder hvor kommunen har skjønnsrom.¹⁹

I perioden 2007–2012 har det vist seg å være nødvendig å opprette tre ulike sektorspesifikke tvisteløsningsnemnder. Det har skjedd på områder hvor både stat og kommune har plikter knyttet til tjenesteyting innenfor en og samme sektor, og hvor det er en lovregulert arbeidsdeling mellom stat og kommune. Disse organene tar primært opp tvister som angår finansiering og fordeling av kostnader.

¹⁵Charte européenne de l'autonomie locale. Série des traités européens – n° 122, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1985

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Smith, Eivind (2012) En naturlov? Om kommunenes plass på bunnen av forvaltningshierarkiet. I *Det norske flernivådemokratiet*. Abstrakt forlag, Oslo

¹⁸ Stokstad, Sigrid & Segard, Signe Bock (2013) *Forsvinner det kommunale selvstyret i statlig klagebehandling?* Institutt for samfunnsforskning, Oslo

¹⁹ NIBR (2013) *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunen og det lokale selvstyret?* Rapport 2013:20, Oslo

De tre aktuelle nemndene er:

- tvisteløsningsnemnda for løsning av tvister mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene, knyttet til avtaler som angår NAV-kontorene
- tvisteløsningsnemnda for helse- og omsorgssektoren, knyttet til uenighet som angår samarbeidsavtaler innenfor samhandlingsreformen.²⁰
- barnevernets tvisteløsningsnemnd for meklings i uenighet om statens betalingsansvar etter barnevernloven og kommunenes tilsvarende ansvar etter andre lover.²¹

Opprettingen av alle disse tre nemndene er forankret i egne avtaler mellom de respektive fagdepartementene og KS, innenfor konsultasjonsordningen mellom staten og KS. For begge de to sistnevnte organene gjelder det at saker bare kan reises dersom partene er enige om å gjøre det.

Det er kommet forslag om innføring av et generelt tvisteløsningsorgan fra flere hold, blant annet fra KS i tilknytning til arbeidet med Meld. St. 12 (2011-2012).²² Det ble nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe i 2014 som fikk i oppdrag å utrede en tvisteløsningsordning som kan håndtere rettslige konflikter mellom stat og kommune.²³ Inntil videre gjelder dagens ordning.

²⁰ Nasjonal tvisteløsningsnemnd for helse- og omsorgssektoren ble opprettet i 2012, og skal stå til partenes disposisjon ved eventuell uenighet om de lokale samarbeidsavtalene. Det er opp til partene selv om man ønsker å legge frem uenigheter for nemnda, og uttalelsene fra nemnda er rådgivende.

²¹ Barnevernets tvisteløsningsnemnd ble opprettet av BLD og KS i 2010. Nemnden skal gi rådgivende uttalelser ved uenighet mellom stat og kommune om hvem som skal dekke utgifter til tiltak som er gjort etter barnevernloven.

²² Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel (2011-2012)* KMD

²³ KMD (2014) *Ny ordning for å løse konflikter mellom stat og kommune*. Pressemelding 27.01.2014.

4 Statlig styring av grunnskoleområdet

I dette kapittelet gjennomgår vi utvikling og endring i statens styring av kommunene på grunnskoleområdet for perioden 1999–2015. For å belyse utviklingstrekkene har vi kartlagt endringer i regelverket (opplæringslov og forskrift til opplæringslov), sett på utvikling i omfang av pedagogiske virkemidler og sett mer overordnet på bruk av økonomiske virkemidler. I tillegg har vi gått nærmere inn på utvikling av tilsyn på grunnskoleområdet de siste ti årene og vurdert omtale av samarbeid og avtaler mellom stat og kommune på området. Perioden 1999–2009 gis en mer oppsummerende omtale i det følgende, da utførlig fremstilling av regelverk og pedagogiske virkemidler for denne perioden finnes i Difi-rapport 2010:4.

4.1 Hovedlinjer i utviklingen av grunnskoleområdet

Visjonen om en felles enhetsskole er sterk i Norge, og kan føres tilbake til 1850-tallets diskusjoner om grunnskolen. Etter andre verdenskrig ble det gjennomført en rekke reformer som hadde som formål å realisere ideen om en enhetsskole, der alle elever skal få det samme tilbudet uavhengig av hvilken kommune de bor i. Grunnskoleområdet har siden vært preget av klare nasjonale standarder når det gjelder regulering.

Grunnskoleområdet er videre et sterkt politisert område. Grunnopplæringen blir ofte gjenstand for politisk debatt, og det fattes nasjonale vedtak som setter svært konkrete krav til hvordan man skal følge opp området lokalt. En faktor som spiller inn på ønske om enhetlig praksis, og derfor detaljert regulering, kan ligge i at grunnskoleopplæring ikke bare er en individuell rettighet men også en individuell *plikt* for innbyggerne.

4.1.1 Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem og Kunnskapsløftet

Norsk grunnutdanning ble ved inngangen til årtusenskiftet møtt med økende kritikk. Det ble påvist store og systematiske forskjeller i læringsutbytte, og at en uforholdsmessig høy andel elever i for liten grad tilegnet seg grunnleggende ferdigheter. Resultater fra norske og internasjonale studier viste ifølge offisielt hold at kvaliteten i grunnskolen og videregående opplæring ikke var så god som ønskelig. Et kvalitetsutvalg ble nedsatt i 2001 med oppdrag å komme med forslag til kvalitetsforbedringer i hele grunnopplæringen. Arbeidet resulterte i utvikling av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem som ble iverksatt i 2003 og skolereformen Kunnskapsløftet som trådte i kraft i 2006.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) er et styrings- og læringssystem. NKVS består av ulike elementer som skal skaffe den kunnskapen som utviklingsarbeidet, styringen og dialogen skal hvile på. De viktigste elementene er nasjonale prøver, kartleggingsprøver, eksamensresultater, brukerundersøkelser, internasjonale undersøkelser, statlig tilsyn samt nettportalen Skoleporten.no. Informasjon skal være til nytte for både sentrale og lokale myndigheter, og den enkelte skole. NKVS involverer dermed en rekke aktører og styringsnivåer. Ved å benytte den dokumenterte

kunnskapen, kan for eksempel lokale myndigheter arbeide målrettet med lokal kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling.²⁴

Skolereformen Kunnskapsløftet innebar endringer både av skolens innhold og organisasjon, og et systemskifte i styringen av utdanningssektoren. Styringen skulle i større grad baseres på klare nasjonale mål, tydelig ansvarsplassering og økt lokal handlefrihet. Sentrale endringer i reformen var:

- utvikling av nye læreplaner med tydelige kompetansemål,
- ny fag- og timefordeling,
- ansvar for valg av arbeidsmåter, læremateriell og organisering ble lagt til den enkelte kommune (skoleeier²⁵)/skole.

Kommunen fikk større handlefrihet gjennom reformen. Samtidig ble kommunen pålagt å ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i regelverket overholdes, og et system for å følge opp resultatene i disse vurderingene. Det er et lovfestet krav at det skal utarbeides en årlig tilstandsrapport knyttet til læringsresultat, frafall og læringsmiljø. Den årlige rapporten skal drøftes av skoleeier, det vil si kommunestyret.

4.1.2 Lærerrollen og lærerløftet

De første årene etter iverksetting av Kunnskapsløftet ble det gitt uttrykk for forståelse fra sentrale myndigheter om at skolene trengte en reformpause.²⁶ Oppmerksomhet ble rettet mot *gjennomføring* av de ulike elementene i Kunnskapsløftet, samt mot lærerens kompetanse. St.meld. nr. 11 (2008–2009)²⁷ tok til orde for å øke kvaliteten i lærerutdanningen, blant annet ved å etablere differensiert grunnskolelærerutdanning (1.-7. trinn og 5.-10. trinn) og skjerpe kompetansekravene for å undervise på de ulike trinnene. Stortinget sluttet opp om endringsforslag, og ny forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningen forelå i 2010.

Følgeevalueringer av Kunnskapsløftet viste at skoler og kommuner hadde ulike forutsetninger for å gjennomføre reformen. De første delrapportene i evalueringen viste et tydelig kompetansebehov på alle nivåer (skoleeier, rektor og lærer).²⁸ Dette førte til at nasjonale utdanningsmyndigheter tok i bruk nye

²⁴ Agderforskning (2009) *Evaluering av det Nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnopplæringen*. FoU Rapport 2009:8, Kristiansand.

²⁵ Begrepet «skoleeier» er innarbeidet i utdanningssektoren. Begrepet favner alle aktører som har eieransvar for skoler, enten det er kommuner, fylkeskommuner eller styret for friskoler. I denne rapporten er det kommunen som skoleeier vi er opptatt av. Siden begrepet «skoleeier» er innarbeidet både i regelverk og kommunikasjon for øvrig i sektoren, benytter vi både «kommune» og «skoleeier» i denne rapporten.

²⁶ Jf. blant annet kronikk av Bård Vegar Solhjell (2007) *Reformpause i skolen*. Kronikk i Aftenposten 17.12.07. «Vi skal ikkje snu alt på hovudet og forsøke noko heilt nytt. Vi skal ha ei reformpause. Vi skal utvikle og forbetre det beste i skulen.[...] Mange spør etter tiltak. Eg seier: Lærarane er det viktigaste tiltaket. Læraren er nøkkelen til betre kvalitet i skulen.»

²⁷ St. Meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren. Rollen og utdanningen*. KD

²⁸ Utdanningsdirektoratet (2012) *Evaluering av Kunnskapsløftet 2006-2012. Utdanningsdirektoratets oppsummering av evalueringen*.

virkemidler i reformen. Det ble laget veiledninger til læreplanene, og det ble satset målrettet på etter- og videreutdanning og kompetansebygging hos skoleeiere. Videre ble det satt i verk en rekke målrettede kompetanseutviklingstiltak mot særlige fag, trinn og roller. Særlig oppmerksomhet ble viet skoleledernivået gjennom etablering av rektorutdanningen. Klasseledelse har også vært sentralt i flere nasjonale satsinger, blant annet i *Ungdomstrinn i utvikling*. Staten har gitt bistand til mer generell kompetanseutvikling gjennom brede programmer og satsingsområder som omfatter flere lærere på samme skole. Eksempler på dette er *Kunnskapsløftet – fra ord til handling*, *Bedre læringsmiljø*, *Ny GIV*, *Kompetanse for mangfold* og *Veilederkorps*.

Arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen, særlig gjennom styrking av lærerens kompetanse, har vært sentralt de senere årene. Lærerrollen vil vies ytterligere nasjonal oppmerksomhet fremover. I juli 2015 ble det nedsatt en ekspertgruppe som skal se på lærerrollen. Det er behov for «[...] et solid forskningsbasert kunnskapsgrunnlag om lærerrollen slik at vi får en felles forståelse av hva denne rollen er. Det blir viktig i det videre arbeidet med å styrke lærernes status».²⁹

4.2 Ansvarsdeling mellom stat og kommune på grunnskoleområdet

4.2.1 Organisering av statens ansvar på grunnskoleområdet

Kunnskapsdepartementet (KD) har det overordnede ansvaret for å utforme skolepolitikken. Departementet forvalter opplæringsloven og gir forskrifter om mål for, omfang og gjennomføring av opplæringen. KD fastsetter læreplaner for grunnskolen og de gjennomgående læreplanene for grunnopplæringen.

Utdanningsdirektoratet har ansvar for utviklingen av grunnskolen, blant annet gjennom embetsstyringen av Fylkesmannen, styring av nasjonale sentre og et statlig pedagogisk støttesystem (Statped). Utdanningsdirektoratet er blant annet delegert oppgaven med å tolke opplæringsloven med tilhørende forskrifter. Sammen med Fylkesmannen skal direktoratet sørge for god veiledning om regelverket, samt sørge for informasjon om og oppfølging av regelverksendringer på grunnopplæringsområdet. Direktoratet skal utvikle læreplaner for skolen, utarbeide eksamener, nasjonale prøver, kartleggingsprøver samt læringsstøttende prøver for grunnskolen. Oppgaver knyttet til å gjennomføre brukerundersøkelser, kartleggings- og evalueringsoppdrag og innhenting og produksjon av statistikk er også lagt til direktoratet. Videre har Utdanningsdirektoratet ansvar for å koordinere internasjonale studier som PISA, TIMSS og PIRLS, og å utvikle verktøy og maler som skoler og skoleeiere kan bruke i utviklingsarbeid. Direktoratet skal også gi støtte til etter- og videreutdanning for ledere og ansatte i skolen.

²⁹ KD (2015a) *Ekspertgruppe skal se på lærerrollen*. Regjeringen.no, 27.07.2015

Fylkesmannen skal medvirke til at den nasjonale politikken og nasjonale tiltak følges opp regionalt og lokalt.³⁰ Fylkesmannens tiltak skal samlet sett bidra til økt kvalitet i grunnopplæringen. Fylkesmannen skal ivareta innbyggernes rettssikkerhet gjennom tilsyn, informasjon, veiledning og klagesaksbehandling. Embetene skal gi statlig støtte til skoleiere og andre lokale målgrupper i fylket, og bidra til et godt kunnskapsgrunnlag gjennom kvalitetssikring, informasjonsinnhenting og erfaringsspredning. Fylkesmannen har også oppgaver knyttet til statlige tilskudd, eksamen og kompetanseutvikling.

Det er videre etablert ti **nasjonale sentre** som på ulike satsingsområder har nøkkelroller for å utvikle kvaliteten på opplæringen.³¹ Sentrene er samlokalisert med fagmiljøer på universiteter og høyskoler rundt om i landet. Faglig styring og oppfølging av sentrene ligger til Utdanningsdirektoratet, mens det administrative ansvaret er lagt til vertsinstitusjonen.

4.2.2 Kommunenes ansvar på grunnskoleområdet

Ansvaret for offentlig grunnskoleopplæring ligger til kommunene. Det er kommuner som skal oppfylle den individuelle retten til grunnskoleopplæring, og som har ansvaret for finansiering, drift, administrasjon og skolestruktur lokalt. Kommunen har videre et ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse på skolen. Nærhet til tjenestemottakerne og lokalkunnskap er sentralt for å få til et godt tilbud tilpasset innbyggernes ønsker og behov.

For de fleste av opplæringslovens bestemmelser er det kommuner og fylkeskommuner som er pliktsubjekter. Det er ikke tillatt for kommunene å gå til private aktører for å kjøpe de tjenestene som loven pålegger dem å ha. Det gjelder noen få unntak, for eksempel skolefritidsordningen (SFO). Når det gjelder SFO, kan det inngås avtaler med private tilbydere, men kommunen har også på disse områdene ansvar for at loven oppfylles.

I 2004 ble ansvaret for forhandlinger om lønnsnivå og tariffavtale for undervisningspersonale overført fra staten til kommunene.

4.3 Bruk av juridiske virkemidler

Opplæringsloven er en omfattende lov i både omfang og detaljeringsgrad. Loven regulerer blant annet offentlig grunnskole- og videregående opplæring. Loven fastsetter hvem som innenfor lovens område har rett til opplæring. Videre er det regler om opplæringens omfang og innhold, organisering av undervisningen, tilpasset opplæring og spesialundervisning, det fysiske og psykososiale skolemiljøet, elev- og foreldredeltakelse, skoleledelse og lærerkompetanse, skoleskyss, fagopplæring i bedrift, klage på mangelfull oppfyllelse av rettigheter og statlig tilsyn med at regelverket blir overholdt.

³⁰ KD (2015b) Embetsoppdrag fra KD/Udir til Fylkesmannen for 2015

³¹ Utdanningsdirektoratet *Nasjonale senter*. Fra udir.no

Opplæringsloven hadde to forskrifter i 1999 og har tre forskrifter i 2015. Økningen består av en ny forskrift fra 2004 om overføring av forhandlingsansvaret for undervisningspersonale til kommuner og fylkeskommuner. De øvrige to er forskrift om overordnede mål og prinsipper for skolen og forskrift til opplæringsloven (opplæringsforskriften). I tillegg er det utarbeidet læreplaner for grunntopplæringen. Læreplanene har status som forskrift, men er ikke tatt med i optellingen i denne kartleggingen.

4.3.1 Endringer i opplæringsloven

Opplæringsloven er endret i snitt litt over en gang per år siden 1999. I perioden 01.01.2010-01.07.2015 er den endret syv ganger.

Antall endringer i opplæringsloven 1999–2015			
1999-2003	2004-2009	2010-2015	Totalt
8	9	7	24

Det er gjerne flere bestemmelser i loven som endres ved hver lovendring. Videre er endringene av ulik art, og med ulik betydning for kommunens aktivitet. Antall endringer sier derfor lite om kompleksitet i endringer, eller om endringene har vesentlige konsekvenser for kommunen. Oversikten kan imidlertid antyde viljen til å benytte lovverket som virkemiddel innen dette området.

For å få mer innsikt i konsekvenser lovendringene har for kommunene, har vi i oversikten nedenfor gått nærmere inn på den enkelte lovendring i perioden 2010–2015.³² Vi har kun tatt med endringer som har relevans for grunnskoleområdet. Endringer som påvirker fylkeskommunens ansvarsområde, som fag- og yrkesopplæring og videregående skole, tas ikke med.

Endringer i opplæringsloven 2010–2015		
År	Endringens innhold	Endringens art
2010	1) Leksehjelp. Lovfestet plikt for kommunen til å tilby gratis leksehjelp for elever på 1.-4. trinn.	Nye plikt Ny oppgave
	2) Lærer kan bortvise elever fra undervisning i inntil to timer uten å måtte gå via rektor og uten at dette regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.	Endret prosedyrekrav
	3) Innføre utvidet rett til skyss til og fra skole til også å gjelde skyss til og fra SFO.	Ny rettighet og ny plikt
	4) Språknorm. Rettskrivingskravene for lærebøker skal gjelde tilsvarende for digitale læremidler produsert til bruk i opplæringen i skolen. Presisering for samiske læremidler.	Endret og utvidet prosedyrekrav
	5) Endre betegnelse fra kompetanse på lavere nivå til grunnkompetanse (for eleven)	Endret innholdskrav

³² Tilsvarende oversikt er utarbeidet for endringer som ble gjennomført i perioden 1999-2009, se Difi (2010) *Statlig styring av kommunene*. Rapport 2010:4

	6) Oppdatere bestemmelse om stillingsutlysning. Trenger ikke lyse ut der en deltidsansatt er kvalifisert og har fortrinnsrett.	Endret prosedyrekrav
	7) Politiattest. Utvides til også å gjelde nyansettelser i musikk- og kulturskolen og i SFO.	Nytt dokumentasjonskrav
2011	1) Politiattest. Justering av regler for å komme i samsvar med ny politiregisterlov.	Nytt dokumentasjonskrav
	2) Krav til politiattest utvides til også å gjelde «andre skolelignende aktivitetstilbud» (som sommerskole).	Nytt dokumentasjonskrav
2012	1) Undervisningskompetanse. Den som skal undervise, må ha relevant kompetanse i undervisningsfaget (med overgangsordninger).	Skjerpet kompetansekrav
	2) Tilsetting på vilkår. Skolen kan tilsette en person som er i gang med relevant utdanning, på det vilkår at utdanning blir fullført.	Endret prosedyre, koblet til skjerpet kompetanse
	3) Kommunen får lovfestet rett til å organisere særskilte innføringstilbud til nyankomne minoritetspråklige elever.	Større handlefrihet
	4) Eget punkt om opplæring ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)	Presisering av gjeldende rett
2013	1) Plikt for skoler til å vurdere elevs utbytte av opplæring før det fattes vedtak om spesialundervisning, (ønske om å snu ressursbruk til spesialundervisning).	Presisering av gjeldende rett/plikt Endret prosedyrekrav
	2) Rapportering om spesialundervisning fra skole til elev/foreldre/kommune, fra to til en gang per år.	Redusert rapportering.
	3) Plikt for skolene til å samarbeide om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan	Ny plikt/presisering av plikt
	4) Personale i skolen som ikke er ansatt i undervisningsstilling kan hjelpe til i opplæringen, men kan ikke ha ansvaret for opplæringen.	Skjerpet krav til organisering (koblet mot kompetansekrav)
	5) Delt bevisbyrde og utvidet foreldelsesfrist i saker om psykososialt miljø. Utvidet tidsrom skolen må oppbevare dokumentasjon.	Prosedyre/ dokumentasjonskrav
	6) Kommunen gis hjemmel til å etablere felles skolekrets med nabokommuner. Spesifikke krav til prosedyrer og samarbeidsavtaler.	Økt fleksibilitet i kommunens organisering av skoletilbudet
	7) Innfører hjemmel om at KD kan vedta forskrift om forholdstall mellom antall elever og lærere. ³³	Mulig reduksjon i kommunalt handlingsrom
2014	1) Leksehjelp. Kommunen kan selv bestemme	Økt frihet til

³³ Hjemmel begrunnes ut fra et behov for å regulere antall elever per lærer dersom evaluering av forsøk knyttet til tilskudd til økt lærertetthet (forsøk på ungdomstrinnet 2013-2017) viser at det er hensiktsmessig.

	innretning og fordeling av tilbudet om 8 timer leksehjelp på 1.-10. trinn.	organisering av tilbud
	2) Rett til opplæring for ungdom 16-18 år som søker oppholdstillatelse.	Ny rettighet, ny plikt
	3) Oppheve plikt til gratis frukt og grønnsaker. Midler skal gå til kompetansehevende tiltak for lærere.	Plikt opphevet Omdisponering av ressurser
2015	Skolebytte i mobbesaker. Kommunen kan fatte vedtak om flytting av elev som mobber.	Presisering av gjeldende rett
2015	1) Undervisningskompetanse. Krav om faglig kompetanse/fordypning i undervisningsfag skal gjelde alle lærere (ikke bare nyutdannede fra 2014).	Skjerpet kompetansekrav
	2) Endring i navn fra RLE til KRLE	Endret innholdskrav

Et raskt blikk på oversikten viser at endringene har gått i ulike retninger. Vi finner både endringer som gir økt handlefrihet til kommunen, og endringer som medfører nye plikter for kommunene, og nye rettigheter for innbyggerne. Dette vil vi komme nærmere inn på i kapittel 4.8.

4.3.2 Endringer i opplæringsforskriften

Det gjennomføres årlig en rekke endringer i opplæringsforskriften.³⁴ Mange av forskriftsendringene kommer som følge av lovendringene og innebærer en ytterligere detaljering av nye bestemmelser i loven. Oversikten viser kun endringer som har relevans for kommunene, uavhengig av om endringen er av vesentlig betydning for kommunens arbeid.

Endringer i opplæringsforskriften 1999–2015			
1999-2003	2004-2009	2010-2015	Totalt
10	14	21	45

Gjennomgangen av opplæringsforskriften for perioden 1999–2009 viste at det innholdsmessig var tre typer endringer som trådte frem:

- Utvidelse av timetall i tre omganger, i 2002, 2005 og 2009.
- Mindre detaljerte krav til pedagogisk kompetanse (sammenlignet med tiåret før). I 2008 fant det imidlertid sted en innskjerping, da det kom en forskrift som detaljerte kompetansekravene noe mer på de ulike trinnene i grunnskolen.
- Reguleringer av gjennomføringen av nasjonale prøver og individuelle vurderinger. I 2003 kom plikten for skoleeier til å gjennomføre nasjonale trivselsundersøkelser og i 2004 kom forskrifter om innføring av nasjonale prøver og for hvilke fag og hvilke trinn de skulle gjennomføres.

³⁴ Det totale antall endringer i perioden 2010-2015 var på 32, men flere av disse gjelder forhold knyttet til videregående opplæring eller er av begrenset varighet (følger av streik). I oversikten er kun endringer som berører grunnskoleopplæringen tatt med.

Som vist foran har det i perioden 2010–2015 vært en økning i antall forskriftsendringer sett opp mot forrige undersøkelsesperiode.

Endringer i opplæringsforskriften 2010–2015						
2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totalt
2	2	7	4	4	2	21

Gjennomgangen viser at endringer i forskriften for perioden 2010–2015 særlig omhandler:

- Innskjerping av kompetansekravene for lærerne. Dette skjer i flere omganger, og må ses i sammenheng med omlegging av lærerutdanningen. Utdyping av krav til kompetanse ved tilsetning, og krav om økt kompetanse for å kunne undervise i en rekke fag.
- Reguleringer rundt valgfaget og fremmedspråk fra 8. trinn. Fra 2012 ble det besluttet at elevene på ungdomstrinnet har rett på valgfag. En rekke endringer handler om utvidelsen av valgfagsordningen (årlig fra 2012–2013). Videre åpnes det for økt handlingsrom for skoleeier mht. hvilke valgfag og fremmedspråk skolen kan tilby (men ikke må).
- Noen økte dokumentasjonskrav og prosedyrekrav. Blant annet dokumentasjonskrav knyttet til innhenting av politiattest. Flere endringer er presisering av gjeldende eller innføring av nye prosedyrer, for eksempel prosedyrer for gjennomføring av nasjonalt og lokalt gitt eksamener, prosedyrer for arbeid med vurdering.

4.4 Bruk av pedagogiske virkemidler

4.4.1 Rundskriv og veiledere

Det er en klar nedgang i antall rundskriv i femtenårsperioden, og en markant nedgang når det gjelder produksjon av nye veiledere de siste fem årene.

Oversikt over utgitte rundskriv og veiledere per år 1999–2015			
	1999-2003	2004-2009	2010-2015
Rundskriv	49	42	32
Veiledere	12	50	13

Rundskrivene benyttes hovedsakelig til å informere om nylige endringer i lov- og regelverk.³⁵ Det var en nedgang i rundskriv i perioden 2005–2009. Nedgangen kan knyttes til overføring av forhandlingsansvaret for lærere fra stat til kommune i 2004. Ved overføringen forsvant en del rundskriv som tidligere hadde dreid seg om å informere om regulering av arbeidsvilkår for lærere. I perioden 2010–2015 gis det ut totalt 32 rundskriv. Noen av disse er årlige

³⁵ Noen rundskriv er gjennomganger av krav til skolens/skoleeiers arbeid på utvalgte områder, uten at det nylig er foretatt regelverksendringer. Eksempler de senere årene er rundskrivene Udir-4-2014 om systemrettet arbeid etter opplæringsloven § 9a, Udir-8-2014 om ordensreglement, Udir-5-2013 om privat hjemmeundervisning.

oppdateringer/utgivelser som da erstatter fjorårets eller tidligere rundskriv.³⁶ Samlet sett er det en ytterligere reduksjon i nye rundskriv i perioden 2010–2015 sett opp mot tidligere år.

Oversikt over utgitte rundskriv og veiledere 2010–2015						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rundskriv	8	1	8	5	7	3
Veiledere	0	1	2	2	4	4

Utarbeidelse av veiledere svinger i femtenårs-perioden. De første årene, frem til 2004, utgis det relativt få veiledere. I perioden 2004–2009, og da særlig årene 2007–2009, er det en stor økning i utgivelse av veiledere. I Difi-rapport 2010:4 konkluderte vi med at dette måtte ses i lys av at staten fikk større kapasitet til å utarbeide denne typen materiale ved etableringen av Utdanningsdirektoratet.

I perioden 2010–2015 utgis det samlet sett 13 veiledere på regelverk. Det er i hovedsak Utdanningsdirektoratet som utarbeider veilederne, som gir råd og anvisninger til skoleeier og skoleleder om hvordan regelverk skal forstås og anvendes.³⁷ Eksempel på veiledere de siste årene er:

- *Regelverket for minoritetsspråklige elever* (2015)
- *Spesialundervisning for voksne* (2014)
- *Organisering av elevene* (2013)
- *Barn som ikke møter på skolen – rettleiar for skolar og skoleeigar* (2011)

I tillegg til veilederne over, er det utarbeidet en rekke veiledere til de ulike læreplanene. Læreplanene, som har forskriftstatus, ble ikke omfattet i forrige undersøkelse, og er derfor heller ikke med i denne kartleggingen.³⁸

4.4.2 Satsinger og strategier

Difi-rapport 2010:4 viste til at det fra 2006 og fremover ble lagt frem en rekke statlige handlingsplaner og strategier med tiltak rettet mot skolen.³⁹ Det er lagt frem en rekke strategier og satsinger også i perioden 2010–2015. Flere av disse er det koblet betydelige økonomiske ressurser til.

³⁶ Et eksempel på dette er det årlige rundskrivet *Kunnskapsløftet – fag- og timefordeling og tilbudsstruktur*.

³⁷ I perioden 2010–2015 har KD gitt ut to dokumenter i denne kategorien. I 2012 om nasjonale rutiner for hvordan legemiddelhåndtering i barnehage, skole og SFO praktisk kan foregå (sammen med HOD) og i 2013 om organisering av elevene i grunnopplæringen.

³⁸ Det er pr 12.10.2015 utarbeidet 36 veiledere til læreplanene. Disse veilederne utarbeides kort tid etter at nye læreplaner fastsettes, og inneholder praktiske eksempler om hvordan læreren kan arbeide med læreplanene.

³⁹ For eksempel: Strategi for styrking av realfagene 2006–2009, Strategi for bedre læring og deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2007–2009, Strategi for kunst og kultur i opplæringen 2007–2010.

Per oktober 2015 har KD følgende strategier som berører grunnskolen:

Strategi	År	Innhold
Strategi for ungdomstrinnet – Ungdomstrinn i utvikling	2013-2017	Nasjonal satsing med tilbud om støtte til lokalt utviklingsarbeid i klasseledelse, regning, lesing og skrivning. Alle skoler med ungdomstrinn får tilbud om å delta. Satsingen er videreført som en del av regjeringens Lærerløftet – på lag for kunnskapsskolen.
Lærerløftet – på lag for kunnskapsskolen	2014-	Satsing/strategi med en rekke ulike tiltak/ reformer knyttet til lærernes kompetanse (øke lengden på utdanningsløp, økte opptakskrav, faglig fordypning, videreutdanning). Også tiltak for økt kompetanse til fylker, kommuner og rektorer for å skape kunnskapsskolen.
Tett på realfag	2015-2019	Nasjonal strategi for realfag i barnehagen og grunnsopplæringen. Skisserer en rekke tiltak nasjonalt, samt mulige tiltak i lokale strategier. Målgruppe: lærere, ledere, andre tilsatte og eiere i barnehager og skoler.
Språkløyper – Nasjonal strategi for språk, lesing og skrivning	2015-2019	Strategi retter seg mot både barnehage og skole. Strategien følges av digitale kompetansepakker (Språkløyper) som kan benyttes direkte i barnehager og skoler, inn i undervisningsopplegg. I tillegg fylkesvise introduksjonssamlinger, og støtte til lokale nettverk og ressurspersoner.
Kompetanse for kvalitet	2015-2025	Strategi for videreutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025. Strategi legger rammene for nasjonal satsing, utviklet i samarbeid med KS, arbeidstakerorganisasjonene, lærerutdanningene og KD.

Strategiene her omhandler i stor grad kompetanseutviklingstiltak rettet mot både kommune/skoleeier, skoleledere og lærere. Det er satt av større ressurser på KDs budsjett til flere av disse strategiene.

4.5 Bruk av økonomiske virkemidler

4.5.1 Økonomiske virkemidler på grunnskoleområdet

De nasjonale satsingene for å styrke kvaliteten i grunnsopplæringen blir finansiert over KDs kap. 226 *Kvalitetsutvikling i grunnsopplæringa*, som i 2015 var på om lag 2,6 mrd. kroner. Den største andelen er lagt til post 22 *Videreutdanning for lærere og skoleeiere* med 1,03 mrd. kroner. Midlene på kap. 226 går til både statlige og lokale prosjekter, og det er Utdanningsdirektoratet som i hovedsak har ansvar for forvaltningen av ressursene.

Som nevnt over er det gjerne knyttet økonomiske ressurser til de nasjonale strategiene/satsingene. Tilbud om konkrete verktøy (gjærne digitale) og økonomisk støtte til samlinger, nettverk, opplæringstilbud, ressurspersonstøtte mv., lokalt og regionalt følger ofte de nasjonale satsingene. Dette er budsjettmidler som benyttes i kommunene, men som er sentrale i KDs utviklingsarbeid på grunnskolesektoren. Informantene gir uttrykk for at styring gjennom nasjonale satsinger hvor flere virkemidler kombineres, gir bedre måloppnåelse for nasjonale myndigheter. Dette oppleves som en mer hensiktsmessig måte å styre på enn ved for eksempel kun bruk av regelverk i styringen.

4.5.2 Øremerkede tilskudd under KD

Øremerkede tilskudd til kommunene som skal benyttes til kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen finansieres i 2015 over kap. 226, på postene 60, 62 og 63. Samlet sett på KDs område er det 16 tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren i 2015.⁴⁰ Den samlede summen er på drøyt 2 mrd. kroner. Fem av tilskuddsordningen gjelder særskilte skoler og landslinjer. Fire tilskuddsordninger gjelder spesiell opplæring (samisk, finsk, leirskoleopplæring og opplæring i kriminalomsorgen), mens to av tilskuddsordningene er rettet mot fylkesnivået, henholdsvis tilskudd til karriererådgiving og tilskudd til regionale forskingsfond.

Tre tilskuddsordninger i 2015 er knyttet til kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen. Det gis 385 mill. kroner i tilskudd for økt lærertetthet, og 200 mill. kroner til tidlig innsats i skolen gjennom økt lærerinnsett fra 1.-4. trinn. Den største tilskuddsposten gjelder rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg (drøyt 465 mill. kroner). Det gis også tilskudd som kompensasjon for investeringskostnader ved grunnskolereformen.

⁴⁰ KMD (2015) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april*. Tilskudd bevilges over 5 ulike kapitler (kapitlene 225, 226, 227, 258 og 287). Merk: dette gjelder alle fagområdene under KD.

Øremerkede tilskudd under KD i 2005, 2010 og 2015 ⁴¹		
År	Antall tilskuddsordninger	Sum (i 1000 kroner)
2005	9	673 590
2010	14	27 518 715
2015	16	2 177 116

Økningen i beløp og antall ordninger fra 2005 til 2010 er i hovedsak knyttet til at barnehagetilskuddet ble overført fra BLD til Utdannings- og forskningsdepartementet fra 2006. Reduksjon i beløp fra 2010 til 2015 skyldes i hovedsak at barnehagetilskuddet ble lagt inn i kommunerammen fra 2011.

4.6 Særlig om tilsyn på grunnskoleområdet

Gjennom Kunnskapsløftet ble det, som nevnt foran, gitt større lokal handlefrihet. I St.meld. nr. 30 (2003–2004) ble det fremhevet at en følge av lokal handlefrihet var at statens tilsynsrolle ville bli mer sentral for å sikre enkeltindividers rettigheter. Utviklingen av det statlige tilsynsapparatet var derfor et sentralt mål med endringene i utdanningsadministrasjonen.⁴² Tilsynet fordret tilgang til dokumentasjon og vurdering som kunne utarbeides blant annet på bakgrunn av informasjon i nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, jf. kapittel 4.1.1.

Frem til 2005 ble det kun i begrenset grad ført statlig tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven eller gjennomført risikobaserte tilsyn ved enkeltskoler.⁴³ Når kommunene samtidig hadde svakheter ved egne interne systemer, var det stor risiko for at avvik fra bestemmelsene i opplæringsloven verken ble avdekket lokalt eller sentralt. Omfang og kvalitet på tilsynet ble styrket, og i 2006 gjennomførte Fylkesmannen det første felles nasjonale tilsynet på utdanningsområdet. Tilsynet ble gjennomført som systemrevisjon, altså at man fører tilsyn med at kommunen har på plass nødvendige systemer for å sikre at bestemmelsene i opplæringsloven og tilhørende forskrifter blir overholdt.

Tilsynet er utviklet og endret i flere omganger og på flere områder, særlig de siste fem årene. Det er involvering av flere aktører i forkant av valg av tema for tilsyn i dag enn tidligere. Fylkesmannens vurderinger og erfaringer spiller inn. Ved forberedelse av det nasjonale tilsynet for 2010-2013 inviterte Utdanningsdirektoratet i tillegg brukere, fagorganisasjoner og KS til å delta i en

⁴¹ For 2005 er beløp og antall tilskuddsordninger hentet fra vedtatt budsjett etter RNB. For 2010 og 2015 benyttes beløp og antall tilskuddsordninger fra saldert budsjett.

KRD (2005) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi desember*. KRD (2010) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april*. KMD (2015) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april*

⁴² St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*. UFD

⁴³ St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen*. KD

referansegruppe. Formålet med slike grupper er å gjøre tilsynet mer målrettet og relevant for kommunene. KS valgte den gang å ikke delta i referansegruppen.

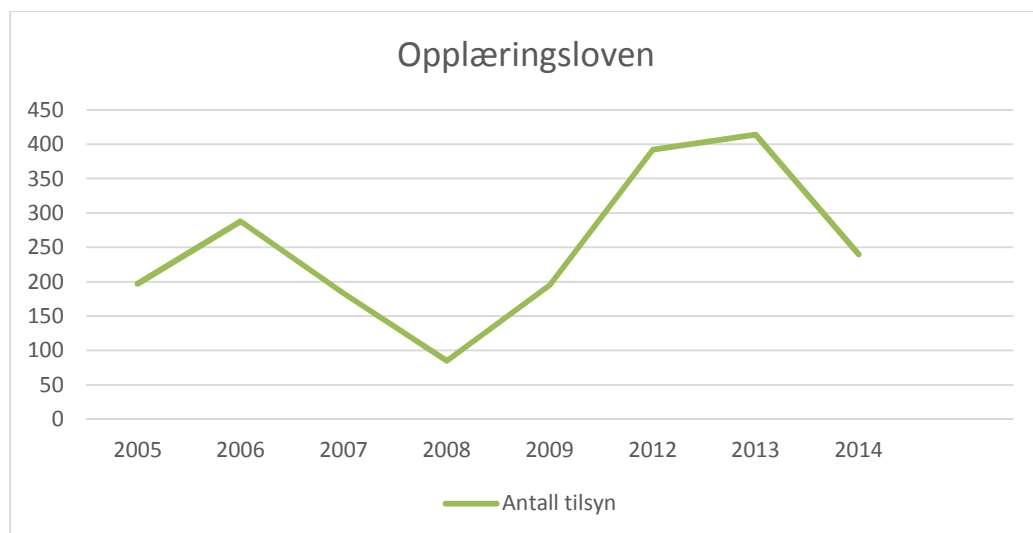
En annen endring er at tema for nasjonale tilsyn går over flere år.⁴⁴ Slik kan man følge utviklingen på området over tid. Det utarbeides en håndbok for gjennomføring av tilsyn for å sikre at alle embetene gjennomfører tilsynet på samme måte. Tilsynsmetodikken er blitt mer profesjonalisert og ensartet.

Innretningen på arbeidet før og etter tilsyn er også lagt om de senere årene. Statlige myndigheter legger inn en betydelig innsats på å veilede kommuner og skoleledere i regelverk i forkant av nasjonale tilsyn. Begrepet læringsbaserte tilsyn benyttes. Læringsbaserte tilsyn vil si at Fylkesmannen gir alle kommunene i fylket, eller et utvalg kommuner, opplæring i regelverket på området det skal føres tilsyn med. Etter opplæringen velger Fylkesmannen ut tilsynsobjekter basert på ROS-analyser. De andre kommunene gjennomfører parallelt internkontroll etter samme regelverk i sin kommune. Etter gjennomført tilsyn samles kommunene til oppsummering av egne funn og vurderinger. Dette fører ifølge fylkesmannsembetene til bedre regelverksetterlevelse i alle kommunene, og kanskje også bedre tjenester. Dette er aktiviteter som går ut over hovedhensikten med tilsyn som er lovlighetskontroll. Selve tilsynet er altså fortsatt ren lovlighetskontroll i tråd med definisjonen av tilsyn, men aktivitetene i forkant og etterkant bringer inn elementer av opplæring og veiledning. Utdanningsdirektoratet peker på at metoden er i tråd med Meld. St. 14 (2014–15) hvor KMD påpeker at: «[...] et godt innrettet statlig tilsyn vil kunne medvirke til langsiktig læring og varig kvalitetsforbedring i den kommunale tjenesteproduksjonen».⁴⁵

Holdningen til tilsynet på grunnskoleområdet synes også å ha endret seg de senere årene. Mens informantene fra kommunene uttrykte frustrasjon rundt tilsynet på grunnskoleområdet i Difi-rapport 2010:4, viser nyere undersøkelser tilfredshet blant både kommuner og skoleledere, særlig til veiledningsarbeidet som gjennomføres i forbindelse med de felles nasjonale tilsynene. Informantene på alle nivåer i våre intervjuer gir videre tilbakemelding på at dagens tilsynsmetodikk er bedre egnet til å nå målsettingen om gode kommunale tjenester.

⁴⁴ I perioden 2010-2013 ble det ført tilsyn med Skolens arbeid med elevens psykososiale miljø, mens tema for 2014-2017 er tredelt: Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, Forvaltningskompetansen og Skolebasert/virksomhetsbasert vurdering.

⁴⁵ Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner (2014-2015)*. KMD



Figur: Fylkesmannens tilsyn etter opplæringsloven 2005–2014

Når det gjelder utvikling i antall gjennomførte tilsyn, viser figuren store variasjoner over tid. Det laveste antallet gjennomførte tilsyn var i 2008 med 85 tilsyn og det høyeste antallet var i 2013 med 414 tilsyn. Dette skyldes i hovedsak at årsrapporteringene fra Fylkesmannen til Utdanningsdirektoratet dels er mangelfull og dels at det er store variasjoner mellom embetene på hvordan man vurderer et tilsyn.⁴⁶ Fra 2013 til 2014 ser vi en reduksjon i antall tilsyn. Dette skyldes en omlegging og standardisering av systemet for telling av tilsyn. Nytt system for telling ivaretar ulikheter i tilsynenes kompleksitet og omfang på en bedre måte.

Det er verd å merke seg at statlige myndigheters økonomiske innsats på tilsynsområdet ikke er vesentlig endret de senere årene. Utdanningsdirektoratet anslår at statens årlige ressursbruk til tilsynsvirksomhet (Fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet) utgjør om lag 40 mill. kroner. Det er fortsatt slik at det kan gå flere år mellom hver gang en kommune er gjenstand for nasjonalt tilsyn.

4.7 Særlig om avtaler og samarbeid

4.7.1 Bilaterale samarbeidsavtaler mellom KD og KS

Det er inngått en rekke bilaterale avtaler mellom KD og KS om kvalitetsutvikling på grunnopplæringsområdet opp gjennom årene, sist i november 2014. *Samarbeidsavtalen om kvalitetsutvikling i barnehagen og grunnopplæringen* gjelder for perioden 01.01.2015–31.12.2017. I avtalen pekes det ut 17 særlige samarbeidsområder. Kompetansehevingstiltak går igjen i flere av punktene. Videre understrekes partenes felles ansvar for området ved at det faglige samarbeidet mellom staten og KS skal styrkes, medvirkning fra KS skal styrkes i lov- og forskriftsarbeid, og man skal sammen søke å fjerne dokumentasjons- og rapporteringskrav på alle nivåer.

⁴⁶ Utdanningsdirektoratet (2005) *Oppsummering av årsrapportene fra Fylkesmennene for 2005*
Utdanningsdirektoratet (2008) *Oppsummering av årsrapportene fra Fylkesmennene for 2008*

4.7.2 Samhandling og partnerskap

Evalueringen av Kunnskapsløftet viste at en hovedutfordring ved implementeringen var mangel på en helhetlig strategi fra nasjonale myndigheter for hvordan skoleeiere og skoler skulle settes i stand til å gjennomføre reformen.⁴⁷ Videre ble det vist til at statlige myndigheter hadde en hierarkisk tilnærming til reformimplementering, mens forskning viser at dialog og samarbeid i nettverk må til for å skape endring. Disse arbeidsformene ble ikke benyttet i særlig grad ved innføring av Kunnskapsløftet i 2006.

Samarbeid og samhandling mellom forvaltningsnivåene og også med arbeidsgiver/arbeidstakerorganisasjoner synes imidlertid å være et sentralt element i de senere års satsinger og strategier på utdanningsområdet.⁴⁸ Partnerskapet GNIST, som ble etablert i 2009 for å styrke skolens faglige plattform og læreryrkets anseelse, besto av KS, lærerorganisasjonene, skolelederne, studentorganisasjonene, universiteter og høyskoler, arbeidslivets parter og statlige utdanningsmyndigheter. Ungdomstrinn-strategien fra 2013 ble utviklet i nært samarbeid med partnerskapet GNIST. Videre er det i gjennomføringen av satsingen *Ungdomstrinn i utvikling* (2013–2017) lagt vekt på å etablere og bruke nettverk på ulike nivåer og for ulike målgrupper for å skape endring.

Partnerskapet Ny GIV fra 2010 innebar et tett samarbeid mellom staten, fylkeskommunene og kommunene med formål å få ned frafallet i videregående skole. Prosjektet Ny GIV er avsluttet, men et forsterket samarbeid mellom staten og fylkeskommunene er videreført. Det er blant annet etablert et nasjonalt nettverk med representanter fra alle fylkeskommunene som bygger videre på nettverkene i tidligere Ny GIV.

I Difis rapport 2015:17 trekkes KS frem som en svært sentral samarbeidspartner og høringsinstans for direktoratet. KS deltar, sammen med andre samarbeidspartnere, i et vidtfavnende nettverk av referansegrupper, arbeidsgrupper, paneler mv. som blant annet gir anledning til å uttale seg om utformingen av virkemidlene. I tillegg er det faste kontaktmøter på toppnivå.⁴⁹

⁴⁷ Utdanningsdirektoratet (2012) *Evaluering av Kunnskapsløftet 2006-2012. Utdanningsdirektoratets oppsummering av evalueringen.*

⁴⁸ Det finnes eksempler på systematisk samarbeid og partnerskap også før Kunnskapsløftet. Manifest mot mobbing som startet i 2002 er et forpliktende samarbeid mellom forvaltningsnivåene og med arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner. Partene forplikter seg til å bidra til nasjonal oppmerksomhet om problematikken og å bistå det lokale arbeidet mot mobbing. Nåværende avtale *Manifest mot mobbing* gjelder for perioden 2011-2015.

⁴⁹ Difi (2015) *Evaluering av Utdanningsdirektoratet, Rapport 2015:17*

4.8 Hva kjennetegner utviklingen på grunnskoleområdet?

4.8.1 Økt kommunal handlefrihet, men flere kompetansekrav

Gjennomgangen av grunnskoleområdet i perioden 1999–2009 viste at det hadde vært vesentlige lov- og forskriftsendringer som innebar økt frihet for kommunen til å definere både innhold i undervisning, kompetansekrav for pedagogisk personale og organisering av undervisningen. Andre lovendringer som hadde som formål å gi kommunene økt handlefrihet i denne tiårsperioden var overføring av forhandlingsansvaret for lærere, mulighet til å tilsette rektor på åremål og åpning for at SFO kunne dekkes fullt ut ved foreldrebetaling.

Kommunenes handlefrihet synes videreført i perioden 2010–2015 når det gjelder innhold i undervisningen slik Kunnskapsløftet la opp til. Det har imidlertid funnet sted en gradvis innskjerping av krav til lærernes formelle kompetanse i ulike fag. Unntaksordninger er gradvis fjernet for undervisning i fag som norsk, engelsk og matematikk. Innskjerpingen av kompetansekrav i 2012 ble supplert med en liten lemping i tilsetningskrav da det ble åpnet for tilsetting av personer som er i gang med relevant utdanning, på det vilkår at utdanning fullføres. Siste lovendring knyttet til kompetansekrav ble vedtatt våren 2015, og medfører at krav om faglig kompetanse/fordypning i undervisningsfag skal gjelde alle lærere. Det er skoleeier som har ansvaret for at lærernes kompetanse er i tråd med lovens krav innen 2025.

Vi ser også eksempler på at kommunen er gitt større handlingsrom når det gjelder organisering av undervisning, for deretter å få dette innskjerpet igjen. I 2003 fikk kommunene større frihet til selv å definere egnet størrelse på undervisningsgruppene så lenge forsvarlighetsstandarden i loven var oppfylt. I 2009 kom det en lovendring som gjeninnførte klassebegrepet, og som fastslo at elevene skal ha tilhørighet i en basisgruppe eller klasse. Det er fortsatt opp til kommunen å vurdere størrelse på gruppen/klassen, så lenge den er «pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg».⁵⁰

Flere endringer de siste fem årene viser at trenden med økt handlefrihet når det gjelder organisering er videreført, blant annet ved at kommunen fra 2014 selv kan bestemme innretning på og fordeling av tilbud om leksehjelp for 1.-10. trinn. Dette gir økt handlefrihet sett opp mot tidligere (fra 2010) da leksehjelpstilbudet var forbeholdt elever på 1.-4. trinn. Kommunene har dessuten etter lovendring i 2013, hjemmel til å etablere felles skolekrets med nabokommuner. Videre fremgår det av forskriftsendring samme år at skoleeier har anledning til omdisponere inntil 5 % av timene som er fastsatt i det enkelte fag. Bortfall av plikt til gratis frukt og grønt i skolen kan også sies å gi større handlingsrom, ved at det er større frihet til å disponere disse midlene. Innenfor ordningen med valgfag fra 8. trinn (fra 2012) har kommunen også betydelig

⁵⁰ Jf. opplæringsloven. Det er med andre ord ikke helt fritt opp til kommunen å avgjøre sammensetning og størrelse på gruppen. Kommunen må vurdere hva som er pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlig ut fra elevgruppens behov, lærerens kompetanse mv. når den tar stilling til størrelsen på den enkelte klassen.

handlefrihet når det gjelder hvilke valgfag kommunene kan tilby, og dette handlingsrommet er stadig utvidet. Arbeidslivsfag er for eksempel skrittvis innført, og fra 2015 kan skoleeier også tilby matematikk fordypning som alternativ.

Samtidig er det innført en hjemmel som potensielt kan begrense kommunenes handlingsrom når det gjelder organisering i betydelig grad. I 2013 ble det innført en hjemmel i opplæringsloven om at KD kan vedta forskrift om forholdstall mellom antall elever og lærere. En nasjonal fastsettelse av forholdstall for elever per lærer vil, dersom den innføres, innebære en vesentlig begrensning av kommunens handlefrihet til organisering av undervisningen.

Til tross for fortsatt detaljert regelverk på grunnskoleområdet, er det grunn til å hevde at kommunenes handlingsrom har økt de siste femten årene på sentrale områder som organisering av og innhold i undervisningen, samt tilsetning til visse stillinger. Kravene til lærerens kompetanse, som kommunen har ansvar for å sikre at finnes i skolene, er imidlertid skjerpet betydelig.

4.8.2 Økt kommunalt ansvar og økt vekt på vurdering, dokumentasjon og tilsyn

Kommunen får nye oppgaver og plikter

Parallelt med at kommunene har fått økt handlefrihet, har de også fått økt ansvar og nye oppgaver. Difis kartlegging i 2010 viste at det var kommet mer detaljerte krav til tjenesteytingen på en rekke områder i perioden 1999–2009.⁵¹ Noen av disse kravene ble formulert som rene plikter for kommunen, mens andre i tillegg ble formulert som en rettighet for den enkelte elev/foreldre.⁵²

Som det fremgår av regelverksgjennomgangen i kapittel 4.3, har det også i perioden 2010–2015 kommet til nye oppgaver for kommunene. Kommunen er for eksempel tilført plikt til å sørge for gratis leksehjelp på grunnskoletrinnet, og kommunen skal tilby valgfag fra 8. trinn. Det er også kommet til nye eller mer detaljerte krav til tjenesteytingen på en rekke områder. Eksempler på dette er kommunens plikt til å vurdere utbytte av opplæringen før det fattes vedtak om spesialundervisning og plikt til å samarbeide om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan.

Videre er det i 2013 og 2015 forskriftsfestet nærmere regulering av prosedyrer kommunen må følge ved lokalt og sentralt gitt eksamen. Disse reglene kan på den ene siden sies å begrense kommunens handlingsrom for gjennomføring av eksamen. På den annen side er hensynet til likebehandling av elevene i eksamenssituasjonen et tungtveiende argument for nasjonale retningslinjer her.

⁵¹ Eksempler på dette: Kommunen skal hente inn sakskyndigvurdering før vedtak om tegnspråkundervisning, og kommunen skal sørge for at det er skolemiljøutvalg på hver skole, kommunen skal årlig informere elever og foreldre om reglene for fritak ut i fra religion eller livssynsgrunner.

⁵² Oppsummert dreide det seg om 14 nye plikter for kommunen, hvorav 4 var formulert som nye rettigheter for elev/foreldre.

Mindre detaljstyring og mer dokumentasjon

Innføring av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og iverksetting av Kunnskapsløftet innebar et systemskifte i styringen av grunnskoleområdet. Når staten i økende grad styrer gjennom å fastsette mål for opplæringen, får kommunene et større ansvar for å dokumentere hva de gjør for å nå målene, og å vurdere om målene faktisk blir nådd. Ved at skolene i 2004 fikk lovfestet plikt til å ha et forsvarlig system for internkontroll, vurdering og oppfølging, skulle forholdene ligge til rette for at staten kunne gjennomføre tilsyn med kommunens oppfyllelse/etterlevelse av pliktene i regelverket. Videre ville kommunen selv ha et godt verktøy i eget arbeid med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling.⁵³ Kommunens ansvar for å benytte dokumentasjon ble ytterligere understreket av lovendringen i 2009 som pålegger kommunen å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen knyttet til læringsresultat, frafall og læringsmiljø. Rapporten skal være til internt bruk i kommunene, og det er lovfestet at den skal drøftes i kommunestyret.

Difi-rapport 2010:4 viser til at systemskiftet medførte utfordringer og tilpasninger både for kommunalt og statlig nivå. Kommunene opplevde at utdanningsområdet ble langt mindre detaljstyrt enn tidligere. Samtidig opplevde kommunene at det nye kontroll- og rapporteringssystemet var svært krevende, både med tanke på tidsbruk til dette, og den kompetansen det krevde. Å etablere styringssystemer som tilfredsstilte kravene fra sentrale myndigheter og å benytte disse videre, ble ansett som utfordrende. Særlig små kommuner mente at de nye kravene stilte kommunene overfor varige utfordringer knyttet til skoleadministrativ kompetanse og kapasitet. I en spørreundersøkelse til kommunene gjennomført for Difi i 2013 om direktoratenes styring av kommunene, ble også utdanningsområdet vurdert. I tilbakemeldingen melder de fagansvarlige på utdanning at pålegg og krav til rapportering var blitt mer detaljerte enn tidligere. Samtidig fikk Utdanningsdirektoratet positiv vurdering av fagansvarlige i kommunen på økende grad av profesjonell og faglig styring.⁵⁴

Bedre tilsyn – mer kunnskap og bedre tjenester i kommunen?

Fylkesmannens tilsyn med kommunenes etterlevelse av regelverket var utfordrende for både statlige og kommunale myndigheter de første årene etter opprettelsen av direktoratet. Ifølge Difi 2010:4 skapte tilsynet frustrasjon både fordi tilsynet var konsentrert om detaljer, og at det var vanskelig å få oversikt over hvilken dokumentasjon kommunen skulle skaffe til veie. De senere årene har tilsynsmetodikken endret seg på utdanningsområdet. Informantene på alle nivåer gir i intervjuer tilbakemelding på at dagens tilsynsmetodikk er bedre egnet til å nå målsettingen om gode kommunale tjenester.

⁵³ Ved lovendring i 2004 fikk kommunene en lovfestet plikt til å ha et forsvarlig system for: internkontroll i skolen, vurdering av om kravene i lovverket og forskriftene på utdanningsområdet er fulgt, og oppfølging av resultatene fra egne vurderinger og fra nasjonale kvalitetsvurderinger.

⁵⁴ Difi (2013) *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene*. Rapport 2013:14

Utdanningsdirektoratet viser også til at endring i tilsyn, hvor veiledning har fått en større plass i forkant og etterkant av selve tilsynet, synes å ha effekt på antall avvik, og de avvik som avdekkes lukkes raskere enn tidligere. Veiledning i forbindelse med større tilsynssatsinger (felles nasjonale tilsyn) ønskes velkommen av både skoleeiere og skoleledere.⁵⁵ Kommunens kompetanse på området det føres tilsyn med synes å øke.

Informantene viser til at endring i tilsynsmetodikk innebærer en vesentlig endring og forbedring i styringen/styringsrelasjonen mellom stat og kommune. Statens samlede ressursmessige innsats på tilsynsområdet er uendret, men resultatene er bedre enn tidligere.

4.8.3 Stort omfang av statlige kompetanseutviklingstiltak rettet mot kommunene

En intensjon bak innføring av Kunnskapsløftet var at staten skulle «stoppe ved kommunegrensene». Ved etablering av Utdanningsdirektoratet ble det lagt vekt på at staten ved direktoratet og Fylkesmannen skulle bidra til å ansvarliggjøre skoleeierne, altså kommunene, på grunnskoleområdet. Tanken var at staten skulle formidle til kommunen, og kommunen skulle selv formidle til skolene. Samtidig som kommunen gjennom reformen fikk ansvar for å arbeide med lokal kvalitetsutvikling, tydeliggjøres statens handlingsrom og ansvar i St.meld. nr. 30 (2003–2004):

«I de tilfellene der det avdekkes nasjonale utfordringer, kan det være nødvendig med statlig satsing på særlig prioriterte områder. Dette kan dreie seg om kompetanseheving på sentrale områder eller statlige initiativ og støtte til større utviklingsprosjekter.»⁵⁶

En forutsetning for å lykkes med reformen var, naturlig nok, at kommunene som ansvarlige for iverksettelse var i stand til å håndtere iverksettelsen. Flere av rapportene i evalueringen av reformen viste imidlertid til mangelfull kompetanse blant skoleeiere, skoleleder og lærere ved innføring av reformen, og (for) lite støtte fra nasjonalt hold de første årene.⁵⁷ Det ble pekt på at reformen stilte nye krav til lærerne, og at variasjonen i kompetansen til skoleeiere, skoleleder og lærere var en barriere for implementering av Kunnskapsløftet. At nasjonale myndigheter manglet en helhetlig strategi for hvordan man på lokalt nivå skulle gjennomføre reformen ble påpekt i evalueringen.

Behov for kompenserende tiltak

En konsekvens av tilbakemeldingene fra kommuner og skoler er at staten har styrket den støttende delen av virkemiddelapparatet i betydelig grad. Målgruppen for statlige støtte- og utviklingstiltak ble utvidet fra å gjelde

⁵⁵ NIFU (2015) *Spørsmål til Skole-Norge våren 2015*. Rapport 19/2015

⁵⁶ St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*. Utdannings- og forskningsdepartementet

⁵⁷ Utdanningsdirektoratet (2012) *Evaluering av Kunnskapsløftet 2006-2012*. Utdanningsdirektoratets oppsummering av evalueringen.

kommuner til også å gjelde skoleledere og lærere. Det ble iverksatt en rekke målrettede kompetansetiltak som rektorutdanningen og videreutdanning for lærere. Statens kompetanseutviklingstiltak retter seg både mot særlige trinn i skolen (*Ungdomstrinn i utvikling*) og utvalgte fag (*Tett på realfag*). Tiltak er rettet mot ulike oppgaver (støtte til nyutdannede) og mot skole- og kommunenivå (veilederkorps, støtte til nettverk). Også på systemsiden har direktoratet utarbeidet en rekke verktøy og maler som skal støtte utviklingen av kvaliteten i opplæringen.⁵⁸

Utfordringer knyttet til kommunenes kompetanse på grunnskoleområdet nevnes i flere Difi-undersøkelser de senere årene.⁵⁹ Regelverket på grunnskoleområdet er omfattende og krevende, og informanter fra statlige myndigheter gir i intervjuene uttrykk for at den juridiske kompetansen fortsatt er mangelfull i mange kommuner. Små og sårbare fagmiljøer, svak forvaltningskompetanse og til dels mangelfull analysekompetanse er også en utfordring i en del kommuner. Behovet for veiledning er imidlertid også til stede i større kommuner. Som en informant uttrykte det: «Store kommuner har like ofte spørsmål som små kommuner, men de spør om ganske ulike ting.»

Statens innsats på kompetanseutviklingsområdet synes i hovedsak å ha blitt tatt godt imot i sektoren. I Difi 2013:14 ble det blant annet gjennomført en spørreundersøkelse hvor ordførere, rådmenn og fagansvarlige på utdanningsområdet ga synspunkter på ulike sider ved Utdanningsdirektoratets styring. Generelt mente respondentene at direktoratets veiledninger og kunnskapsformidling bidro til å utvikle kunnskap og kompetanse i kommunen. De fagansvarlige ga en samlet sett positiv tilbakemelding på hvor godt direktoratet hadde tilpasset sin rådgivning og veiledning til kommunens behov.

Statlig kompetanseutviklingsiver – blir det noe kommunalt handlingsrom?

Samtidig som det er uttrykt tilfredshet med statlig tilrettelegging av informasjon, veiledning og rådgivning, og god tilgang til nyttige verktøy, er det reist kritiske spørsmål til om staten går for langt i sin utviklingsrolle. En omdømmeundersøkelse fra 2012 viser at Utdanningsdirektoratet har godt omdømme blant både skoleeiere, skoleledere og lærere, men at det samtidig er delte meninger om hvorvidt direktoratet går for langt i å gripe inn i kommunenes og skolenes ansvarsområde.⁶⁰ Enkelte informanter i kommunesektoren ga uttrykk for det samme i intervjuer holdt i forbindelse med Difi 2015:17. Særlig ble det vist til at man kan trappe ned innsatsen på utviklingssiden overfor de større kommunene, da disse anses å være selvhjulpne med kapasitet og kompetanse. Videre vises det til at omfanget av tilbud skolene

⁵⁸ Eksempler på dette er Tilstandsrapporten, Skoleeieranalysen og Ståstedsanalysen for skoler.

⁵⁹ Se Difi (2010) *Statlig styring av kommunene*, Rapport 2010:4, Difi (2013) *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene*, Rapport 2013:14 og Difi (2015) *Evaluering av Utdanningsdirektoratet*, Rapport 2015:17

⁶⁰ Omdømmeundersøkelsen 2012 viste at 73 prosent av skoleeierne og 79 prosent av skolelederne hadde et meget eller ganske godt totalinntrykk av direktoratet. I samme undersøkelse sier 40 prosent seg helt eller delvis enig i at direktoratet går for langt i å gripe inn i skolenes og kommunenes ansvarsområde, mens 37 prosent er helt eller delvis uenig i denne påstanden. Ipsos MMI (2012) *Rapport fra kvantitativ omdømmemåling for Udir*

kan benytte er så stort at det er vanskelig for den enkelte skole og skoleeier å prioritere. Statlige støttetiltak kan både bli i innbyrdes konkurranse, og til dels være i konkurranse med lokale løsninger.

Staten tar hovedansvaret for finansiering av etterutdanning når det foretas endringer i læreplaner eller annet regelverk. Evalueringen av Kunnskapsløftet avdekket behov for økt kompetanse og kapasitet også på skoleeiernivå, blant annet til å analysere resultater og legge strategier for utvikling. Programmet *Den gode skoleeier* er utviklet i samarbeid mellom blant annet KD og KS. Også *Veilederkorpset* er en nasjonal ressurs som er innrettet for å gi støtte til skoleeiere og skolars arbeid med kvalitetsutvikling. I strategien *Lærerløftet – på lag for kunnskapsskolen* (2014) vises det til skoleeiere som tildeles ressurser fra veilederkorpset forventes å forplikte seg til å følge opp slik at innsatsen gir resultater. Det påpekes at dersom skoleeiere, til tross for egne og sentralt finansierte tiltak, ikke evner å forbedre sine resultater, kan det være aktuelt med en tettere oppfølging av skoleeier fra Fylkesmannen. Dette vil i så tilfelle kobles opp mot tilsyn med om sentrale regler i opplæringsloven følges.

Hvordan nå ut til kommunene på en god måte?

Utdanningsdirektoratets nettside Udir.no er en sentral formidlingskanal til sektoren. Det er utarbeidet en rekke tolkningsuttalelser, veiledere og ulikt verktøy som kan benyttes lokalt, som for eksempel maler for ulike vedtak og veiledere til de ulike rammeplanene. Flere undersøkelser viser at både kommuner og skoler bruker og har nytte av veiledningsmaterialet fra direktoratet.⁶¹

Utdanningsdirektoratet opplever likevel at det er for dårlig samsvar mellom politikken som forteller hva som er den ønskede kvaliteten på opplæringen og praksisen i Skole-Norge.⁶² Direktoratet startet derfor prosjektet «Regelverk i praksis» i 2014, hvor formålet er å øke regelverksetterlevelsen. Gjennom økt dialog mellom staten (Utdanningsdirektoratet og Fylkesmennene) og kommunene v/skoleeiere og skoleledere søker man å oppnå

- økt kompetanse i staten om hvordan staten kan bli en bedre hjelper, og
- økt forståelse blant skoleeiere om hensikten med å motta hjelp og være mer bevisst det ansvar og den rolle som påhviler dem for at nasjonal politikk skal gjennomføres.

Mer tilpasset og økt brukerretting av veiledningsmateriell vil være et sentralt element her.

⁶¹ Jf. spørsmål til Skole-Norge 2014 (NIFU 2014) hvor både skoler og skoleeiere melder om at direktoratets nettsider om bedre læringsmiljø blir brukt i stor grad og at de oppleves som nyttige. Se også Difi 2013:14 hvor fagansvarlige for utdanning i kommunene gir høy skår på både bruk og nytte av Udirs tilrettelegging av lover/forskrifter, rundskriv, retningslinjer og veiledere.

⁶² Utdanningsdirektoratet (2015) *Prosjektplan hovedprosjekt Regelverk i praksis*.

4.8.4 Økt samhandling mellom stat og kommune

Stor grad av samhandling mellom stat og kommune er et gjennomgående trekk ved grunnskoleområdet de senere årene. Med nasjonale målsettinger, individuelle rettigheter og plikter og gjennomføringsansvar på kommunalt nivå er dette både nødvendig og naturlig.

Utfordringer knyttet til iverksetting av Kunnskapsløftet ble blant annet koblet til for lite samarbeid og dialog. Som nevnt i kapittel 4.7.2 pekte evalueringen på at sentrale utdanningsmyndigheter hadde en hierarkisk tilnærming til reformimplementeringen. For å få til endring og dermed lykkes med iverksetting av reformer må det ifølge evalueringsrapporten legges opp til dialog og samarbeid i nettverk. De senere års utvikling med etablering av en rekke ulike partnerskap, nettverk og grupper på tvers av nivåer og med ulike aktørgrupper viser at det har skjedd en dreining i holdning til samarbeid. KS, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og andre interesseorganisasjoner inviteres inn i ulike samhandlingskonstellasjoner. Økt vilje til og enighet om behov for involvering og medvirkning mellom forvaltningsnivåene er et trekk ved grunnskoleområdet de senere år.

5 Statlig styring av helse- og omsorgsområdet

I dette kapitlet presenterer vi funn fra kartleggingen av virkemiddelbruken på helse- og omsorgsområdet. Vi trekker først opp noen hovedlinjer i utviklingen på området før vi presenterer utviklingen i bruken av de ulike styringsvirkemidlene. Sist i kapitlet gis det en vurdering av hva som kjennetegner utviklingen i styringen på helse- og omsorgsområdet.

Presentasjonene er basert på Difi-rapporten fra 2010, gjennomgang av lov- og forskriftsendringer i Lovdata, myndighetenes nettsider, rapport fra teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, styringsdokumenter og intervjuer.

5.1 Hovedlinjer i utviklingen av helse- og omsorgsområdet

Det har de siste ti-årene vært gjennomført mange reformer og oppgaveoverføringer mellom forvaltningsnivåene. Perioden frem mot 2009 var preget av desentralisering av tjenester til nye grupper. Gjennomføringen av HVPU-reformen i 1991, og oppfølging av opptrappingsplanen for psykisk helse er eksempler på dette. Innføring av fastlegeordningen i 2001 innebar en ny oppgave og plikt til kommunene om å sikre den enkeltes rett til allmennlege. Disse endringene i sektoren innebar en betydelig grad av desentralisering av oppgaver til kommunene.⁶³ Samtidig har også noen oppgaver blitt sentralisert fra fylkeskommunen til staten.

Ved sykehusreformen i 2002 overtok staten ansvaret for de tidligere fylkeskommunale sykehusene, og i forlengelsen av dette overtok staten ansvaret for fylkeskommunale tiltak for rusmiddelbrukere fra 2004.

Det siste fem årene har vært preget av diskusjonene om behov for større samhandling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten og Samhandlingsreformen ble iverksatt fra 01.01.2012.

Samlet sett har utviklingen siden 1999 medført en vekst i kommunale tjenesteområder og spesielt innen pleie og omsorg. Reformene har hatt som mål å bygge opp kvalitativt gode tjenester til innbyggerne og effektiv ressursutnyttelse.

5.2 Organisering av statens ansvar på helse- og omsorgsområdet

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har det overordnede ansvaret for tilrettelegging av helse- og omsorgstjenestene i kommunene.

⁶³ Universitetet i Oslo (2011) *Utviklingen i kommunenes helse- og omsorgstjenester 1986-2010*. HERO 2011

Helsedirektoratet er underlagt HOD, og skal styrke hele befolkningens helse gjennom helhetlig og målrettet arbeid på tvers av tjenester, sektorer og forvaltningsnivå. Direktoratet skal gjøre dette med utgangspunkt i rollen som fagorgan, regelverksforvalter og iverksetter på helsepolitiske områder. Råd og veiledning om strategier og tiltak overfor kommunene er en viktig del av oppgaveporteføljen. I helse- og omsorgstjenesteloven § 12-5 er Helsedirektoratet pålagt å utarbeide faglige retningslinjer og veiledere. Dette innebærer at direktoratet har myndighet til å være faglig normerende.

Nasjonalt folkehelseinstitutt er et forvaltningsorgan underlagt HOD. Instituttet er landets fagmyndighet på områdene smittevern, miljømedisin, epidemiologi, psykisk helse, rettstoksikologi og rusmiddelforskning. Videre er virksomheten en nasjonal kompetanseorganisasjon for myndigheter, helsetjeneste, rettsapparat, påtalemyndighet, politikere, media og publikum. Instituttet driver helseovervåkning, forskning og forebygging.

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige ansvaret for tilsyn med sosiale tjenester, barnevernstjenester og helse- og omsorgstjenester, og for klager som gjelder manglende oppfyllelse av rettigheter. Videre har Statens helsetilsyn visse særegne funksjoner og roller knyttet til behandling av enkeltsaker som dreier seg om svikt i helsetjenestene, samt saker der det er aktuelt med reaksjoner eller pålegg mot virksomheter eller helsepersonell.

Fylkesmannen mottar oppdrag både fra Helsedirektoratet og Statens helsetilsyn rettet mot kommunene og spesialisthelsetjenesten. Fylkesmannen skal ha kunnskap om barns oppvekstforhold, befolkningens levekår, helsemessige forhold i befolkningen og behov for barnevernstjenester, sosiale tjenester i NAV og helse- og omsorgstjenester. Fylkesmannen skal følge opp kvaliteten i tjenestene, og kontrollerer om tjenestene blir utøvd i tråd med krav i barnevernloven, lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, lov og kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenesteloven.

HOD har vedtatt å omorganisere den sentrale helseforvaltningen.⁶⁴ Samlet sett reduseres antall etater, fra 15 til 11 fra 01.01.2016. Omorganiseringen innebærer bl.a. etablering av to nye etater i tillegg til de ovennevnte: Direktoratet for e-helse og Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten. Videre innebærer omorganiseringen at Folkehelseinstituttets rolle endres og at Statens Strålevern og Statens senter for rusmiddelforskning legges inn under Folkehelseinstituttet. Omorganiseringen er et uttrykk for at man på statlig nivå ønsker å rendyrke statens roller som myndighetsutøver og faglig rådgiver.

5.3 Bruk av juridiske virkemidler

I det følgende belyses bruk av juridiske virkemidler på helse- og omsorgsområdet i perioden 1999 til 2015 med hovedvekt på de siste fem årene. Datagrunnlaget for perioden 1999–2009 er hentet fra Difis-rapport 2010:4.

⁶⁴ HOD (2015c) *Færre etater i helseforvaltningen*. Pressemelding 16.9.2015

Grunnlaget for denne fremstillingen er i hovedsak basert på en kartlegging av endringer i helse- og omsorgstjenesteloven og tilhørende forskrifter.

5.3.1 Utvikling av lover og forskrifter på helse- og omsorgsområdet

Som tabellen under viser var det i perioden 1999–2009 en markant økning i antall lover. Det kom 7 nye lover i denne perioden rundt tusenårsskiftet. Noen av disse lovendringene innebar en forenkling av regelverket. Det tydeligste eksempelet er helsepersonelloven som erstattet 9 tidligere lover og blant andre kommunehelsetjenesteloven. De siste ti årene har antall lover vært stabilt. I 2015 er det 13 lover rettet mot kommunene i helse- og omsorgssektoren.⁶⁵

Ser vi på antall forskrifter med relevans for kommunesektoren har det vært en klar økning de siste 15 årene. I 1999 var det 16 forskrifter, mens det i 2015 er 76 forskrifter. Antall forskrifter har økt jevnt i perioden.

Antall gjeldene lover og forskrifter 1999–2015				
	1999	2005	2009	2015
Lov	6	14	13	13
Forskrift	16	48	56	76

Det er kommet til tre nye lover rettet mot kommunene de siste årene, lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, folkehelseloven og helseregisterloven. Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester trådte i kraft i 2012 og innebar en forenkling av regelverket. Både den tidligere kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven ble opphevet.

Kommunens plikter er etter dette regulert i helse- og omsorgstjenesteloven, individuelle rettigheter er regulert i pasient- og brukerrettighetsloven, mens yrkesutøvelsen er regulert i helsepersonelloven. Det ble videre lagt til grunn at helsepersonelloven skal gjelde for alt personell som yter tjenester etter den nye kommunale helse- og omsorgsloven. Pasient- og brukerrettighetsloven av 2001 ble revidert, med virkning fra 2015. De tre lovene skal utfylle hverandre. Rettighetene som følger av pasient- og brukerrettighetsloven må ses i sammenheng med motsvarende plikter for helsepersonellet i helsepersonelloven og plikter for kommuner i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester.

Loven tydeliggjør kommunens overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester («sørge-for-ansvar»), uten at kommunene samtidig pålegges bestemte måter å organisere tjenestene på. Kommunens oppgaver fra tidligere kommunehelsetjenestelov er videreført, men pliktene er utformet mer overordnet og profesjonsnøytralt. Dette gir kommunene et tydeligere og mer

⁶⁵ Tobakkskadeloven av 1973, alkoholloven av 1990, smittevernloven av 1995, lov om helsemessig og sosial beredskap av 2001, helsepersonelloven av 2001, psykisk helsevernloven av 2001, apotekloven av 2001, pasient- og brukerrettighetsloven av 2001, pasientskadeloven av 2003, sprøyteromloven av 2004, lov om kommunale helse- og omsorgstjenester av 2012, folkehelseloven av 2012 og helseregisterloven av 2015.

helhetlig ansvar, samt større frihet til å organisere og tilpasse tilbudet i samsvar med lokale behov.

Folkehelseloven trådte i kraft i 2012 og gir kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter ansvar for å fremme folkehelsen. Mens den tidligere kommunehelsetjenesteloven la oppgavene direkte til helsetjenesten i kommunen, er ansvaret nå løftet til kommunene som sådan. Videre gjelder prinsippet om å fremme folkehelse i alle sektorer («helse i alt vi gjør») for alle forvaltningsnivåene. Dette innebærer at helsehensyn skal integreres i beslutningsprosesser for eksempel i utøvelse av rollen som eier av virksomhet og eiendom, arbeidsgiver, utviklingsaktør, tjenesteyter mv. Et viktig element i dette arbeidet er at kommunene må skaffe seg oversikt over helsetilstanden til kommunens innbyggere, fastsette mål og strategier for å møte lokale folkehelseutfordringer, samt iverksette nødvendige tiltak i egen kommune.

Helseregisterloven av 01.01.2015 skal bidra til å gi helsetjenesten og helseforvaltningen informasjon og kunnskap uten å krenke personvernet, slik at helsehjelp kan gis på en forsvarlig og effektiv måte.

5.3.2 Nærmere om kommunens ansvar for helse- og omsorgstjenester

Kommunens overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester («sørge-for-ansvar») er regulert i § 3-1 i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Ansvaret omfatter alle pasient- og brukergrupper og gjelder alle offentlig organiserte tjenester som ikke hører under stat eller fylkeskommune.

Lovens § 4 omhandler blant annet kommunens ansvar for helsefremmende og forebyggende arbeid. Et annet sentralt grep er å fastslå at kommunen har ansvar for å tilby forsvarlige tjenester. Alle virksomheter i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og i spesialisthelsetjenesten pålegges å drive systematisk kvalitetsforbedrings- og pasient- og brukersikkerhetsarbeid.

5.3.3 Endring i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester 2012–2015

Mens Difi-rapport 2010:4 gir en detaljert gjennomgang av regelverksendringene på helseområdet for perioden 1999–2009, vil vi oppdatere informasjonen for perioden 2010–2015 i denne rapporten. I 2010 og 2011 fant det sted kun noen tekniske endringer i den tidligere kommunehelsetjenesteloven.

I det følgende gis det en oversikt over endringer i helse- og omsorgstjenesteloven i perioden 2012–2015. Det er til samme foretatt ni endringer i denne perioden. Endringene omfatter nye plikter og krav til kommunene. Noen av pliktene og kravene har imidlertid ikke trådt i kraft.

Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven		
År	Endringens innhold	Endringens art
2012	Lovfestede samarbeidsavtaler Kommuner og regionale helseforetak skal gjennom avtaler legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester og med andre tjenesteytere.	Ny plikt for både kommune og stat
2012	Sørge for tilbud om døgnopphold til pasienter og brukere med behov for øyeblikkelige helse- og omsorgstjenester. Innebærer oppgaveoverføring fra helseforetakene til kommunene.	Ny plikt Krav til innhold i tjenestene og organisering
2012	Tilrettelegge for forskning for den kommunale helse- og omsorgstjenesten.	Ny plikt Dokumentasjons- og rapporteringskrav
2012	Kommunal medfinansiering. Hensikten er å gi kommunene insentiv til å tenke forebygging og til å bygge opp tilbud nærmere der folk bor. Kommunen skal ha ansvaret for utskrivningsklare pasienter fra dag én.	Ny plikt
2012	Helsepersonell og virksomheter får meldeplikt til kjernejournalen etter helseregisterloven § 9. Hjemmel til ytterligere detaljering av regulering i forskrift	Dokumentasjonskrav
2013	Kommunen skal ved tilbud om stilling eller oppdrag kreve politiattest fra personell som skal yte helse- og omsorgstjenester til barn eller personer med utviklingshemning.	Dokumentasjonskrav
2014	Kommunen skal sørge for at pasient/bruker mottar den informasjon de har rett på etter pasient- og brukerrettighetsloven. Tilsvarende gjelder for nærmeste pårørende til pasient/bruker.	Informasjonsplikt
2014	Kommunen får utvidet pasientskadeansvar. Gjelder skade påført i institusjon under den kommunale helse- og omsorgstjenesten.	Utvidet plikt
2015	Innlemmelse av pasientdirektivet og bestemmelser om rett til nødvendig helsehjelp innebærer at en pasient kan velge å få utført behandling i annet land og få kostnadene betalt av hjemland. Gjennom forskrift kan HOD stille krav om spesifisert regning dersom kommunen yter tjenester til personer som ikke er hjemmehørende i Norge.	Dokumentasjonskrav

5.3.4 Forskrifter hjemlet i kommunal helse- og omsorgstjenestelov

Det er kommet til en rekke nye forskrifter på helse- og omsorgsområdet. Hele 38 forskrifter er hjemlet i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Nedenfor presenteres de mest sentrale endringene i forskriftene i perioden 2010–2015.

Forskrift om legemiddelhåndtering for virksomheter og helsepersonell som yter helsehjelp (2015)⁶⁶ erstattet flere tidligere forskrifter. I ny forskrift tydeliggjøres virksomhetsleders ansvar for at legemiddelhåndteringen utføres forsvarlig og i henhold til lover og forskrifter. Virksomhetsleder skal sørge for at helsepersonell med tilstrekkelig kompetanse utfører legemiddelhåndtering på en forsvarlig måte. Det gis videre mer detaljerte regler om istandgjøring og utdeling av legemidler. Det åpnes også for at leder i virksomheten kan fastsette prosedyrer for ordinering av legemidler.

Sentralt i forskriftsendringer er presisering av kvalitetskrav som legges til grunn for å sikre forsvarlig tillaging av legemidler. Det stilles krav om at virksomheten må ha et internkontrollsystem som har prosedyrekrav på en rekke områder som tilberedning, krav til kompetanse (kunnskaper, ferdigheter og holdninger) til de som skal tilberede, beskrivelse av tilberedningsrom/-sted og dokumentasjonskrav.

Ny akuttmedisinforskrift (2015) stiller krav til organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste, samhandling og kommunikasjon på tvers av etater, virksomheter og administrative grenser. Det stilles videre kompetansekrav til lege og annet helsepersonell i ambulansetjenesten.

Kravene til leger i kommunal legevakt er skjerpet.⁶⁷ Det stilles spesifikke krav til spesialistutdanning og antall år med erfaring fra legevakter og annet. Videre er det nye krav til kurs som må gjennomføres. Det er lagt opp til overgangsordninger på henholdsvis tre og fem år for å oppfylle disse kravene.

Endringer innebærer blant annet at det stilles strengere krav til bemanningen på ambulanserbiler enn tidligere, og til kompetansen disse må inneha.

Forskrift om disponering av kontantytelser fra folketrygden under opphold i institusjon (2014) omhandler pasienter i kommunale helse- og omsorgsinstitusjon og langtidspasienter i psykiatriske institusjoner i spesialisthelsetjenesten.⁶⁸ Denne erstatter fire tidligere forskrifter. Reglene er i hovedsak videreført. En vesentlig endring er at mens det tidligere var institusjonene som overtok disposisjonsretten for pasienter som ikke selv var i stand til å disponere kontantytelser fra folketrygden, er det nå pasientens verge har dette ansvaret.

⁶⁶ Forskriftenes iverksetningstidspunkt er angitt i parentes.

⁶⁷ HOD (2015a) *Nye krav til akuttmedisinske tjenester*. Pressemelding 20.03.2015

⁶⁸ Unntatt barne- og ungdomspsykiatriske behandlingsinstitusjoner.

Ny forskrift om håndtering av medisinsk utstyr (2014) skal styrke pasientsikkerheten og sikre at det medisinske utstyret til enhver tid er sikkert, vedlikeholdes korrekt og brukes forsvarlig. Mens tidligere forskrift kun omfattet elektromedisinsk utstyr, omfatter ny forskrift alt medisinsk utstyr, også utstyr som produseres, brukes og gjenbrukes i helseinstitusjonen. Det stilles krav til den kommunale helse- og omsorgstjenestens interne rutiner og kvalitetssystemer for bruk av medisinsk utstyr. Det settes blant annet krav til prosedyrer for anskaffelse, opplæring i utstyret, bruk, vedlikehold og hvordan utstyret skal oppbevares.

Forskrift om fastlegeordning i kommunene er hjemlet i den kommunale helse- og omsorgstjenesteloven som forplikter kommunen til å organisere og delfinansiere fastlege.

Med virkning fra 2015 ble det gjort to endringer i forskriften. Den ene tydeliggjør at tjenestene skal være i tråd med krav fastsatt i lov og forskrift, den andre presiserer at kommunens kvalitetsarbeid skal være i tråd med krav fastsatt i helse- og omsorgslovgivingen og i forskrifter gitt med hjemmel i disse forskriftene.⁶⁹

Forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator ble endret i 2012 og to forskrifter ble slått sammen til én⁷⁰. Endringene innebærer en presisering av kommunens og spesialisthelsetjenestens plikt til å ha koordinerende enhet for habiliterings- og rehabiliteringsvirksomhet. Kommunene har stor frihetsgrad når det gjelder hvordan samarbeidet i og mellom tjenestene skal tilrettelegges, organiseres og gjennomføres.

Forskriftsendringen innebærer en forenkling ved at koordinerende enhet for habiliterings- og rehabiliteringsvirksomhet og individuell plan og koordinator blir regulert i samme forskrift. Som følge av presiseringer i helse- og omsorgstjenesteloven og endringer i spesialisthelsetjenesteloven er det også gjort nødvendige tilpassinger i forskriften. Tilpassingene innebærer ikke materielle endringer ut over det som følger av vedtatte bestemmelser i helse- og omsorgstjenesteloven og endringer i spesialisthelsetjenesteloven.

Forskrift om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter (2012) skal bidra til bedre arbeidsfordeling mellom tjenestenivåene i helse- og omsorgstjenesten, skape gode pasientforløp og kostnadseffektive løsninger. Det angis prosessuelle krav vedrørende samhandlingen om den enkelte pasient, vilkår for at en pasient skal kunne betraktes som utskrivningsklar, betalingsregler og de regionale helseforetakenes overordnede ansvar for det økonomiske oppgjøret.

⁶⁹ Dette ansvaret fremkommer allerede av helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 og § 4-2. Det er også tatt med i fastlegeforskriften for å vise at dette ansvaret også gjelder overfor fastlegene i kommunen.

⁷⁰ Tidligere forskrift om individuell plan og tidligere forskrift om habilitering og rehabilitering. Forskriften gjelder både kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten.

Forskrift om en verdig eldreomsorg (2011) presiserer innholdet i en verdig eldreomsorg ved å angi en rekke hensyn som tjenestetilbudet må legge til rette for, som f.eks. å tilby eldre som bor på helseinstitusjon enerom, lindrende behandling, en verdig død samt et variert og tilstrekkelig kosthold. Når innholdet i en verdig eldreomsorg presiseres og tydeliggjøres gjennom forskrift, klargjøres også rettstilstanden for de eldre. Klage- og tilsynsmyndighetene må sikre at verdighetsgarantien etterleveres i kommunene.

5.4 Bruk av pedagogiske virkemidler

Oversikten nedenfor viser antall gjeldende rundskriv, veiledere og planer i henholdsvis 2004, 2009 og 2015.

Tallene er i hovedsak basert på en opptelling av dokumenter som er listet opp som bakgrunnsinformasjon i Fylkesmannens embetsoppdrag på Helse- og omsorgsdepartementets område for de aktuelle årene. I disse embetsoppdragene listes det opp en lang rekke dokumenter og langt fra alle kan sies å være styringsdokumenter for kommunene. Som grunnlag for tabellen under inngår de dokumentene som er rettet mot kommunene. Oversikten viser omfanget og sammensetningen av gjeldende styringsdokumenter for 2004, 2009 og 2015, og gir en god indikasjon på utvikling over tid.

Gjeldende styringsdokumenter i 2004, 2009 og 2015			
	2004	2009	2015
Rundskriv	18	17	19
Veiledere	7	15	23
Planer	8	16	17
Sum	33	55	63

Tabellen viser at omfanget av dokumenter har økt fra 33 i 2004 til 55 i 2009 og 63 i 2015. Sammensetningen av ulike typer dokumenter er også vesentlig forandret. Antallet rundskriv er så å si uforandret, mens antallet veiledere og planer har hatt en økning.

Rundskriv

Rundskriv er nært knyttet til endringer i lov- og regelverk. Noen rundskriv gir informasjon om hva endringen består i, mens andre i tillegg inneholder en fortolkning av hvordan statlig myndighet ønsker at loven skal forstås og praktiseres. Et eksempel på dette er rundskriv til ny forskrift om legemiddelhåndtering som trådte i kraft 01.01.2015. Formålet med rundskrivet er å bidra til å styrke kunnskapen om forskriften og gjøre det lettere å orientere seg om hvordan legemiddelhåndteringen skal og kan skje til det beste for pasienter og brukere.

Veiledere

Også de fleste veilederne som vi har talt opp er knyttet til de juridiske virkemidlene ved at de gir råd, tips eller anbefalinger til hvordan en lov, forskrift eller rundskriv kan praktiseres. Eksempler på veiledere er veileder i saksbehandling og dokumentasjon for pleie- og omsorgstjenesten, veileder til forskrift om individuell plan og veileder og veileder i miljørettet helsevern.

Det foreligger også innenfor kategorien «annet» rapporter og brosjyrer som retter seg mot kommunene. Et eksempel på dette er publikasjonen *Velferdsteknologi* en fagrapport om implementering av velferdsteknologi i de kommunale helse- og omsorgstjenestene 2013–2030. Rapporten omtaler hvordan teknologiske løsninger kan brukes som verktøy i de kommunale helse- og omsorgstjenestene, samt hjelpe mennesker til bedre å mestre eget liv og helse.

Handlingsplaner

Det har vært en økning i antallet statlige handlingsplaner i perioden 2004 til 2009 fra 8 til 16 planer. Frem til 2015 har antallet vært stabilt.

Handlingsplanene har stor tematisk bredde og er ofte et uttrykk for større satsinger der regjeringen samtidig kommer med lov- og forskriftsendringer, veiledere og økonomiske tilskudd. Planene definerer også ofte konkrete tiltak som kommunene skal følges opp og rapportere på. Handlingsplanene varierer når det gjelder hvor mange sektorer som er omfattet og konkretisering av tiltak.

Flere av planene retter seg både mot spesialisthelsetjenesten og kommunalhelsetjeneste, det gjelder for eksempel Nasjonal kreftstrategi 2013–2017. Målgruppene for strategien er hele befolkningen og de ulike aktørene med ansvar på kreftområdet, slik som nasjonale helsemyndigheter, helseregionene, sykehus, kommuner og fastleger.

Nasjonal helse- og omsorgsplan 2011–2015 ble presentert i Meld. St. 16 (2010–2011) og er særdeles sentral på området. I planen legger den politiske kursen for helse- og omsorgstjenestene og folkehelsearbeidet de neste fire årene.

Videre understøtter planen gjennomføring av samhandlingsreformen som er sentralt i perioden 2011–2015.

Planen angir tiltak og peker på at de viktigste økonomiske virkemidlene i samhandlingsreformen. Her forutsettes kommunal medfinansiering og finansieringsansvar for utskrivningsklare pasienter.

5.5 Særlig om avtaler og samarbeid

Bilaterale avtaler

To avtaler rettet mot helse- og omsorgstjenestene er inngått mellom KS og HOD. Det er avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene og nasjonal rammeavtale om samhandling på helse- og omsorgsområdet.

Avtalen om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene 2012–2015 er forankret i konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS, som gir adgang til å etablere bilaterale avtaler på områder av viktig politisk interesse, som et element i virkemiddelapparatet og styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren. Den er basert på enighet mellom partene om hvordan fremtidige omsorgsutfordringene skal møtes. Avtalen er viktig i oppfølgingen

av Meld. St. 10 (2012–2013).⁷¹ Den erstatter en tilsvarende avtale som ble inngått i 2006, og er i likhet med denne viktig i oppfølgingen av *Omsorgsplan 2015*.

Nasjonal rammeavtale mellom Helse- og omsorgsdepartementet og KS skal sikre samarbeid om gjennomføring av samhandlingsreformen og videreutvikle virkemidlene for samhandling mellom stat og kommunesektor som likeverdige parter. Gjennom avtalen forplikter partene seg til å vurdere behov for andre/nye virkemidler og være pådrivere for bedre samhandling på helse- og omsorgsområdet. Partene vil bidra til å sikre at pasienter og brukere som trenger tjenester fra både kommune- og spesialisthelsetjenesten, får en helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjeneste. Rammeavtalen skal understøtte samarbeidsavtalene lokalt.

I juli 2011 ble det inngått en intensjonsavtale mellom HOD og KS om samarbeid vedrørende gjennomføring av samhandlingsreformen. Denne avtalen varer til utgangen av 2015.

Lovfestede samarbeidsavtaler

I henhold til ny lov § 6-1 plikter kommunen å sørge for bedre samhandling innad i kommunen, men også mellom spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Det er lovregulert at kommuner og regionale helseforetak skal legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester og med andre tjenesteytere. Det er også vedtatt å innføre et nytt avtalesystem mellom tjenestenivåene.

Avtalene skal blant annet understøtte lovgivningen om samhandling, og bidra til å sikre likeverdighet mellom avtalepartene og mer enhetlig praksis både på regionalt og nasjonalt nivå. Avtalene skal bidra for å sikre helhetlige og sammenhengende pasientforløp og tjenestetilbud.

Norsk avtalerett innebærer i utgangspunktet avtalefrihet. Dette betyr både frihet til å inngå eller unnlate å inngå avtaler, frihet til å velge avtalepart, og at avtalepartene har frihet til å bestemme avtalens innhold. Bestemmelsen i helse- og omsorgstjenesteloven § 6-1 om “plikt til å inngå avtale” innebærer en begrensning i denne avtalefriheten ved at kommuner og helseforetak nå er forpliktet til å inngå avtale. Plikt til å inngå samarbeidsavtaler er et juridisk virkemiddel som pålegger kommuner og helseforetak å samarbeide om organisatoriske og faglige virkemidler i utviklingen av helse- og omsorgstjenestene.

HOD har laget en veileder om lovpålagte samarbeidsavtaler. Det er ikke stilt detaljerte krav til avtalens innhold, men krav av mer generell karakter om at det avtales tiltak på områder som departementet mener det er viktig at partene samarbeider om. Veilederen skal være et hjelpemiddel i arbeidet med å utforme

⁷¹ Meld. St. 10 (2012–2013) *God kvalitet – trygge tjenester — Kvalitet og pasientsikkerhet i helse- og omsorgstjenesten*. HOD

samhandlingsavtalene, og bidra til nasjonal praksis for hvordan avtalene skal brukes.

I tilknytning til gjennomføring av samhandlingsreformen er det etablert et samarbeid mellom stat og kommune. Gjennom en Nasjonal koordineringsgruppe og et Nasjonalt nettverk, samarbeider HOD tett med KS og andre sentrale aktører. Dialogen med brukere, pasientorganisasjoner og ansattes organisasjoner går via et kontaktforum. En uavhengig nasjonal tvisteløsningsnemnd er oppnevnt. Den er ledet av kommuneadvokaten i Oslo, Hanne Harlem. Høsten 2012 var kun to saker meldt til nemnda.

Norges forskningsråd har fått i oppdrag å evaluere samhandlingsreformen. HOD viser til følgesforskning som virkemiddel i reformer og at den blant annet kan få innvirkning på valg av virkemidler og eventuelle endringer i styring.

5.6 Bruk av økonomiske virkemidler

De samlede øremerkede midlene til kommunene i helse- og omsorgssektoren har variert i perioden 2005-2015. I 2005 var samlet beløp 5,4 mrd. kroner mens det var redusert til om lag halvparten i 2010 med 2,3 mrd. kroner. Fra 2010-2015 har det vært over en kraftig økning i samlede tilskuddsmidler. På HODs ble de samlet brukt om lag 6,1 mrd. kroner i 2015 relatert til 17 tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren.

Øremerkede tilskudd under HOD i 2005, 2010 og 2015 ⁷²		
År	Antall tilskuddsordninger	Sum (i 1000 kroner)
2005	10	4 710 132
2010	11	2 108 867
2015	17	6 166 084

Det er flest tilskuddsordninger på pleie- og omsorgsfeltet. Av de samlede tilskuddsmidlene på 6,1 mrd. kroner er 4,25 mrd. øremerket pleie- og omsorg i 2015.

Den største tilskuddsordningen i 2015 er investeringstilskudd på i alt 1,655 mrd. kroner til omsorgsboliger og sykehjem som ble innført i 2008. Formålet med ordningen er å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, uavhengig av alder, diagnose og funksjonshemming. For perioden 2008–2015 er målsettingen å gi tilskudd til 12 000 enheter.

⁷²For 2005 er beløp og antall tilskuddsordninger hentet fra vedtatt budsjett etter RNB. For 2010 og 2015 benyttes beløp og antall tilskuddsordninger fra saldert budsjett.

KRD (2005) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi desember*. KRD (2010) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april*. KMD (2015) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april*

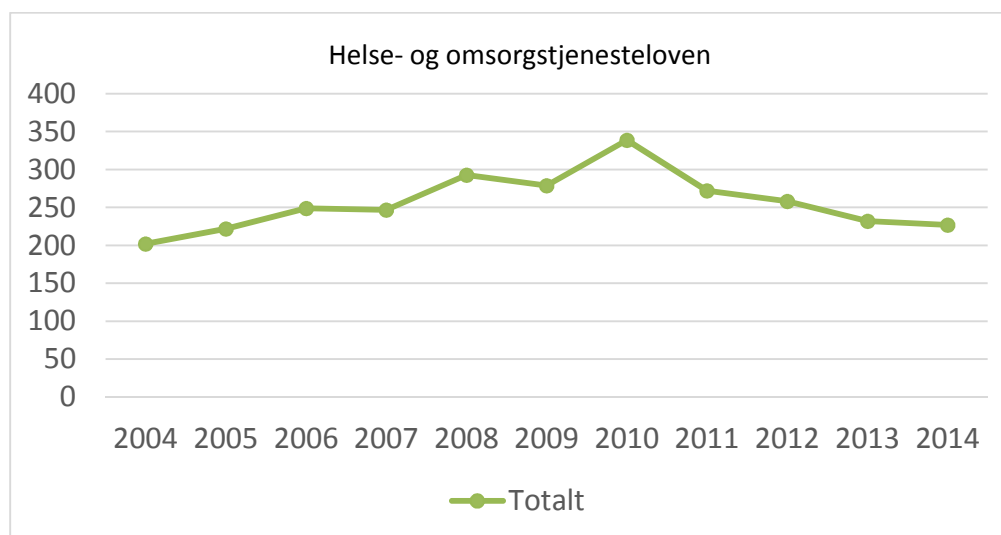
Øvrige øremerkede tilskudd er i hovedsak rettet mot psykisk helse og rusarbeid, primærhelsetjeneste og folkehelsearbeid.

Krav om kommunal medfinansiering

Et sentralt økonomisk virkemiddel i gjennomføring av samhandlingsreformen er kommunal medfinansiering som ble innført i 2012. Hensikten med ordningen er å gi kommunene incentiv til å tenke forebygging og til å bygge opp tilbud nærmere der folk bor. Kommunen skal ha ansvaret for utskrivningsklare pasienter fra dag én. Endringen vil gi kommunene et økonomisk incentiv til å etablere tilbud med lavere kostnad enn i spesialisthelsetjenesten. Ordningen med kommunal medfinansiering ble imidlertid opphevet fra 01.01.2015. Dette ble begrunnet med at målene i samhandlingsreformen kunne nås bedre med en justert virkemiddelbruk og at det er behov for bedre kompetanse og kvalitet til å forebygge, diagnostisere og behandle i kommunene. Det ble videre begrunnet med at den økonomiske risikoen som følger av kommunal medfinansiering er for stor for kommunene.⁷³

5.7 Særlig om tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester

Statens helsetilsyn har ansvar for planlegging, koordinering og oppsummering av tilsyn på en rekke områder og det er i hovedsak Fylkesmannen som står for det utøvende tilsynet. Fylkesmannen fører tilsyn med kommunene når det gjelder sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, barnevern og helse- og omsorgstjenester. I figuren under belyses omfang og utvikling i antall tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester basert på systemrevisjon.



Figur: Fylkesmannens systemrevisjon og tilsvarende⁷⁴ med kommunale helse- og omsorgstjenester.

⁷³HOD (2014) *Regjeringen vil avvikle kommunal medfinansiering*. Pressemelding 14.04.2014

⁷⁴Omfanget av tilsyn fra 2012 er omregnet til systemrevisjoner, basert på omregningsmetode fra Statens Helsetilsyn. Det er for å kunne sammenligne tilsynsaktiviteten fra år til år. Tallene før 2012 er systemrevisjoner. Fra Årsrapport Statens helsetilsyn 2004-2014. Enkelte av tilsynene i framstillingen er også ført med spesialisthelsetjenesten.

Tilsyn ført med kommunale helse- og omsorgstjenester har økt i perioden 2004–2014. Fra 202 tilsyn i 2004 til 339 i 2010 og 227 i 2014. Antallet de senere årene synes å stabilisere seg rundt 250 tilsyn. Aktivitetskravet for 2014 var ca. 300 tilsyn, men dette ble ikke nådd.

Innføring av ny helse- og omsorgstjenestelov fra 2012 medfører at tallene før og etter 2012 er mindre sammenlignbare. Deler av tjenestene etter gammel sosialtjenestelov ble lagt inn i helse- og omsorgstjenesteloven. I tillegg kan enkelte av tilsynene være ført med spesialisthelsetjenesten fordi enkelte tilsyn kan omhandle flere enn en lov. Datagrunnlaget indikerer imidlertid at det ikke er økning i antall tilsyn etter innføringen av ny lov i 2012.

Statens helsetilsyn peker på at de den senere tiden har vært opptatt av å involvere brukergrupper i planleggingen av tilsyn og har igangsatt et prosjekt over fire år med sikte på å involvere brukere i tilsyn med barnevern, sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenester. Prosjektet er et utviklingsarbeid hos Fylkesmennene og i Statens helsetilsyn⁷⁵ og omfatter alle avdelingene i Helsetilsynet, tre Fylkesmenn, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Mental Helse, Voksne for barn og Velferdsalliansen. Gruppen skal samle erfaringer og eksempler på tiltak og modeller for involvering av brukere og pårørende. Statens helsetilsyn håper at tettere kommunikasjon med pasienter, brukere og pårørende vil styrke arbeidet hos tilsynsmyndigheten.⁷⁶

I tillegg peker Statens helsetilsyn på at de i løpet av de siste 15 årene har blitt mer opptatt av å se sammenhenger og helhet i tilsynet. Dette har utviklet seg på to måter, det ene er at Statens helsetilsyn har fått ansvar for flere tilsynsområder som kan ha overlappende brukergrupper. Dette gjør at de ser sammenheng mellom de ulike tjenesteområdene. I tillegg er tilsynsetatene mer opptatt av samhandling seg imellom. Dette kommer i tillegg til Fylkesmannens oppgave som samordner av statlige tilsyn. Statens helsetilsyn trekker også frem at samhandlingsreformen har gitt dem et verktøy for å føre tilsyn med «sømløse» løsninger som brukerne krever i dagens helsevesen. Det andre er at de fokuserer mer på systemer som skaper avvik, istedenfor å fokusere på individuelle feil.

Statens helsetilsyn opplyser også at de legger sterkere vekt på virkninger av tilsyn, og mindre vekt på volum og behandlingstider. De peker på at de er opptatt av riktig prioritering av tilsynsoppgavene. Saker av stor betydning for pasienter og for kvalitet- og pasientsikkerhet må prioriteres før saksbehandlingstider. Risiko og vesentlighet skal uansett være avgjørende for valg av temaer. De siste fire årene påpeker også Statens helsetilsyn at de har jobbet med å oppnå enighet mellom tilsynsmyndigheten og kommunen om en felles forståelse av fakta i tilsynssaker. De peker på at dette gir bedre virkning av tilsyn.

⁷⁵Statens helsetilsyn (2014) *Tilsynsmelding 2014*. Statens helsetilsyn, Oslo

⁷⁶Statens helsetilsyn (2014) *Tilsynsmelding 2014*. Statens helsetilsyn, Oslo

5.8 Hva kjennetegner utviklingen på helse- og omsorgsområdet?

5.8.1 Ingen vesentlige endringer i kommunenes lovpålagte oppgaver

Gjennomgangen av helse- og omsorgsområdet for perioden 1999–2009 viste at det er gjennomført omfattende organisatoriske endringer og at det er vedtatt en rekke nye lover og lovendringer med bestemmelser rettet mot den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Kommunenes lovbestemte ansvarsområde og oppgaveportefølje er ikke vesentlig endret, men gjennomgangen dokumenterer at kommunene er stilt overfor økte forventninger og krav.

Utviklingen de siste fem årene ser ut til å fortsette i samme retning med økte forventninger og krav til kommunene. Revisjon av regelverket på helse- og omsorgssektoren har medført at kommunenes ansvar er klarere definert, og den nye folkehelseloven har gitt kommunene et større ansvar for befolkningens helsefremmende tiltak og forebygging. Kommunene har samlet sett fått et tydeligere «sørge for» - ansvar som understreker at tjenestene skal være forsvarlige og ha god kvalitet. Ny helsepersonellov og pasient- og brukerrettighetslov bidrar også til det samme.

Samhandlingsreformen uttrykker en klar forventning til kommunene om satsing på helsefremmende og forebyggende arbeid, slik at presset på spesialisthelsetjenesten reduseres.

Det er i tilknytning til reformen innført noen flere plikter som for eksempel plikt til å inngå samarbeidsavtaler med helseforetakene og å medvirke til forskning. Fra 01.01.2016 blir plikten til å etablere «døgnopphold ved behov for øyeblikkelig hjelp» iverksatt.

5.8.2 Noe innskrenket organisasjonsfrihet for kommunene?

Difi-rapporten i 2010 viste at kommunene har stor frihet i oppgaveløsningen på helse- og omsorgsområdet. Kommunene står fritt også når det gjelder hvordan de organiserer og følger opp samarbeid på tvers av tjenester.

Det nye helse- og omsorgstjenesteloven pålegger imidlertid kommunene og helseforetakene å inngå samarbeidsavtaler om organisatoriske og faglige virkemidler i utviklingen av helse- og omsorgstjenestene. Plikten innebærer en begrensning i kommunenes organisasjonsfrihet og bryter med prinsippet om avtalefrihet i norsk forvaltning. Lovpålagte samarbeidsavtaler innebærer også en ny måte å styre kommunen på.

Plikten om å sørge for tilbud om døgnopphold til pasienter og brukere med behov for øyeblikkelige hjelp vil også legge føringer på organisering.

5.8.3 Omfang av individuelle rettigheter

Når det gjelder utvikling i individuelle rettigheter ble det dokumentert i Difi-rapport i 2010 at den største endringen i bruken av juridiske virkemidler kom

med rettighetslovene omkring 2000-årsskiftet. Flere lover og forskrifter med utdypende bestemmelser gir individuelle rettskrav.

Det har i perioden 2010–2015 i mer begrenset grad vært innført nye individuelle rettigheter i helse- og omsorgssektoren. Fra 01.01.2015 ble det innført en rett til brukerstyrt personlig assistent i pasient- og brukerrettighetsloven. Endringen gir rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA) for personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven.

En mulig ny kommende rettighet er lovfestet rett til heldøgns pleie og omsorg. Regjeringen har høsten 2015 sendt på høring lovendringer i pasient- og brukerrettighetsloven som skal bedre rettsstillingen til pasienter og brukere når det gjelder retten til plass i sykehjem og opphold i tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester. Det foreslås også å innføre nasjonale kriterier for tildeling av langtidsopphold i sykehjem eller tilsvarende bolig, og det foreslås hjemmel for å gi slike nasjonale kriterier. Regjeringens forslag innebærer vesentlig styrking av rettigheter, forplikte kommunene til å innfri de pliktene de har og også legge press på kommunene.

5.8.4 Tendens til flere krav til styring og kompetanse

Gjennomgangen av helse- og omsorgsområdet for perioden 1999–2009 viste at det i perioden var skjerpede krav til styring og kompetanse. Helsepersonelloven fikk betydning for de kravene som stilles til kommunen som ansvarlig for primærhelsetjenesten. Denne loven førte til at det ble tatt inn nye bestemmelser i kommunehelsetjenesteloven som tydeliggjør og skjerper ansvaret for å planlegge, organisere og legge til rette for at kommunen, helsetjenesten og helsepersonell kan oppfylle krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift.

Den nye helse- og omsorgstjenesteloven er utformet profesjonsnøytralt. En gjennomgang av lovendringer i tidsrommet 2010–2015 viser imidlertid en tendens til at det stilles flere krav til styring og kompetanse.

Ny akuttmedisinforskrift stiller nye kompetansekrav til lege og annet helsepersonell i ambulansetjenesten. Kravene til leger i kommunal legevakt er skjerpet. Dersom de nye kravene ikke oppfylles må det organiseres en bakvakt som oppfyller kravene.

I forskrift om legemiddelhåndtering for virksomheter og helsepersonell som yter helsehjelp stilles det krav om at virksomheten må ha et internkontrollsystem som har prosedyrekrav på en rekke områder som tilberedning, krav til kompetanse (kunnskaper, ferdigheter og holdninger) hos dem som skal tilberede, beskrivelse av tilberedningsrom/eventuelt tilberedningssted og dokumentasjon.

Våren 2015 har HOD lagt frem flere stortingsmeldinger som berører kommunerettede helse- og omsorgstjenester. Tiltakene som skisseres i disse meldingene understreker en utvikling i retning av økt krav til styring og kompetanse i kommunene.

I Meld. St. 26 (2014–2015) er det foreslått å lovfeste en liste over profesjoner som kommunene må ha for å gi innbyggerne de tjenestene de trenger.⁷⁷ Det er også foreslått å stille krav om at alle allmennleger i den kommunale helse- og omsorgstjenesten skal være spesialister eller under spesialisering i allmennmedisin. Regjeringen vil blant annet lovfeste krav om psykologkompetanse i kommunene og legge til rette for oppsøkende behandlingsteam.⁷⁸

5.8.5 Krav til brukermedvirkning og informasjon

Difi-rapport 2010:4 viser at det har vært økte krav til brukermedvirkning og dokumentasjon i perioden 1999–2009.

Også de siste 5 årene er det stilt krav på dette området. Det er innarbeidet flere endringer i lovverket som vektlegger brukermedvirkning og dokumentasjon. I lov om helse- og omsorgstjenester er det i § 3-10 vektlagt at helse- og omsorgstjenesten skal legge til rette for samarbeid med brukergruppene organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgaver som helse- og omsorgstjenesten.» I 2014 ble loven endret slik at kommunen nå har en informasjonsplikt overfor brukere og pårørende som en konsekvens av nye rettigheter nedfelt i pasient- og brukerrettighetsloven.

I Meld. St. 28 (2014–2015) fremgår det at regjeringen blant annet vil forskriftsfeste at alle kommuner skal gjennomføre legemiddelgjennomganger for eldre på sykehjem, øke pasienters involvering i valg av behandling, gi bedre informasjon til pasienter og helsepersonell om legemidler og satse mer på forskning og kliniske studier.⁷⁹

5.8.6 Tendens til flere krav til saksbehandling og prosess

Gjennomgangen av lover og forskrifter viser at det de siste fem årene er blitt skjerpede krav til kommunene når det gjelder saksbehandling. Dette støtter opp om at utviklingen som ble dokumentert i Difi-rapport 2010:4 fortsetter.

De nye kravene til saksbehandling og prosess er i stor grad fremkommet i forlengelsen av økt vekt på samhandling innenfor og mellom offentlige tjenester. Dette kommer blant annet til uttrykk i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester og krav om lovpålagte samarbeidsavtaler. Avtalene regulerer innholdet i samarbeidet mellom de to forvaltningsnivåene.

Gjennom avtalene er partene blant annet pålagt å utforme retningslinjer for innleggelse på sykehus og samarbeid om utskrivningsklare pasienter som antas å ha behov for kommunale tjenester etter utskrivning fra institusjon.

⁷⁷ Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*. HOD

⁷⁸ HOD (2015b) *En enhetlig helse- og omsorgstjeneste*. Pressemelding 07.05.2015

⁷⁹ Meld. St. 28 (2014–2015) *Legemiddelmeldingen: Riktig bruk – bedre*. HOD

Tilsvarende gjelder for omforente beredskapsplaner og planer for akuttmedisinsk kjede.⁸⁰

Et annet eksempel på krav til saksbehandling og prosess er bestemmelsene i forskrift om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter som angir prosessuelle krav til samhandlingen om den enkelte pasient.

5.8.7 Mer omfattende bruk av veiledning

Difi-rapporten i 2010 viste at det hadde vært en økning i antall veiledere i perioden 1999–2009. Utviklingen tydet på at det fra sentrale myndigheter legges større vekt på faglig bistand og styring overfor kommunene.

Gjennomgangen for de siste fem årene viser at staten i økende grad legger vekt på bruk av pedagogiske virkemidler og særskilt veiledere. Omfanget av veiledere, men også handlingsplaner har økt. Utviklingen de siste femten årene viser at staten legger stor vekt på bruk av pedagogiske virkemidler i styringen

Intervjuobjektene bekrefter at det har vært en vekst i veiledere, men gir uttrykk for at det er begrenset med kunnskap om og hvordan disse brukes. Videre peker de på at det er uklart hvor forpliktende de ulike styringsdokumentene er for kommunene og at forholdet mellom faglige veiledere og retningslinjer er uryddig.

I Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet og resultatoppnåelse i Helsedirektoratet pekes det på at arbeidet med å implementere retningslinjer og veiledere er lite systematisk. I intervjuer gis det uttrykk for at det er sentralt å gjøre veiledningsmaterieell mer tilgjengelig, men også å utvikle veiledere for beslutningsstøtte som er tilpasset det arbeidet man gjør når man for eksempel skal sykemelde.⁸¹

⁸⁰ HOD (2011) *Iverksetting av samhandlingsreformen- informasjon om lovpålagte samarbeidsavtaler, ikrafttredelsestidspunkt og arbeidet med en nasjonal veileder*. Brev fra HOD til alle landets kommuner, 03.10.2011

⁸¹ Riksrevisjonen (2013-2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet og resultatoppnåelse i Helsedirektoratet*. Dokument 3:3 (2013-2014)

6 Statlig styring av miljøområdet

I dette kapitlet presenterer vi funn fra kartleggingen av virkemiddelbruken på miljøområdet. Vi trekker først opp noen hovedlinjer i utviklingen på politikkområdet før vi presenterer utviklingen i bruken av de ulike styringsvirkemidlene. Sist i kapitlet gir vi en vurdering av hva som kjennetegner utviklingen i styringen.

Presentasjonene er basert på Difi-rapporten fra 2010, gjennomgang av lov- og forskriftsendringer i Lovdata, myndighetenes nettsider, rapport fra teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, styringsdokumenter og intervjuer.

6.1 Hovedlinjer i utviklingen av miljøområdet

Hovedlinjene i utviklingen på miljøområdet er nærmere beskrevet i Difi-rapport 2010:4 *Statlig styring av kommunene*.⁸² I korthet kan vi si at utviklingen har vært preget av følgende hovedtendenser:

- **Forurensningsproblemer sto i fokus på 1970-tallet**, og forurensningspolitikken ble utformet gjennom en serie meldinger og proposisjoner. Stortinget vedtok omfattende nasjonale oppryddingsplaner, og økonomiske virkemidler ble tatt i bruk.
- **På slutten av 1980-tallet ble MIK-reformen («Miljøvern i kommunene») initiert** av Miljøverndepartementet og KS for å fremme og integrere prinsippene om miljøvern og bærekraftig utvikling i kommunal planlegging og forvaltning. Reformen innebar at øremerkede tilskuddsmidler ble stilt til rådighet for å lønne en egen miljøvernleder i kommunene. Fra 1997 ble de øremerkede midlene lagt inn i rammetilskuddet fra staten.
- **«Bærekraftig utvikling» ble løftet frem i Brundtlandkommisjonens rapport fra 1987**. Rapporten endret måten å tenke rundt miljøspørsmål, og viste til hvordan miljø, økonomi og sosial utvikling var tett knyttet sammen. I nasjonalbudsjettet for 2004 ble det lagt fram en Nasjonal Agenda 21 – en nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling. Det er også utarbeidet en Lokal Agenda 21 (LA-21) der hensikten er at lokale myndigheter i samråd med innbyggerne skal komme frem til en handlingsplan/strategi som sikrer en bærekraftig utvikling av kommunen.
- **Klimaspørsmål har blitt viktige fra årtusenskiftet**. Fra 2007 har partene under Klimakonvensjonen arbeidet for å enes en ny global klimaavtale. Det første forsøket strandet i København i 2009. Det arbeides imidlertid for å få en ny klimaavtale for alle land som skal vedtas i Paris i 2015. Norges klimapolitikk er forankret i Stortinget gjennom to klimaforlik, i 2008 og 2012. Klimaforlikene inneholder både mål for klimapolitikken og virkemidler for å nå målene.

⁸² Difi (2010) *Statlig styring av kommunene*. Rapport 2010:4

6.2 Organisering og ansvarsdeling på miljøområdet

6.2.1 Organiseringen av statlig miljøforvaltning

Miljøverndepartementet endret navn til **Klima- og miljødepartementet (KLD)** i 2014. KLD overtok da forvaltningen av statens kjøp av klimakvoter fra Finansdepartementet samt midler til klima- og skogsatsingen fra Utenriksdepartementet. Samtidig ble Planavdelingen overført til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

KLD har et overordnet ansvar for å utforme miljøpolitikken. Departementet skal samordne regjeringens arbeid med å fastsette miljømål, sikre egnede systemer for å overvåke miljøtilstanden og samarbeide med sektorene om resultatrapporteringen.

Miljødirektoratet ble opprettet 01.07.2013 ved en sammenslåing av Klima- og forurensningsdirektoratet og Direktoratet for naturforvaltning. Miljødirektoratets viktigste funksjon er å være myndighetsutøver, gi faglige råd og styre og veilede regionalt og kommunalt nivå. Direktoratet skal også ha oversikt over, fremskaffe og formidle miljøinformasjon og delta i internasjonalt miljøarbeid. Innenfor sitt ansvarsområde har Miljødirektoratet instruksjonsmyndighet overfor Fylkesmannen.

Fylkesmannen er det viktigste kontaktpunktet mellom sentral statsforvaltning og kommunene også på klima- og miljøområdet. Fylkesmannen har som hovedoppgave å bidra til å nå nasjonale klima- og miljømål blant annet gjennom myndighetsutøvelse, herunder tilsyn. Fylkesmannen følger opp kommunenes klima- og miljøarbeid blant annet gjennom å formidle nasjonale miljømål og gjennom veiledning. Fylkesmannen utfører oppdrag for Miljødirektoratet, bidrar i innsamling av miljødata og medvirker i kommunenes planlegging etter plan- og bygningsloven for blant annet å bidra til at miljøhensyn innarbeides i regulerings- og kommuneplaner. Fylkesmannen har innsigelsesmyndighet på miljøområdet dersom nasjonale og viktige regionale miljøverdier berøres.

6.2.2 Kommunenes rolle etter miljørelatert lovverk

Kommuner er gitt myndighet i miljø saker på tre måter:

- i loven direkte
- etter forskrift
- etter delegasjon fra KLD

I tilfeller der kommunen er gitt myndighet direkte i lov, er hensikten vanligvis å etablere et visst lokalt selvstyre på området. Kommunen kan ikke instrueres av staten i slike saker, men staten kan gi instruks vedrørende saksbehandling, lovforståelse og om hvilke hensyn som skal vektlegges. Når det er aktuelt å overføre myndighet til alle kommuner, skal eventuelle instruks vedtas som forskrift. Der kommunen er gitt myndighet i forskrift eller etter delegasjon, har overordnet statlig myndighet full instruksjonsrett og kan gi bindende føringer på myndighetsutøvelsen.

Flere av lovene på miljøområdet berører kommunene, bl.a. viltloven, laks- og innlandsfiskloven og friluftsløven. I denne sammenhengen vil vi imidlertid kun gi en nærmere beskrivelse av kommunens oppgaver etter forurensningsloven og naturmangfoldloven. Forurensningsloven ble i rapporten i 2010 valgt som «case» der vi så på konkrete endringer i perioden. Vi har videreført dette i denne rapporten. Naturmangfoldloven beskrives fordi den er relativt ny og har medført nye krav og saksbehandlingsprosedyrer for kommunene.

Kommunenes oppgaver etter forurensningsloven

Kommunen er gitt *myndighet* direkte i loven på områdene forsøpling og husholdningsavfall. I kraft av å være forurensningsmyndighet er kommunen i forskrift gitt flere myndighetsoppgaver etter forurensningsloven:

- myndighet til å gi pålegg om opprydding i forsøpling (gitt i loven)
- tilknytningsplikt til avløpsanlegg (delegert i brev)
- godkjenning av tiltaksplaner ved terrenginngrep i forurenset grunn
- tilsyn – bl.a. med luftkvalitet og avløp

Kommunen er også pålagt en del *plikter* («sørge for») etter forurensningsloven, bl.a. til å samle inn husholdningsavfall, ha ansvar for drift og vedlikehold av avløpsanlegg og sørge for tilstrekkelig beredskap mot akutt forurensning. Disse pliktene kan til en viss grad sammenlignes med de pliktene kommunene har på helse- og utdanningsområdet. Dette kan ses som «tjenester» som kommunene skal produsere.

Ut over dette har kommunene plikter på lik linje med enhver annen forurensner, for eksempel der kommunen eier forbrenningsanlegg for avfall. Disse aktørpliktene inngår ikke i vårt prosjekt. Forskjellen mellom kommuneplikter og aktørplikter er imidlertid ikke alltid like klar for kommunene, ifølge informanter i Miljødirektoratet.

Kommunenes oppgaver etter naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven, som trådte i kraft 01.07.2009, er en fullmaktslov som skal sikre et helhetlig, langsiktig og forpliktende juridisk grunnlag for bærekraftig bruk og vern av naturens mangfold. Et viktig grep er at loven også skal virke sammen med andre lover som regulerer bruk av norsk natur, ikke minst plan- og bygningsloven.

Kommunene plikter å legge tilgjengelig kunnskap om naturmangfold til grunn for alle beslutninger som får konsekvenser for naturen, samt å legge lovens prinsipper til grunn når det fattes vedtak etter andre lover, som plan- og bygningsloven.

6.3 Bruk av juridiske virkemidler

6.3.1 Gjeldene lover på miljøområdet

Følgende lover gir føringer for kommunene på KLD sitt område:

Oversikt over gjeldene lover på miljøområdet	
Lov (gjeldende per 2014/2015)	Årstall for ikrafttredelse
Friluftsløven	1957
Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag	1978
Viltloven	1982
Forurensningsloven	1983
Lov om laksefisk og innlandsfisk m.v.	1993
Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).	2004
Naturmangfoldloven	2009
Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg	2012 (erstatte Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter fra 1974)

Vi har ikke tatt med plan- og bygningsloven i denne oversikten. Den er svært sentral på miljøområdet, men sorterer nå under KMD. Vi har heller ikke tatt med kulturminneloven ettersom den ikke er en miljølov på samme måte som de øvrige.

I tillegg kommer markaloven som gir føringer for kommunene i naturområdene omkring Oslo. Ettersom denne loven ikke gjelder alle kommuner er den heller ikke med i vår kartlegging.

6.3.2 Utvikling i antall lover og forskrifter

Oversikt over antall lover og forskrifter				
	1999	2005	2009	2015
Gjeldende lover	7	8	8	8
Gjeldende sentrale forskrifter	8	17	19	23

Antallet gjeldende forskrifter har økt i perioden og sterkest fra 1999 til 2005. Fra 2005 til 2015 har det vært en liten økning.

Det har kun vært én endring i forurensningsloven i perioden 2010-2015 som gjelder kommuneplikter. Endringen i, vedtatt i 2015, innebærer en presisering av at Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene etter forurensningsloven skal skje i tråd med bestemmelsene i kapittel 10 A i kommuneloven.

6.4 Bruk av pedagogiske virkemidler

Oversikt over rundskriv, veiledere, håndbøker og retningslinjer						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rundskriv	1	1	1	1	1	1
Veiledere	5	4	3	2	11	2
Håndbøker						
Retningslinjer				1		

Retningslinjer

På miljøområdet utarbeides det få retningslinjer fra departementet. De som finnes er stort sett knyttet til plan- og bygningsloven og kulturminnevern. Ut over disse er det kun én retningslinje som berører kommunene.⁸³ Det er Retningslinjer om redningstjenestens bruk av snøscooter i utmark og i verneområder fra 2013.

Veiledere

Veilederne som Miljødirektoratet utgir er først og fremst rettet mot fagansvarlige. De fleste omfatter ikke kommunene som kommune, men som aktør. Det finnes imidlertid noen veiledninger som er rettet mot kommunene som kommune.

Betegnelsen «veileder» brukes om mye ulikt. Et eksempel er *Veileder til retningslinjer for behandling av støy i arealplanlegging*. Noen ganger benyttes også betegnelsen «håndbok» når det er snakk om veiledere. I oversikten over har vi tatt med veiledere som finnes på Miljødirektoratets hjemmesider og som berører kommunene.

Miljøkommune.no

I 2013 lanserte miljømyndighetene nettstedet Miljøkommune.no. Det er en samling med oppskrifter og råd som viser kommunene hvordan de kan behandle plan- og miljøsaker riktigere og raskere.

Miljøkommune.no skal være den viktigste informasjonskanalen mellom statlige myndigheter og kommunene på miljøområdet. Miljøforvaltningen vises samlet og enhetlig på ett sted.

Nettstedet gir oversikt over kommunenes myndighet og plikter innen miljø- og planoppgaver. På miljøkommune.no er det samlet veiledning innen forurensning, friluftsliv, klima, kulturminner, miljøvern i landbruk, motorferdsel, naturforvaltning og planlegging. Nettstedet inneholder også maler for saksbehandling.

Kommunesektoren har vært involvert i utarbeidelsen av nettstedet. Miljødirektoratet opplyser at ca. 100 kommuner har vært involvert og at man har lagt vekt på å dekke kommunenes behov.⁸⁴

⁸³ KLD (2013a) *Retningslinjer om redningstjenestens bruk av snøscooter i utmark og i verneområder*.

⁸⁴ KLD (2013b) *Nytt nettsted gir kommunene miljøoppskriften*. Fra regjeringen.no

Miljøkommune.no er et viktig virkemiddel for å sikre at kommunene ivaretar sine plikter på miljøområdet. Nettstedet er særlig rettet mot små og mellomstore kommuner som har begrenset miljøkompetanse. Opprettelsen av miljøkommune.no kan altså ses som et svar på manglende ivaretagelse av miljøpliktene i kommunene.

6.5 Bruk av økonomiske virkemidler

Det er svært begrenset bruk av øremerkede midler på miljøområdet etter at ordningen med øremerkede tilskudd til miljøvern i kommunene (MIK) ble avvirket.

Øremerkede midler miljøområdet ⁸⁵		
År	Antall tilskuddsordninger	Sum (i 1000 kroner)
2005	1	5 500
2010	1	10 000
2015	5	59 620

I 2015 dreier det seg om i alt rett under 60 mill. kroner.⁸⁶ Hovedtyngden av midlene (drøyt 40 mill. kroner) går til oppryddingstiltak i grunn og sjøbunn som er forurenset med helse- og miljøfarlige stoffer (forvaltes av Miljødirektoratet).

De øvrige tilskuddsordningene er:

- Den naturlige skolesekken (KLD)
- Områdesatsing for byer (KLD)
- Klimatilpasningstiltak (Miljødirektoratet)
- Kulturminnearbeid i kommunene (Riksantikvaren)

I tillegg finnes det en rekke tilskuddsordninger rettet mot både kommunale og private aktører. Her kan kommunen søke på lik linje med andre innenfor målgruppen.

6.6 Særlig om tilsyn på miljøområdet

På miljøområdet har staten hjemmel for å føre tilsyn med kommunene etter forurensningsloven, men det samme er ikke tilfelle på naturforvaltningsloven. Gjennom intervjuer med KLD og Miljødirektoratet fremkommer det at det i praksis ikke føres tilsyn med kommunepliktene. Statlige miljømyndigheter

Miljødirektoratet 2015 *Om miljøkommune.no* http://www.miljokommune.no/Om_oss/

⁸⁵ For 2005 er beløp og antall tilskuddsordninger hentet fra vedtatt budsjett etter RNB. For 2010 og 2015 benyttes beløp og antall tilskuddsordninger fra saldert budsjett.

KRD (2005) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi desember*. KRD (2010) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april*. KMD (2015) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april*

⁸⁶ Ibid

fører i hovedsak tilsyn med kommunen som forurensere, altså i henhold til aktørpliktene.

Informanter i KLD viser til at den generelle miljøovervåkingen (blant annet presentert på Miljøstatus i Norge⁸⁷) danner et grunnlag for å vurdere evt. tiltak overfor kommunene på forurensningsområdet.

Kommuneundersøkelser er en annen viktig kilde til kunnskap om hvordan kommunene ivaretar forpliktelsene på miljøområdet. Det er undersøkelser som direktoratet gjennomfører sammen med Fylkesmannen. Måten undersøkelsene gjennomføres på har mange likhetstrekk med tilsyn, men det er frivillig for kommunene å delta og det er ingen sanksjoner knyttet til manglende etterlevelse. Det velges ut tre kommuner i hvert fylke og alle Fylkesmennene undersøker de samme pliktene. Slik sett har dette karakter av landsomfattende tilsyn.

Som nevnt i rapport 2010:4 har kommuneundersøkelsene vist avvik i en stor andel av kommunene både på forurensnings- og naturforvaltningsområdet. Reaksjonene fra statens side på manglende etterlevelse av pliktene har vært økt vekt på veiledning overfor kommunene. Gjennom bl.a. miljøkommune.no skal staten bidra til å gjøre kommunene i stand til å ivareta sine oppgaver.

6.7 Hva kjennetegner utviklingen på miljøområdet?

6.7.1 Internasjonale forpliktelser gir nasjonale føringer

Et særtrekk ved miljøområdet er at internasjonale avtaler og erklæringer på en del områder gir rammebetingelser for utformingen av nasjonale virkemidler.

Noen former for internasjonale avtaler og erklæringer har i første rekke betydning for ambisjonsnivået i miljøpolitikken, og sier lite om den nærmere utformingen av nasjonenes virkemiddelbruk. Derimot vil internasjonale forpliktelser i form av standardkrav for kategorier av utslippskilder eller produkter ha direkte betydning for den nærmere utformingen av landenes virkemidler. Internasjonale standardkrav vil kunne redusere mulighetene for å ta hensyn til variasjoner i lokale forhold.

6.7.2 Uendret ansvar for kommunene på forurensningsområdet

I Difi-rapporten fra 2010 konkluderte vi med at det har vært en tendens til å tone ned kommunens plikter på forurensningsområdet. Gjennomgangen av lov- og forskriftsendringer i perioden 1999-2015 viser også få endringer med betydning for kommunene.

Den eneste endringen siden Difis gjennomgang i 2010 gjelder statens tilsyn med kommunene. Endringen innebærer at staten skal føre tilsyn med

⁸⁷ www.miljostatus.no

kommunepliktene etter forurensningsloven skal skje i tråd med bestemmelsene i kommunelovens § 10 A.

6.7.3 Økt medvirkning og økt veiledningsbehov på naturforvaltningsområdet

På naturforvaltningsområdet har utviklingen vært noe annerledes enn på forurensningsområdet. Naturmangfoldloven som trådte i kraft i 2009 gir økt kommunal medvirkning og lokal forankring. Samtidig viser tidligere undersøkelser⁸⁸ og informanter til at prosedyrekravene i loven er krevende for kommunene. Det har ført til et stort behov for veiledning og opplæring i kommunene samt tilgang til fagkunnskap som kommunene trenger i sin saksbehandling.

KLD ga høsten 2014 Miljødirektoratet i oppdrag å gjennomføre delegering av forvaltningsmyndighet for *mindre* verneområder. Oppdraget betyr at kommunene er tilbudt ansvaret for mer enn 2200 av Norges 2800 verneområder. Kommunene har fått tilbud om å overta forvaltningsansvaret fra Fylkesmannen for verneområder innen sin kommune. Forskriftene for det enkelte verneområdet setter sammen med naturmangfoldloven rammene for forvaltningen av verneområdene. KLD og Miljødirektoratet har overordnet ansvar for forvaltning av verneområdene, blant annet ved behandling av klager.

6.7.4 Til dels målkonflikter mellom stat og kommune, men redusert bruk av innsigelser

I rapporten fra 2010 beskrev vi at det på naturforvaltningsområdet er til dels reelle målkonflikter mellom stat og kommune. Når det gjelder arealforvaltning og spørsmål om vern, støter nasjonale mål i noen tilfeller mot lokal handlefrihet. Det samme er noen ganger tilfelle når det gjelder spørsmålet om vern av rovdyr.

Plan- og bygningsloven er et kraftfullt virkemiddel i miljøpolitikken. De senere årene er det lagt større vekt på økt medvirkning og dialog i arealsaker. Det er også igangsatt et forsøk der Fylkesmannen samordner innsigelser fra ulike statsetater. Fylkesmannen kan også avskjære innsigelser er motstridende eller ikke tilstrekkelig begrunnet. Forsøket har gitt færre innsigelser og samordningen gjør at kommunene unngår å møte statlige etater med ulik praksis.⁸⁹

6.7.5 Undersøkelser og veiledning i stedet for tilsyn

Som nevnt føres det i praksis ikke tilsyn med kommunepliktene med hjemmel i forurensningsloven. Både på forurensnings- og naturforvaltningsområdet gjennomføres det systematiske, men frivillige undersøkelser av hvordan kommunene ivaretar sine plikter etter lovverket.

⁸⁸ Difi (2013) *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene*. Rapport 2013:14

⁸⁹ Prop. 1 S (2015–2016) Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Selv om avvikene registreres innebærer de ingen sanksjoner overfor kommunene. Resultatene av de landsomfattende undersøkelsene danner snarere grunnlag for å målrette den statlige veiledningen. Gjennom blant annet miljøkommune.no skal staten bidra til å gjøre kommunene i stand til å ivareta sine oppgaver.

7 Hva kjennetegner statens virkemiddelbruk de siste 15 årene?

I de foregående kapitlene har vi beskrevet utviklingen i statens styring på tre sektorer. I dette kapitlet oppsummerer og drøfter vi generelle trekk ved statens styring av kommunene i hele perioden 1999-2015. Vi tar, så langt det lar seg gjøre, opp utviklingen innenfor bruken av juridiske, pedagogiske og økonomiske hjelpemidler hver for seg. Hvordan har utviklingen vært i bruken av de ulike virkemidlene? Er det fellestrekk i utviklingen når vi ser på de ulike sektorene? Er det særtrekk i styringen knyttet til enkelte sektorer?

Vi tar utgangspunkt i den foregående beskrivelsen av de tre sektorene, men belyser også utviklingstrekkene med eksempler fra andre fagområder. Omtalen av bruk av øremerkede tilskudd og tilsyn omfatter alle fagområder.

7.1 Lov og forskrift er viktige virkemidler

7.1.1 Ulikt omfang av lover og forskrifter på de tre områdene

Vår kartlegging viser at kommunene stadig pålegges nye oppgaver som er hjemlet i lov eller forskrift. Som tabellen under viser, er det store forskjeller mellom de tre sektorene når det gjelder antall lover og forskrifter som berører kommunene. Mens det på grunnskoleområdet kun er snakk om én lov og tre forskrifter, er det på helse- og omsorgsfeltet 13 lover og 76 gjeldende forskrifter.

Oversikt over gjeldende lover og forskrifter per 2015			
	Grunnskole	Helse og omsorg	Miljø
Antall lover	1	13	8
Antall forskrifter	3	76	23

Ulikhetene i antallet lover og forskrifter sier imidlertid ikke noe om omfanget av krav og plikter som gjelder kommunene. Opplæringsloven er svært omfattende og endres ofte. Det samme gjelder opplæringsforskriften. Ulikheten mellom grunnskoleområdet og helse- og omsorgsområdet illustrerer også forskjellige styringstradisjoner.⁹⁰ Det er likevel grunn til å merke seg det store antallet forskrifter som gjelder helse og omsorg.

Det er de siste fem årene gjennomført lovendringer av betydning for kommunene på alle de tre områdene vi har belyst i denne rapporten. Dette er særlig tydelig når det gjelder helse- og omsorgsområdet.

7.1.2 Er tendensen til rettighetsfesting i ferd med å «flate ut»?

I 2010 konkluderte vi med at det hadde vært en sterk økning i rettighetslovgivningen på grunnskoleområdet og helseområdet i perioden 1999–2009. På

⁹⁰ Som nevnt i kapittel 4 er grunnskoleområdet et sterkt politisert området, med en detaljorientert styringspraksis.

helse- og omsorgsområdet kom den største endringen i bruk av juridiske virkemidler med rettighetslovgivningen rundt år 2000. Flere lover og forskrifter med utdypende bestemmelser ga individuelle rettskrav. På grunnskoleområdet ble det innført flere detaljerte krav til tjenesteyting på en rekke områder. Noen av disse kravene ble formulert som rene plikter for kommunen, mens andre i tillegg ble formulert som en rettighet for den enkelte elev/foreldre.

Denne utviklingen er ikke like tydelig i perioden fra 2010 til i dag. I opplæringsloven er det foretatt et fåtall endringer som innebærer nye individuelle rettigheter. Det dreier seg om rett til skyss til og fra skole og rett til opplæring for ungdom som søker oppholdstillatelse, jf. kapittel 4.

Også innen helse- og omsorgsområdet er det kun i begrenset grad innført nye rettigheter etter 2010 som forplikter kommunene. Regjeringen har imidlertid høsten 2015 sendt på høring et forslag til endringer i pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven om rett til sykehjemsplass når det foreligger medisinske behov.

Ser vi hele perioden under ett var tendensen fra 1999–2009 en økning i lovfesting av individuelle rettigheter, mens det for perioden 2010–2015 er tegn på at denne tendensen er noe svekket.

7.1.3 Flere lovkrav til prosedyrer og kompetanse

Et utviklingstrekk på velferdsområdene er en tendens til flere lovkrav knyttet til prosedyrer (inkludert dokumentasjonskrav) og kompetanse.

I perioden 1999–2009 var tendensen til å stille krav om prosedyrer og kompetanse tydelig på helse- og omsorgsområdet. Det ble blant annet stilt krav til kommunene om samarbeid og saksbehandlingsrutiner samt krav om personell med bestemt kompetanse. I forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten ble krav til kompetanse både i administrasjonen og i tjenestene skjerpet.⁹¹

For den siste femårsperioden synes tendensen til å styre gjennom å stille lovkrav til prosedyrer og kompetanse i oppgaveløsningen å fortsette. Gjennomgang av lovendringer i helse- og omsorgstjenesteloven viser at det er foretatt ni endringer i perioden 2010–2015. Vi har vurdert at flesteparten av disse er knyttet til endring i prosedyre- og dokumentasjonskrav. Et eksempel er kommunenes plikt til å tilrettelegge for forskning, noe som innebærer nye krav til dokumentasjon og rapportering.

Også forskriftsendringene de siste fem årene viser at det stilles flere krav til kompetanse og prosedyrer på helse- og omsorgsområdet. Eksempler her er kompetansekrav til personell i ambulansetjenesten og krav om at kommunen skal ha et internkontrollsystem med prosedyrekrav for håndtering av legemidler, jf. kapittel 5.

⁹¹ Difi (2010) *Statlig styring av kommunene*. Rapport 2010:4

På grunnskoleområdet er det også tilført en rekke prosedyre-, dokumentasjons- og kompetansekrav, jf. kapittel 4. Omstilling på grunnskoleområdet de siste femten årene har stilt økte krav til kommunenes dokumentasjon på området. Eksempler kan være utvikling av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) i 2003 og innføring av lovfestet plikt til å ha et forsvarlig system for internkontroll, vurdering og oppfølging i 2004. Lovpålagt plikt for kommunen om å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen, og drøfte denne i kommunestyret var et nytt krav om dokumentasjon av tilstanden i grunnskoleopplæringen fra 2009.

I underkant av halvparten av lovendringene den siste femårsperioden er knyttet til endring i dokumentasjons- og prosedyrekrav. Endring i lov følges opp i forskriftsendringer, hvor det finner sted en ytterligere presiseringer om krav til dokumentasjon og prosedyrer. Når det gjelder kompetansekrav til lærerne, er disse betydelig innskjerpet i flere omganger siste femårsperioden. Det er stilt stadig høyere krav til kompetanse for å undervise i ulike fag på ulike trinn. Disse endringene må ses i sammenheng med omlegging av lærerutdanningen. Kommunen har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i skolen. Samtidig bidrar staten med tiltak og ressurser for å heve lærerens kompetanse.

På miljøområdet stilles det ikke på samme måte krav til kompetanse. Derimot er det også på disse områdene eksempler på styring gjennom krav til prosedyrer. Naturmangfoldloven stiller for eksempel krav til kommunene om at før det gis tillatelse til tiltak i en utvalgt naturtype, skal kommunen sørge for at tiltakets konsekvenser for naturtypen klarlegges. Kommunene skal også kunngjøre tillatelser til tiltak i utvalgte naturtyper.

Årsakene til at det stilles krav til kompetanse og prosedyrer kan være erfaringer som viser at mange kommuner har utfordringer med å løse pålagte oppgaver på en tilfredsstillende måte. Stortinget ser behov for å sikre at visse oppgaver blir ivaretatt med en viss kvalitet ved å stille krav til kompetanse eller prosedyrer. I andre tilfeller henger behovet for å stille krav om kompetanse eller prosedyrer sammen med krav om forsvarlighet i loven. Forsvarlighetskrav er ikke entydig definert og åpner for skjønn i kommunene. «Forsvarlighet» er et begrep uten fast innhold. Det er en rettslig standard som må fylles med innhold i takt med utvikling av fagkunnskap og samfunnsmessige normer, jf. kapittel 3. Dette gir kommunene skjønnsrom, men skaper også et politisk behov for å regulere de faktorene som kan sikre at fagkunnskap og normative vurderinger hos tjenesteyterne er på høyt nok nivå. Krav til kompetanse og prosedyrer blir vesentlige i en slik sammenheng.

7.2 Økt vekt på pedagogiske virkemidler

Et tydelig utviklingstrekk i perioden er økt vekt på veiledning som virkemiddel. Veiledere utarbeides ofte i forbindelse med lovendringer. I tillegg utarbeides veiledere som svar på kommunenes behov, enten dette uttrykkes i form av eksplisitte forespørsler fra fagmiljøer i kommunene eller fordi staten får indikasjoner på manglende måloppnåelse eller feil praktisering av regelverk.

Bruk av rammelovgivning med stort skjønnsrom kan innebære utfordringer knyttet til hva som er gode løsninger innenfor de ulike tjenestene. Dette skaper behov for å utarbeide veiledningsmaterieell fra statens side. Samtidig ser vi at selv om lovgivningen på grunnskoleområdet er relativt detaljert, er behovet for veiledning stort. Dette begrunnes i omfattende og komplisert regelverk.

Når det gjelder skriftlige veiledere, viser tabellen under at det for alle de tre områdene var en økning i utvikling av veiledere i perioden 2004–2009. På grunnskoleområdet og helse- og omsorgsområdet kan dette delvis ses i sammenheng med opprettelsen av Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet på begynnelsen av 2000-tallet. Økningen i omfanget av veiledere er særlig tydelig mot slutten av tiåret. Etter 2009 har imidlertid antallet nye veiledere vært begrenset på grunnskoleområdet og på miljøområdet. På helse- og omsorgsområdet har det derimot fortsatt å øke frem til 2015.

Oversikt over utvikling i skriftlige veiledninger ⁹²			
	Grunnskole	Helse og omsorg	Miljø
2004	6	7	4
2009	11	15	6
2015	4	23	2

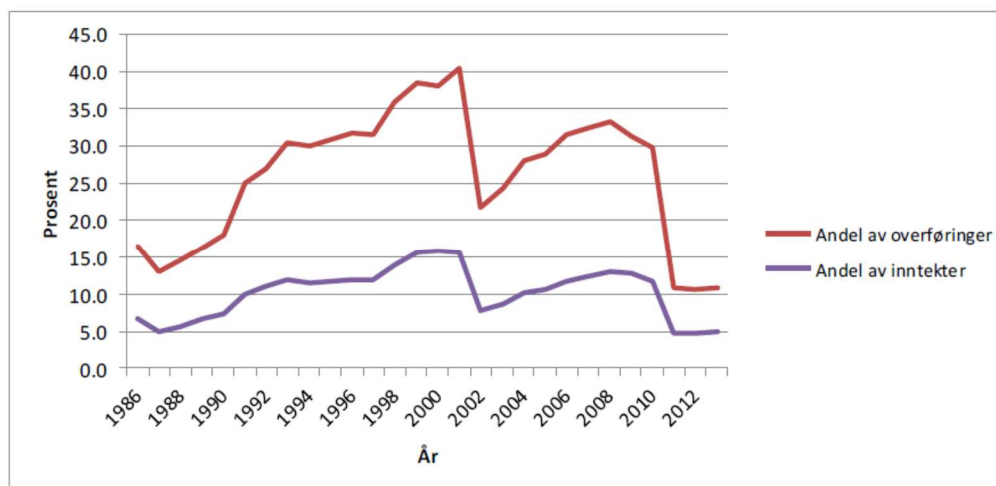
Vektleggingen av veiledning på miljøområdet og grunnskoleområdet viser seg også gjennom opprettelsen av nettstedet miljøkommune.no og tilrettelegging av informasjon på Udir.no. For de statlige miljømyndighetene er miljøkommune.no et helt sentralt virkemiddel for å sikre at kommunene ivaretar pliktene regelverket pålegger dem. Økt regelverksetterlevelse i kommunene, blant annet gjennom bedre tilpasset veiledning er også viktig for Utdanningsdirektoratet, jf. kapittel 4.8 hvor prosjektet «Regelverk i praksis» omtales. Opplæring og veiledning i regelverk for skoleeier og skoleleder er videre et sentralt element i Fylkesmannens arbeid i forkant av gjennomføring av nasjonale tilsyn, jf. kapittel 7.4.

7.3 Redusert bruk av øremerkede midler?

7.3.1 Variasjon i bruken av øremerkede tilskudd over tid

Bruken av såkalte øremerkede tilskudd til spesielle formål er et virkemiddel i statens styring av kommunene. Disse tilskuddene posteres over statsbudsjettet på postene 60–69. Øremerking av midler benyttes vanligvis i forbindelse med en satsing eller opptrapping på et område. Hovedregelen er at øremerkede midler skal innlemmes i kommunenes rammetilskudd etter noe tid.

⁹² For grunnskole og miljø beskrives antall veiledere som ble utgitt det gjeldende år, mens det på helse dreier seg om antall *gjeldende* veiledninger.



Figur: Utviklingen i øremerkede tilskudd i perioden 1986–2013⁹³

Bruken av øremerkede tilskudd har variert over tid og varierer med fagområder. Som figuren over viser, var det i perioden fra 1986 og frem til 2002 en økning i omfanget av øremerkede tilskudd målt i andelen av overføringer til kommunene og andelen av kommunens inntekter. Nedgangen i 2002 skyldes at staten overtok ansvaret for sykehusene. En ny økning fra 2002 skyldes primært barnehagereformen. Da dette tilskuddet gikk inn i rammen fra 2011 ble andelen øremerkede tilskudd redusert igjen, og er nå på omtrent samme nivå som i 1986 da inntektssystemet for kommunene ble innført.

Ser vi på øremerkede tilskuddsordninger innenfor kommuneopplegget (tilskudd under alle departementene og Folketrygden) for årene 2005, 2010 og 2015 ser vi at antallet tilskuddsordninger har økt. De samlede bevilgningene gjennom øremerkede tilskudd har variert over tid, jf. tabellen under.

Øremerkede tilskudd innenfor kommuneopplegget for 2005, 2010 og 2015 ⁹⁴		
År	Antall tilskuddsordninger	Sum (i 1000 kroner)
2005	41	22 973 189
2010	49	41 177 460
2015	68	22 833 122

Øremerking benyttes ofte som ledd i handlingsplaner. Barnehagereformen er ett eksempel på dette, handlingsplan for eldreomsorg et annet. Hovedtendensen er at staten i beskjedent grad har innført større tilskuddsordninger etter barnehagereformen. Staten synes å ha holdt seg til den prinsipielle enigheten

⁹³Borge, Lars-Erik (2014), notat skrevet på oppdrag fra Produktivitetskommissjonen

⁹⁴ For 2005 er beløp og antall tilskuddsordninger hentet fra vedtatt budsjett etter RNB. For 2010 og 2015 benyttes beløp og antall tilskuddsordninger fra saldert budsjett.

KRD (2005) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi desember*. KRD (2010) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april*. KMD (2015) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april*

med kommunesektoren om at hovedmodellen skal være rammefinansiering av kommunene.

7.3.2 Øremerkede tilskudd benyttes særlig på velferdsområdene

I følge rapport fra Det tekniske beregningsutvalget (TBU) er det i alt 68 tilskuddsordninger på til sammen nesten 23 mrd. kroner i 2015.⁹⁵

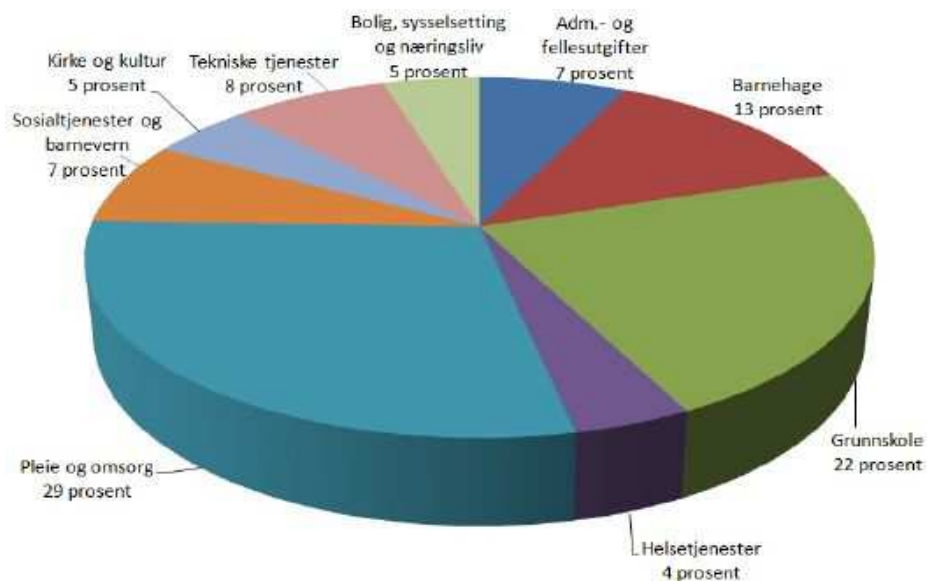
Oversikt over øremerkede tilskudd til kommunesektoren 2015		
Departement og folketrygden	Tilskuddsordninger	Sum (i 1000 kroner)
HOD	17	6 166 084
KD	16	2 177 116
SD	7 ⁹⁶	2 322 617
KMD	7	9 622 550
BLD	6	1 102 332
KLD	5	59 620
KUD	3	89 095
JD	2	96 055
ASD	1	172 720
NFD	1	540 000
LMD	1	134 933
OED	1	14 000
Folketrygden	1	336 000
Sum	68	22 833 122

KMD står for den økonomisk største andelen av midlene fordi tilskudd til særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester (toppfinansieringsordning) på om lag 8 mrd. bevilges over departementets budsjett. For øvrig har HOD ansvaret for en stor andel av de øremerkede midlene.

Som oversikten over viser er øremerkede tilskudd mest benyttet på velferdssektorene. Figuren under viser at størstedelen av kommunenes egne utgifter også er knyttet til disse sektorene.

⁹⁵ KMD (2015) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april*.

⁹⁶ Flertallet av tilskuddene på SDs område gjelder fylkeskommunen



Figur: Oversikt over kommunenes utgifter fordelt på formål, 2012⁹⁷

7.4 Mer nyansert tilnærming til tilsyn

7.4.1 Ulikt omfang av, og tilnærming til tilsyn

Tilsyn benyttes av statlige myndigheter for å kontrollere at kommunens vedtak og tjenester er i tråd med krav som stilles i lovverket. I rapporten fra 2010 konkluderte vi med at det i perioden fra 1999 til 2009 hadde vært en utvikling i retning av sterkere vekt på tilsyn og kontroll. Vektleggingen av tilsyn og kontroll kom blant annet som en følge av sterkere vekt på individuelle rettigheter. Endring i og tydeliggjøring av ansvarsdeling mellom stat og kommune på grunnskoleområdet har videre medført en skjerping og profesjonalisering av tilsynsvirksomheten på dette området, som tidligere ikke hadde vært omfattet av systematisk tilsyn.

Tilsyn med kommunene føres med hjemmel i følgende lover:

- Lov om sosiale tjenester i arbeid- og velferdsforvaltningen (ASD)
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (HOD)
- Lov om barneverntjenester (BLD)
- Krisesenterloven (BLD)
- Lov om introduksjonsprogram og norskopplæring (BLD)
- Opplæringsloven (KD)
- Barnehageloven (KD)
- Forurensingsloven (KLD)
- Lov om kommunal beredskapsplikt (JD)
- Brann- og eksplosjonsvernloven (JD)
- Havne- og farvannsloven (NFD)

⁹⁷ KMD(2013) Fakta om kommunene og fylkeskommunene. Fra Regjeringen.no

Med unntak av de to sistnevnte (brann- og eksplosjonsvernloven og havne- og farvannsloven), fører Fylkesmannen tilsyn med kommunen etter alle de nevnte lovene.

På miljøområdet gjennomføres det ingen tilsyn med kommunene, selv om forurensningsloven gir hjemmel til det. Som nevnt tidligere foretar imidlertid de statlige miljømyndighetene kommuneundersøkelser som på mange måter har karakter av tilsyn, jf. kapittel 6.

Aktivitetskravene til tilsyn varierer mellom fagområdene hvor Fylkesmannen fører tilsyn.⁹⁸ I vår gjennomgang av tilsyn for perioden 2004–2014 har vi sett spesielt på utviklingen i antall tilsyn etter opplæringsloven, barnehageloven, barnevernsloven, lov om sosiale tjenester i arbeid- og velferdsforvaltningen og lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Aktivitetskravene til tilsyn med kommunepliktene på disse områdene synes ikke å ha økt i perioden 2004–2014.

7.4.2 Tilsyn oppleves stort sett som nyttig

Hovedinntrykket som gis gjennom intervjuer og spørreundersøkelsen til kommunene i Sogn og Fjordane er at rådmenn og ordførere har en positiv holdning til tilsyn. De gir uttrykk for at det er viktig at staten kikker kommunene i kortene og at tilsyn kan gi nyttige tilbakemeldinger på kommunens virksomhet. Tilsyn gir nyttige innspill til hvordan kommunene kan yte bedre tjenester. Det vises også til at dialogen med Fylkesmannen om lukking av avvik har vært god.

Vårt inntrykk er også at fylkesmannsembetene er opptatt av å samordne tilsyn og tar hensyn til den eventuelle belastningen den enkelte kommune har med tilsyn. Dette betyr likevel ikke at tilsynsmyndighetene unnlater å gjennomføre nødvendig tilsyn selv om det kan være ressurskrevende for den berørte kommunen.

Gjennom intervjuer både i dette og tidligere prosjekter, samt spørreundersøkelsen til kommunene i Sogn og Fjordane fremkommer det noe kritikk fra kommunenes side om at ikke alle tilsyn «treffer» godt. I enkelte tilfeller oppleves ikke temaene for tilsynet (særlig landsomfattende) som relevante. Det blir også vist til at tilsynet i for stor grad bærer preg av å finne avvik.

For øvrig rettes det i noen tilfeller kritikk fra kommunene om at tilsynet går ut over kravene i loven, dvs. at tilsynsmyndigheten fører tilsyn ut fra kriterier som

⁹⁸ Aktivitetskravet for planlagte tilsyn etter helse- og omsorgstjenesteloven i 2014 var 370 tilsyn, hvor minst 70 skulle rette seg mot spesialisthelsetjenesten. I tillegg ble det gjennomført et stort antall hendelsesbaserte tilsyn (1335 tilsyn i 2014). Aktivitetskravet for planlagte tilsyn etter opplæringsloven i 2014 var 251 tilsyn (inkludert fylkeskommunen). Aktivitetskravet for planlagte tilsyn etter barnevernsloven i 2014 (kommunens oppfølging av barn i fosterhjem) var 57 tilsyn. Aktivitetskravet for planlagte tilsyn etter sosialtjenesteloven samme år var 100 tilsyn.

er mer omfattende eller detaljerte enn det lovkravene er. Dette gjelder i tilfeller der kommunene i lovverket er tillagt et visst skjønnsrom.⁹⁹

7.4.3 Mer læringsbasert tilsyn

Vårt inntrykk gjennom intervjuer med statlige tilsynsmyndigheter er at de siste ti årene har funnet sted en økende bevissthet om at tilsyn med kommunene er lovlighetskontroll. Samtidig ser vi en endring i retning av mer læringsbasert tilsyn, særlig på Utdanningsdirektoratets område. Dette oppleves som positivt både av kommunene og fylkesmannsembetene som tilsynsmyndighet. Det fremheves at Utdanningsdirektoratets tilnærming til felles nasjonale tilsyn har utviklet seg i riktig retning de siste fem årene, jf. kapittel 4.

Statens helsetilsyn har ikke samme type læringsbasert tilsyn. Det er likevel eksempler på at opplæring og samlinger blir avholdt både i forkant og etterkant av tilsyn også på helseområdet, gjennomført av Fylkesmennene.

Både Utdanningsdirektoratet og Statens helsetilsyn involverer i større grad enn tidligere eksterne aktører som KS, brukerorganisasjoner, fagorganisasjoner og pasientombud når tema og innretning av landsomfattende tilsyn skal velges. Dette gjøres for at tilsynene skal bli mest mulig treffsikre og relevante. Denne utviklingen oppleves som positiv av informanter både i stat og kommune.

7.5 Samarbeid og avtaler mellom stat og kommune

Et utviklingstrekk i perioden fra 1999 og frem til i dag er økt samarbeid mellom stat og kommune gjennom ulike former for dialog, partnerskap, konsultasjoner og avtaler.

7.5.1 Partnerskap og nettverk

Samhandling mellom stat og kommune er et sentralt trekk ved utdanningsområdet de senere årene, jf. kapittel 4.7.2. Ulike partnerskap mellom forvaltningsnivåene og arbeidsgiver-arbeidstakerorganisasjoner er etablert i forbindelse med utvikling og gjennomføring av større satsinger og strategier på utdanningsområdet. Partnerskapet GNIST, som ble etablert i 2009 for å styrke skolens faglige plattform og læreryrkets anseelse, ble også benyttet ved utvikling av ungdomstrinnstrategien fra 2013. I gjennomføring av samme strategi er det lagt vekt på å etablere og bruke nettverk på ulike nivåer og for ulike målgrupper for å skape endring. Dette er en vesentlig endring i samhandlings- og involveringsmønster mellom stat og kommune sammenlignet med gjennomføring av Kunnskapsløftet.

Også innen helse- og omsorgsområdet er det etablert nye samhandlingsarenaer. Eksempler på dette er Nasjonal koordineringsgruppe og Nasjonalt nettverk som er sentrale arenaer for samarbeid mellom blant annet HOD og KS om gjennomføring av samhandlingsreformen, jf. kapittel 5.5.

⁹⁹ Dette temaet er nærmere behandlet i Difi-rapport (2013) *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene*. Rapport 2013:14

7.5.1 Konsultasjonsordningen

Konsultasjonsordningen mellom KS og regjeringen er den mest omfattende ordningen når det gjelder samhandling mellom stat og kommune. Ordningen ble formalisert i 2001 og var først og fremst ment som en arena for dialog knyttet til utforming av statsbudsjettet.¹⁰⁰ Ordningen fører ikke fram til forpliktende overenskomster mellom partene. Statens representanter møter ikke med mandat fra regjering eller Storting, og KS har ikke mandat til å forplikte sine medlemmer – kommuner og fylkeskommuner.

Et mål med ordningen var å redusere statens bruk av sterke styringsvirkemidler, som lover og øremerking av midler. Arbeidet med denne målsettingen gjennomføres ved hjelp av bilaterale samarbeidsavtaler mellom KS og enkelte departementer.

Konsultasjonsordningen ble videreutviklet i 2007 ved at KS fikk anledning til å bli involvert i kostnadsberegninger av reformer. Arbeidet med bilaterale samarbeidsavtaler mellom KS og sektordepartementer ble også styrket. I 2013 ble det enighet om at KS skal involveres i statsadministrasjonens lovforberedende arbeid.

7.5.2 Bilaterale samarbeidsavtaler

Per oktober 2015 finnes det fem bilaterale samarbeidsavtaler forankret i konsultasjonsordningen. Kvalitetsutvikling er sentrale elementer i avtalene. Samhandlingsutfordringer mellom forvaltningsnivåene er et annet vesentlig område der avtalene er tatt i bruk. Avtalene er knytte til velferdsområdene.

- avtale mellom KD og KS om kvalitetsutvikling i barnehage og grunnopplæring
- avtale mellom HOD og KS om kvalitetsutvikling i de kommunale helse- og omsorgstjenestene
- avtale mellom JD, BLD, KMD og KS om bosetting av flyktninger i kommunene, og om etablering og nedlegging av asylmottak, samt omsorgssentre
- nasjonal rammeavtale mellom HOD og KS om samhandling på helse- og omsorgsområdet
- intensjonsavtale mellom HOD og KS om samarbeid vedrørende gjennomføringen av samhandlingsreformen

Kvalitetsutvikling er et sentralt element i flere av avtalene. Dette er typisk nok på områder hvor kommunene ønsker å beholde fleksibilitet i tjenesteproduksjon, men hvor staten ser behov for å være med på utvikling av standarder som kan ivareta nasjonale mål. En sentral begrunnelse for å utnytte konsultasjonsordningen i forbindelse med utvikling og prioritering av tjenestetilbud er at alternative styringsvirkemidler, som øremerkede tilskudd og lov- og regelverk, kan medføre ulemper som begrensning av fleksibiliteten i

¹⁰⁰ Ordningen har sin bakgrunn i NOU 1997:8 *Om finansiering av kommunesektoren* (Rattsøutvalget) hvor det ble foreslått å etablere en prosedyre for samråd mellom stat og kommune for å sikre klare ansvarsforhold og god arbeidsdeling mellom forvaltningsnivåene.

oppgaveløsningen, og svekking av langsiktige insentiver til utvikling av tjenestetilbudet.¹⁰¹

7.5.3 Bruken av konsultasjonsordningen i store reformer

Bilaterale avtaler mellom KS og enkeltdepartementer er, i tråd med intensjonene, blitt brukt i tilknytningen til etableringen av samarbeid mellom forvaltningsnivåene på områder hvor utfordringen har vært å skape et sammenhengende tjenestetilbud til pasienter og brukere.

Det har vært flere bilaterale avtaler knyttet til NAV-reformen. Den første ble inngått mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) i 2006, og la vekt på at NAV-reformen skal gjennomføres som et samarbeid mellom stat og kommune, som likeverdige partnere. Avtalen la også grunnlag for opprettingen av tvisteløsningsnemda mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene. I 2012 ble det inngått en avtale mellom KS og ASD som gjaldt utvikling av partnerskapet ved NAV-kontorene. Avtalen utløp ved utgangen av 2014.

I 2007 ble det inngått en nasjonal rammeavtale mellom HOD og KS om samhandling på helse- og omsorgsområdet, med varighet fram til utgangen av 2011. I juli 2011 ble det inngått en intensjonsavtale mellom de samme partene, om samarbeid vedrørende gjennomføring av samhandlingsreformen. Denne avtalen varer til utgangen av 2015.

Dialog mellom den til enhver sittende regjering og KS, og bilaterale avtaler mellom KS og enkeltdepartementer, har også fungert som en overordnet forankring av lovpålagte avtaler mellom stat og kommuner på lokalt nivå innenfor disse to store reformene.

7.5.4 Etablering av juridisk bindende samarbeidsavtaler

Både innenfor NAV-reformen og samhandlingsreformen ble det vurdert som nødvendig å etablere juridisk bindende samarbeid på lokalt nivå, primært knyttet til oppgave- og kostnadsfordeling mellom de lokale partene. Disse partene, som lokalt besto av enkeltkommuner og henholdsvis statlig eide helseforetak og fylkesleddet i det nyopprettede Arbeids- og velferdsdirektoratet, fikk derfor lovpålegg om å inngå lokale avtaler.¹⁰² Innenfor NAV-reformen var det til og med slik at lokale NAV-kontor ble etablert gjennom selve avtaleinngåelsen.¹⁰³

¹⁰¹SFØ (2009) *Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren*. Rapport nr. 05:09

¹⁰² Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. § 6- 1 og Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen § 14.

¹⁰³ Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen § 14.

Kommunene er selvstendige rettssubjekter. Å pålegge kommunene å inngå juridisk bindende avtaler bryter med prinsippet om avtalefrihet. På den ene side kan dette sies å være sterk styring fra staten. På den annen side gir forhandlingene rundt avtalene kommunene et visst handlingsrom til å påvirke innholdet i avtalene. Dersom alternativet hadde vært å detaljere ut alle forhold i lov, ville det kommunale handlingsrommet vært mindre.

8 Drøfting og analyse

På bakgrunn av funnene som er beskrevet i de foregående kapitlene vil vi i det følgende drøfte hva utviklingstrekkene i styringen faktisk innebærer. Er det vesentlige endringer i hvordan stat og kommune samhandler? Er det tegn til større eller mindre detaljstyring av kommunene? Vi vil også rette blikket fremover og drøfte om, og på hvilken måte, statlig styring kan påvirkes av kommunereformen.

8.1 Hva betyr utviklingstrekkene?

8.1.1 Staten styrer kommunene med endret vektlegging av virkemidler

Hovedinntrykket fra kartleggingen av virkemiddelbruken de siste 15 årene er som nevnt i forrige kapittel at:

- Juridiske virkemidler fortsatt brukes i stort omfang.
- Det er en økning i bruken av veiledning (pedagogiske virkemidler).
- Det er noe reduksjon i bruken av øremerkede tilskudd.
- Avtaler og dialogbaserte virkemidler benyttes i større grad.

Når det gjelder den samlede styringen av kommunene, er inntrykket at selv om vektleggingen av virkemidler har endret seg noe i løpet av perioden, så er styringsbehovet og styringsambisjonene uendret. Rikspolitikere fra alle partier er opptatt av lokalt handlingsrom, men legger samtidig stor vekt på å sikre likeverdige tjenester i hele landet.

Vi ser også at når større reformer skal gjennomføres, benytter staten alle typene av virkemidler. Lover som pålegger kommunene plikter eller gir innbyggerne rettigheter, øremerkede midler for å styre kommunens aktivitet og veiledning for å støtte kommunene i gjennomføringen. Bruk av flere virkemidler rettet mot samme mål gir kraftfull styring.

8.1.2 Er den statlige styringen blitt mer detaljert?

Et av målene med kommunereformen er å redusere den statlige detaljstyringen av kommunesektoren. Fra kommunalpolitisk hold hevdes det at staten styrer detaljert gjennom forskrifter, tilsyn, klagebehandling, innsigelser, faglige retningslinjer og ulike former for veiledning. Men hva menes med detaljstyring? Og hvor detaljert styres det i dag?

Med detaljert styring mener vi styring som reduserer kommunens skjønnsrom, som binder opp kommunens ressursbruk eller som gir sterke føringer på organisering av tjenestene. Eksempler på detaljert styring kan være krav til prosedyrer, dokumentasjonskrav i for eksempel saksbehandling, krav til kompetanse og krav til omfang eller organisering av tjenestene. Øremerking av midler til spesielle formål innebærer også detaljert styring.

Med utgangspunkt i utviklingen i virkemiddelbruken som vi presenterte i kapittel 7 ser vi trekk som taler i retning både av større og mindre grad av detaljstyring. Det er også variasjon i styringsutfordringer og styringspraksis på de ulike politikkområdene.

Ser vi på utviklingen i bruken av lover og forskrifter, er det tendenser som peker i retning av både mer og mindre detaljert styring. I vår rapport fra 2010 konkluderte vi med at det var ulik detaljeringsgrad i styringen og ulik «styringsfilosofi» mellom de tre områdene (miljø, grunnskole, helse og omsorg) som var gjenstand for vurdering.

I 2010 var grunnskoleområdet det området som var mest preget av detaljstyring fordi det til tross for at kommunene hadde fått økt handlingsrom, fortsatt ble stilt stilles mange detaljerte krav når det gjaldt grunnskolen. Dette er også tilfellet i dag. Kommunenes handlefrihet synes videreført når det gjelder *innhold* i undervisningen, samtidig som det har funnet sted en gradvis innskjerping av krav til lærernes *kompetanse*.

På miljøvernområdet vurderte vi kommunene å være lite detaljstyrt på forurensningsfeltet, mens de ble tettere styrt på naturforvaltningsområdet. Det har vært få endringer som berører kommunen på miljøvernområdet etter 2010 og det er derfor grunn til å si at vurderingen om grad av detaljstyring fortsatt gjelder.

I 2010 vurderte vi helse- og omsorgsområdet til å være middels detaljstyrt. Kommunene hadde stor organisasjonsfrihet, men det ble stilt skjerpede krav til styring og kompetanse. Vi ser en tendens til fortsatt detaljstyring de siste fem årene og spesielt etter at ny helse- og omsorgstjenestelov ble iverksatt. Det er innført flere lovkrav til prosedyrer, dokumentasjon og kompetanse. Slike krav kan binde opp ressurser og indirekte legge føringer på kommunens organisering.

Fra kommunalt hold vises det for eksempel til at plikt til å oppnevne koordinator for pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester, vil kunne påvirke kommunenes interne organisering. Detaljert styring gjennom krav til prosedyrer og dokumentasjon kan også innebære at kommunene må bruke ressurser til å bygge opp systemer og rutiner.

Den begrensede bruken av øremerkede midler er derimot et tegn på mindre detaljert styring av kommunene. Selv om øremerking fortsatt skjer i forbindelse med viktige reformer, innlemmes tilskuddene i rammeoverføringen etter relativt få år.

Fra KS og ledernivået i kommunene rettes det i noen sammenhenger kritikk mot bruken av statlige veiledninger og retningslinjer. Det hevdes at disse går ut over kravene i lov og forskrift og at de oppfattes å være mer bindende enn det de rent faktisk er.¹⁰⁴ Vårt inntrykk er at statlige myndigheter i løpet av 15-

¹⁰⁴ Difi (2013) *Direktoratenes rolle i styring av kommunene*. Rapport 2013:14

årsperioden har fått økt bevissthet om hvilke typer dokumenter/skriv som skal benyttes i ulike sammenhenger (rundskriv, veiledninger, retningslinjer, planer). Det er også økt bevissthet om at veiledere må utformes innenfor rammene av regelverket og at de ikke kan pålegge kommunene bestemte løsninger der loven gir rom for mer enn en fremgangsmåte.

Selv om omfanget av veiledere er stort, mener vi derfor at det ikke er grunnlag for å si at det innebærer mer detaljert styring. Hovedinntrykket fra informanter i kommunene er også at veiledning er etterspurt av fagpersonell og at kommunene benytter dem selektivt.¹⁰⁵

Vår undersøkelse viser at det ikke er et entydig bilde av om staten styrer mer detaljert og om det kommunale handlingsrommet da reduseres. De ulike virkemidlene i styringene peker i ulike retninger. Begrenset bruk av øremerkede midler peker i retning av mindre detaljert styring. Det samme gjør rammelover som gir kommunen skjønnsrom. Etter vår vurdering er det heller ikke grunn for å si at veiledninger innebærer detaljert styring. Derimot er det tendenser til mer detaljert styring gjennom blant annet prosedyre- og kompetansekrav i lover og forskrifter.

8.1.3 Økt samhandling mellom stat og kommune

Til tross for sterk vektlegging av juridiske virkemidler og bruk av tilsyn som kontrollmekanisme, mener vi at utviklingstrekkene viser en tendens til økt samhandling og dialog mellom stat og kommune.

De regelmessige konsultasjonene mellom staten ved regjeringen og kommunesektoren ved KS siden 2000 er ett uttrykk for dette jf. kapittel 7.

Lovpålagte avtaler mellom stat og kommune er et annet virkemiddel som er kommet til i vår undersøkelsesperiode. I regelverket som lå til grunn for både NAV-reformen og samhandlingsreformen pålegges statlige og kommunale myndigheter å inngå forpliktende avtaler lokalt.

Et tredje element er at det er etablert tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune knyttet til fagområder under henholdsvis BLD og HOD. Representanter oppnevnt etter forslag fra staten og KS inngår i de uavhengige nemndene.

Et fjerde tegn på sterkere samhandling mellom stat og kommune er den økte graden av medvirkning fra KS og/eller kommuner ved utforming av veiledere. Miljødirektoratets involvering av 100 kommuner ved utarbeidelsen av miljøkommune.no er et eksempel på dette.

Et ytterligere tegn på økt samhandling mellom stat og kommune er etableringen av ulike samhandlingsarenaer. På utdanningsområdet er det etablert slike arenaer i forbindelse med utvikling og gjennomføring av større satsinger og

¹⁰⁵ Difi (2010) *Statens styring av kommunene* og Difi (2013) *Direktoratenes rolle i styringen av kommunene*

strategier, jf. kapittel 4. Også innen helse- og omsorgsområdet er det opprettet nye samhandlingsarenaer mellom stat og kommune i tilknytning til samhandlingsreformen, jf. kapittel 5.

Endring i innretning på og utvikling av tilsyn indikerer også ønske om mer involvering og samhandling mellom stat og kommune. Økt vekt på opplæring og veiledning i forkant av tilsyn og dialog i etterkant er tegn på dette, jf. kapittel 7. Det samme er økt involvering av brukergrupper, KS og interesseorganisasjoner før tema og innretning av felles nasjonale tilsyn blir fastsatt.

En rapport fra NIBR¹⁰⁶ peker på at konsultasjonsordningen må ses på bakgrunn den økende integreringen mellom stat og kommune, i tilknytning til at kommunene er blitt pålagt stadig nye gjennomføringsoppgaver innenfor utbyggingen av velferdsstaten. Utviklingen har gjort det nødvendig å overvinne de begrensningene som ligger i bruken av bare hierarkiske virkemidler i styringen. For å lykkes med realiseringen av nasjonale mål er det blitt behov for læring og samarbeid preget av gjensidighet. Gjennom konsultasjonsordningen får staten tilgang til informasjon om lokale forhold, som er nyttig både for utformingen og iverksetting av politikk. I tillegg gir enighet med KS staten legitimitet i kommunene.

8.1.4 Kapasitet og kompetanse i kommunene er fortsatt en utfordring

Difi-rapportene fra 2010 og 2013, samt rapporten fra Ekspertutvalget for kommunereformen¹⁰⁷ fra 2014 tar opp utfordringene knyttet til manglende kapasitet og kompetanse i mange kommuner. Dette har også kommet frem i intervjuene i dette prosjektet.

I rapporten fra 2010 trakk vi spesielt frem utfordringene for kommunene knyttet til formålsoverordnet regulering som er basert på utstrakt bruk av skjønn. Det er for eksempel kommunene selv som må utvikle kriterier for hva som er forsvarlig organisering av opplæringen. Dette er krevende for kommunene.

Også på andre områder erfarer staten at kommunene har begrenset kapasitet og kompetanse. Det er for eksempel svært sjelden «hele» stillinger med ansvar for miljø eller sivil beredskap. Manglende kapasitet og kompetanse i kommunene fører til et behov for sterkere styring gjennom mer detaljerte krav eller økt veiledning.

Et moment som har kommet tydeligere frem i intervjuene denne gang, er at flere kommuner mangler ledelses- og styringskompetanse. Dette synspunktet deles til en viss grad også av informanter fra kommunene. Det vises til at rådmannen ofte har et for stort spenn i oppgaver og at ledelses-, styrings- og

¹⁰⁶ NIBR (2008) *Vurdering av konsultasjonsordningen som virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren.*

¹⁰⁷ Ekspertutvalget (2014) *Sluttrapport fra ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur*

forvaltningskompetansen på de andre nivåene ofte er begrenset. I mange kommuner har faglederne først og fremst et faglig ansvar og faglige oppgaver. Dette fører til at mange kommuner ikke evner å utnytte eget handlingsrom og aktivt analysere og bruke tilgjengelig styringsinformasjon som for eksempel KOSTRA-data i utviklingen av tjenesteområdene.

8.1.5 Kompenserer staten i sin styring for en uhensiktsmessig kommunestruktur?

Det vil alltid være en viss spenning mellom målet om økt handlingsrom for kommunene og behovet for å sikre at nasjonale hensyn blir ivaretatt. Denne spenningen viser seg også i statens bruk av ulike virkemidler i styringen av kommunene.

Rammestyring er et uttalt mål på alle de tre områdene vi har studert. For at en slik styringsmåte skal lykkes, er det imidlertid to forutsetninger som må være på plass. For det første må kommunene ha det nødvendige handlingsrom til å foreta reelle prioriteringer, og for det andre må de ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.

I denne gjennomgangen har vi sett flere eksempler på at staten/Stortinget legger til rette for nye oppgaver og økt handlingsrom for kommunene. Slik sett kan det synes som om staten i utgangspunktet styrer som om vi har en annen kommunestruktur.

Når det senere viser seg at oppgavene ikke ivaretas på en god nok måte i alle kommuner, setter staten inn kompensatoriske tiltak i form av bl.a. nye prosedyrekrav og ikke minst omfattende veiledning.

Et eksempel på dette er kommunenes handlingsrom når det gjelder organisering av undervisningen, jf. kapittel 4. I 2003 fikk kommunene større frihet til selv å definere størrelsen på undervisningsgruppene. I 2009 kom det en lovendring som strammet dette noe inn, ved et krav om at elevene skal ha tilhørighet i en basisgruppe eller klasse. Det er fortsatt opp til kommunen å vurdere størrelsen på klassen. I 2013 ble det imidlertid innført en hjemmel i opplæringsloven om at departementet kan vedta forskrift om forholdstall mellom lærer og elever.

Den omfattende satsingen på veiledning og kompetanseutvikling fra statens side kan også ses på som kompensatoriske tiltak. Dette gjelder alle fagområdene. Ett eksempel er opprettelsen av miljøkommune.no som gir kommunene oversikt over hvilke plikter de har på området og der kommunene tilbys veiledning i form av oppgavehjelp og maler som kan benyttes i saksbehandlingen.

Det kan altså se ut som at statens virkemiddelbruk i utgangspunktet er innrettet for å styre større kommuner, og at utfordringene som er knyttet til dagens kommunestruktur utløser behov for tiltak som reduserer risikoen for manglende måloppnåelse.

8.2 Blir det endringer i styringen som følge av kommunereformen?

8.2.1 Begrensede forventninger til endringer i statlig styring

Målet med kommunereformen er større og mer robuste kommuner, med mer makt og myndighet. Spørsmålet om kommunereform vil innebære endringer i statlig styring er en relevant problemstilling for videre arbeid. Temaet er i imidlertid i noen grad berørt i dette prosjektet i intervjuer og spørreundersøkelse gjennomført til rådmenn og ordførere i Sogn og Fjordane.

Hovedinntrykket fra intervjuer som er gjennomført og spørreundersøkelsen er at de færreste forventer markerte endringer i statens styring av kommunene som følge av kommunereformen. Begrunnelsene for dette er dels at det uansett vil finnes en rekke mindre kommuner og dels at det er andre utviklingstrekk enn kommunestørrelse som påvirker statens styringsbehov.

8.2.2 Blir generalistkommuneprinsippet fraveket?

Større kommuner fremholdes som svaret på utfordringene knyttet til kapasitet og kompetanse i kommunene. KS legger til grunn at generalistkommuneprinsippet¹⁰⁸ skal gjelde også etter en kommunereform, mens regjeringen åpner for at store og små kommuner kan få ulike oppgaver.

Resultatet av kommunereformen er uvisst. Det som likevel synes sikkert er at det på grunn av geografiske forhold uansett vil finnes en rekke mindre kommuner. Dersom det åpnes for oppgavedifferensiering mellom små og store kommuner, vil det påvirke statens styringsbehov og styringsmuligheter. Det er grunn til å tro at en differensiert styring vil bli mer krevende for staten. Når ikke alle kommuner har de samme oppgavene, vil virkemiddelbruken måtte tilpasses enkeltkommuner i større grad. Dette vil antagelig bli merkbart både på sentralt og regionalt nivå i staten.

8.2.3 Vil statens oppgaver og organisering endres?

I diskusjonen om kommunereform er det naturlig nok kommunestørrelse og kommunens oppgaver som er i fokus. Etter vår vurdering er imidlertid også interessant å vurdere om kommunereformen vil påvirke statens oppgaver og organisering.

Selv om de færreste av våre informanter tror at staten vil endre styringen av kommunene i sterk grad, er det naturlig å se nærmere på hvilken rolle både sentral og regional statsforvaltning skal ha i en endret kommunestruktur. Det er også spørsmål om dagens organisering av fylkesmannsembetene er hensiktsmessig. Den geografiske inndelingen av embetene utredes nå og sluttrapport skal presenteres våren 2017.

¹⁰⁸ Prinsippet om at alle kommuner uansett størrelse eller andre kjennetegn, har ansvar for å ivareta de samme oppgavene

Regional statsforvaltnings roller og oppgaver vil måtte ses i lys av hvor mange kommuner vi vil ha etter kommunereformen og hvorvidt det åpnes for oppgavedifferensiering mellom store og små kommuner.

8.2.4 Vil utviklingen i retning av økt samhandling forsterkes?

Vi synes som nevnt i kapittel 8.1.3 å spore en tendens til økt samhandling og dialog mellom stat og kommune. Vil denne tendensen fortsette? Og vil den forsterkes som følge av kommunereformen?

Det er grunn til å tro at en utvikling i retning av større, mer kompetente kommuner vil gi et enda bedre grunnlag for reelt partnerskap mellom stat og kommune. Først og fremst fordi statlige virksomheter (spesielt Fylkesmannen) og den enkelte kommune på mange områder vil bli mer jevnbyrdige både i kapasitet og kompetanse. Dette vil kunne føre til mindre behov for statlig detaljstyring og større innslag av samhandling.

Paradoksalt nok kan behovet for sterkere samhandling på IKT-området innebære et behov for sterkere statlig styring. Frivillig tilpasning har til nå ikke ført frem. Fra flere hold tas det derfor til orde for at det stilles tydeligere krav til kommunenes digitaliseringsarbeid, samtidig som staten må tilrettelegge for løsninger som hele offentlig sektor kan bruke.

Uavhengig av kommunereformen er det imidlertid grunn til å anta at integrasjonslinjen vil fortsette og kanskje forsterkes. Særlig på velferdsområdene er stat og kommune tett bundet sammen. Det legges større vekt på såkalte sømløse tjenester. Brukeren settes i sentrum og skal i minst mulig grad måtte forholde seg til hvilket forvaltningsnivå som leverer tjenesten.

For å få til gode, brukerrorettede tjenester vil det være behov for økt samhandling mellom stat og kommune. Det gjelder særlig i den konkrete utøvelsen av tjenestene, men det er også behov for kontakt på politisk og administrativt nivå for å få etablert ordninger som sikrer samhandling og samordning på utøvende nivå.

I forbindelse med utviklingen av sømløse tjenester er det behov for samarbeid og samordning mellom stat og kommune blant annet i utviklingen av digitale løsninger som legger til rette for kommunikasjon og utveksling av data.

Frivillig samarbeid og tilpasning mellom forvaltningsnivåene kan imidlertid være krevende å få til og gir ikke alltid de ønskede resultatene. Et dagsaktuelt eksempel på at dette er krevende er bosetting av flyktninger som får oppholdstillatelse i Norge. Bosetting av flyktninger er en frivillig oppgave for kommunene, og kommunene vedtar selv hvor mange flyktninger de ønsker å bosette. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) anmoder kommunene om å bosette et visst antall flyktninger. Antallet plasser i kommunene som skal tilbys flyktingene fastsettes gjennom en bilateral avtale mellom regjeringen og KS. Det er et interessant spørsmål om frivillighet og samhandling er tilstrekkelig i en situasjon med sterk tilstrømning av flyktninger og asylsøkere, eller om staten ser behov for bruke sterkere virkemidler i styringen av kommunene på dette området.

8.3 Oppsummerende konklusjoner

Statens styringsbehov vil variere over tid. Når reformer iverksettes eller når kriser inntreffer, er styringsbehovet sterkt. Styringsbehovet påvirkes også av graden av politisk interesse for et fagområde. Det er forskjeller mellom fagområdene som er belyst i denne rapporten, men det er likevel noen overordnede utviklingstrekk i statens styring av kommunene i perioden fra 1999 til 2015.

Utviklingstrekkene peker i retning av både mindre og mer detaljert styring

Vår undersøkelse viser at det ikke er et entydig bilde av om statens styrer mer detaljert. Bruk av rammelover og begrenset bruk av øremerkede midler peker i retning av mindre detaljert styring. Etter vår vurdering er den økte vektleggingen av veiledning også et tegn på «mykere» styring. Derimot er det særlig på velferdsområdene tendenser til mer detaljert styring gjennom blant annet prosedyre- og kompetansekrav i lover og forskrifter.

Samhandlingen mellom stat og kommune har økt

Kartleggingen viser en tendens til økt samhandling og dialog mellom stat og kommune i perioden fra 1999 og til i dag. Konsultasjonsordningen, lovpålagte avtaler og økt medvirkning fra kommunesektoren i utforming av veiledere indikerer dette. Det samme gjør økt involvering og vektlegging av dialog i forbindelse med tilsyn.

Kapasitet og kompetanse i kommunene er fortsatt en utfordring

Det er utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse i mange kommuner. Dette fører til et behov for statlig styring gjennom mer detaljerte krav eller økt veiledning. I rapporten fra 2010 trakk vi spesielt frem utfordringene for kommunene knyttet til formålsorientert regulering som er basert på utstrakt bruk av skjønn. Denne gangen har det fremkommet tydeligere at flere kommuner ikke har tilstrekkelig ledelses- og styringskompetanse.

Kompenserer staten i sin styring for en uohensiktsmessig kommunestruktur?

I kartleggingen har vi sett flere eksempler på at staten/nasjonale politikere legger til rette for nye oppgaver og økt handlingsrom for kommunene. Når det senere viser seg at oppgavene ikke ivaretas på en god nok måte i alle kommuner, setter staten inn kompensatoriske tiltak i form av bl.a. nye prosedyrekrav og ikke minst omfattende veiledning.

Blir det endringer i styringen som følge av kommunereformen?

Det er selvfølgelig ikke mulig å si noe sikkert om hvilke endringer kommunereformen vil ha for statlig styring før man ser resultatene av reformen. Vi har imidlertid sett noen interessante utviklingstrekk. Vi forventer at tendensen til økt samhandling vil forsterkes. Det er videre grunn til å tro at statens kompenserende tiltak vil kunne endres og dels avta. Det er heller ikke usannsynlig at statens oppgaver og organisering vil endres ved ny kommunestruktur. Dette er interessante problemstillinger som vi vil følge i videre arbeid.

9 Vedlegg

9.1 Vedlegg 1 Referansegruppens medlemmer

Kommunal- og regionaldepartementet, Monica Sølve Steffensen

Helse- og omsorgsdepartementet, Petter Øgar

Kunnskapsdepartementet, Dag Thomas Gisholt

Miljødirektoratet, Ellen Hambro

Statens Helsetilsyn, Anders Haugland

Fylkesmannen i Hordaland, Lars Sponheim, stedfortreder: Edvard Høgestøl

Universitetet i Oslo, Signy Vabo

KS, Frode Lindtvedt

Direktoratet for forvaltning og IKT, Annemor Kalleberg

9.2 Vedlegg 2 Informanter

Virksomhet	Representant
Kunnskapsdepartementet	Johan Raaum, ekspedisjonssjef
	Ann Helen Elgsæther, avdelingsdirektør
	Erik Saglie, avdelingsdirektør
Helse- og omsorgsdepartementet	Petter Øgar, ekspedisjonssjef
	Bjørn-Inge Larsen, departementsråd
	Anne-Cathrine Haug Jørgensen, avdelingsdirektør
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Kjetil Moen, ekspedisjonssjef
	Christian Henningsen, seniorrådgiver
	Linda Midttømme, rådgiver
	Solveig Valseth, seniorrådgiver
Klima- og miljødepartementet	Ingunn Iversen, fagdirektør
	Lene Lyngby, ekspedisjonssjef
	Ida Margrethe Juell, avdelingsdirektør
Justis- og beredskapsdepartementet	Øistein Knudsen jr., ekspedisjonssjef
	Wenche Andberg, seniorrådgiver
Arbeids- og sosialdepartementet	Ulf Pedersen, ekspedisjonssjef
	Heidi Rusten Lohrmann, avdelingsdirektør
Utdanningsdirektoratet	Annemarie Bechmann Hansen, divisjonsdirektør
	Bente Barton Dahlberg, avdelingsdirektør
Statens helsetilsyn	Jo Kittelsen, assisterende direktør
	Ragnar Hermstad, avdelingsdirektør
	Anders Haugland, juridisk direktør
Helsedirektoratet	Svein Lie, divisjonsdirektør
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	Mari Trommald, direktør
Miljødirektoratet	Ellen Hambro, direktør
	Bjørn Bjørnstad, avdelingsdirektør
	Trond Simensen, seksjonsleder
KS	Frode Lindtvedt, fagleder
	Jorunn Sandsmark, spesialrådgiver
	Henning Berby, fagleder
	Kjell Torgeir Skjetne, direktør
	Mette Gundersen, Nestleder KS
Ullensaker kommune	Tor Arne Gangsø, Rådmann
Arendal kommune	Harald Danielsen, Rådmann
Steinkjer kommune	Bjørn Arild Gram, Ordfører
Fylkesmannen i Hordaland	Lars Sponheim, fylkesmann
	Rune Fjeld, ass. fylkesmann
	Helga Arianson, fylkeslege
	Anne Hjermann, utdanningsdirektør
	Kjell Kvingedal, miljøvernssjef
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Valgerd Svarstad, fylkesmann
	Rannveig Bjerkmo, ass. fylkesmann
	Petter Schou, fylkeslege
	Grethe Hovde Parr, utdanningsdirektør

	Johan Løberg Tofte, beredskaps direktør
Fylkesmannen i Nordland	Ola Bjerkaas, ass. fylkesmann
	Guri Adelsten Iversen, utdanningsdirektør
	Jan Petter Lea, fylkeslege
	Roar Høgsæt, miljøverndirektør

9.3 Vedlegg 3 Intervjuguide

Følgende intervjuguide er brukt som utgangspunkt for intervju med informantene. Guiden er til en viss grad tilpasset den enkelte virksomhet. Intervjuguiden var veiledende og ment som utgangspunkt for samtalen, ikke alle spørsmål var relevant for alle informanter.

A. Sentrale utviklingstrekk

- Kan dere kort beskrive sentrale utviklingstrekk på det aktuelle fagområdet de siste 10 årene?
 - Reformers/satsinger
 - Organisering/ oppgavefordeling
 - Økonomiske ressurser
 - Virkemiddelbruk

B. Om departementets styringsbehov og styringsvirkemidler

- Er det spesielle utfordringer knyttet til realisering av nasjonale mål på det aktuelle fagområdet?
 - Hva består disse utfordringene i?
- Det er ofte utfordringer knyttet til avveining av hensynet til realiseringen av nasjonale mål og kommunalt handlingsrom/kommunenes mulighet for bruk av fritt skjønn.
 - Er det særskilte utfordringer dere vil trekke frem?
 - Hvilke konsekvenser får dette for styringen og virkemiddelbruken på området?

C. Om virkemidler og bruken av disse

- Hvordan er vektingen mellom juridiske, økonomiske, pedagogiske virkemidler i dag?
- Har det skjedd endringer i virkemiddelbruken de siste 10 årene?
 - Hva består endringene i?
 - Nye virkemidler?
 - Sammensetning av virkemidler?
- Hvilke faktorer eller forhold kan endringer i virkemiddelbruken de siste ti årene føres tilbake til?
- Hva styrer staten kommunene på? Styres det på innsatsfaktorer som kompetansekrav, ressurser (årsverk), arbeidsmåter (prosedyrekrav, rapportering, dokumentasjon) eller overordnet resultatmål?
- Har det skjedd endringer i hva det styres på de siste 10 årene?

D. Særlig om tilsyn og pedagogiske styringsvirkemidler

- Hvilke aktører (direktorat, Fylkesmann, kommune, brukerinteresser) er involvert når tema for landsomfattende tilsyn fastsettes?

- Hvilke styringssignaler gir departementet om metodikk for og omfang av gjennomføring av tilsyn?
- Hva brukes styringsinformasjon (årsrapporter mv) på tilsynsområdet til?
- Er det noen form for dialog mellom departementene på tilsynsområdet for å utveksle erfaringer?
- Hvordan har tilsyn utviklet seg som virkemiddel de siste 10 årene?
- Innenfor kategorien pedagogiske styringsvirkemidler, hva brukes mest i styringen pr i dag (veiledere, handlingsplaner, strategier, retningslinjer)?
 - Hva er årsaken til dette?
- Har dere tilfredsstillende styringsvirkemidler for å realisere nasjonale mål?

E. Om mulige endringer i styringsrelasjonen mellom stat og kommune

- Hvilke konsekvenser vil en kommunestruktur med større kommuner få for styringsbehovet på deres fagområder?
- Kan dere utdype hvorfor styringsbehovet eventuelt endrer seg når kommunene blir større?
- Hvilke endringer i virkemiddelbruken vil kunne følge av at styringsbehov- og utfordringer ev endres?
- Kan dere se for dere helt nye måter å styre kommunene på?
- Er det andre faktorer enn kommunereformen som ev vil påvirke statens styringsbehov og styringsutfordringer på deres fagområder?
 - Endret rettighetsfesting, digitalisering, endrede forventninger til kvalitet på kommunale tjenester.

F. Mulige endringer i statens rolle og organisering som følge av kommunereformen

- Vil færre og større kommuner kunne føre til endringer i direktoratets og Fylkesmannens rolle og oppgaver?

9.4 Vedlegg 4 Litteraturliste

- Agderforskning (2009) *Evaluering av det Nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnopplæringen*. FoU Rapport8/2009, Kristiansand.
- Borge, Lars-Erik (2014) notat skrevet på oppdrag fra Produktivitetskomisjonen *Charte européenne de l'autonomie locale*. Série des traités européens – n° 122, Conseil de l'Europe Strasbourg 1985
- Difi (2010) *Fylkesmannen 2010 - En undersøkelse av kommunenes erfaring med og oppfatning av Fylkesmannen*, Rapport 2010:11
- Difi (2010) *Statlig styring av kommunene*. Rapport 2010:4
- Difi (2013) *Direktoratets rolle i statens styring av kommunen*, Rapport 2013:14
- Difi (2015) *Evalueringen av Utdanningsdirektoratet*, Rapport 2015:17
- Ekspertutvalget (2014) *Sluttrapport fra ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur*
- Helse- og omsorgsdepartementet (2011) *Iverksetting av samhandlingsreformen informasjon om lovpålagte samarbeidsavtaler, ikrafttredelsestidspunkt og arbeidet med en nasjonal veileder*. Brev fra HOD til alle landetskommuner, 03.10.2011
- Helse- og omsorgsdepartementet (2012) *Om den juridiske og faglige status rundskriv, retningslinjer og veiledere har for kommunesektoren på helse- og omsorgsområdet*. Brev til KS datert 08.05.12
- Helse- og omsorgsdepartementet (2014) *Regjeringen vil avvikle kommunal medfinansiering*. Pressemelding 14.04.2014
- Helse- og omsorgsdepartementet (2015a) *Nye krav til akuttmedisinske tjenester*. Pressemelding 20.03.2015
- Helse- og omsorgsdepartementet (2015b) *En enhetlig helse- og omsorgstjeneste*. Pressemelding 07.05.2015
- Helse- og omsorgsdepartementet (2015c) *Færre etater i helseforvaltningen*. Pressemelding 16.9.2015
- Helsedirektoratet (2012) *Nasjonale faglige retningslinjer for antibiotikabruk i primærhelsetjenesten*, Publikasjonsnummer IS-2030
- Ipsos MMI (2012) *Rapport fra kvantitativ omdømmemåling for Udir*
- Klima og miljødepartementet (2013a) *Retningslinjer om redningstjenestens bruk av snøscooter i utmark og i verneområder*.
- Klima og miljødepartementet (2013b) *Nytt nettsted gir kommunene miljøoppskriften*. Fra regjeringen.no
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013) *Fakta om kommunene og fylkeskommunene*. Fra regjeringen.no
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Ny ordning for å løse konflikter mellom stat og kommune*. Pressemelding 27.01.2014.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi April*
- Kommunal- og regionaldepartementet (2005) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi Desember*
- Kommunal- og regionaldepartementet (2010) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi April*
- Kunnskapsdepartementet (2015a) *Ekspertgruppe skal se på lærerrollen*. Regjeringen.no, 27.07.2015
- Kunnskapsdepartementet (2015b) *Embetsoppdrag fra KD/Udir til Fylkesmannen for 2015*
- Meld. St. 12 (2011 -2012) *Stat og kommune – styring og samspel (2011-2012)* Kommunal og regionaldepartementet
- Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner (2014-2015)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- Meld. St. 7 (2009-2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*. Kommunal og moderniseringsdepartementet
- Meld. St. 10 (2012–2013) *God kvalitet – trygge tjenester – Kvalitet og pasientsikkerhet i helse- og omsorgstjenesten*. Helse- og omsorgsdepartementet
- Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*. Helse og omsorgsdepartementet
- Meld. St. 28 (2014–2015) *Legemiddelmeldingen: Riktig bruk – bedre*. Helse- og omsorgsdepartementet
- Miljødirektoratet (2015) *Om miljokommune.no* http://www.miljokommune.no/Om_oss/
- NIBR (2008) *Vurdering av konsultasjonsordningen som virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren*.
- NIBR (2013) *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunen og det lokale selvstyret?* Rapport 2013:20 Oslo
- NOU (1997) *Om finansiering av kommunesektoren*. Rapport 1997:8 Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Reitan, Marit, Saglie, Jo & Smith, Eivind (2012) *Det norske flernivådemokratiet*. Abstrakt forlag, Oslo
- Riksrevisjonen (2013-2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet og resultatoppnåelse i Helsedirektoratet* Dokument 3:3 (2013-2014)
- Solhjell, Bård Vegar (2007) *Reformpause i skolen*, Kronikk i Aftenposten 17.12.07.
- SFØ (2009) *Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren*. Rapport nr. 05/09
- Statens Helsetilsyn (2014) *Tilsynsmelding 2014*. Statens Helsetilsyn, Oslo
- St. Meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren. Rollen og utdanningen*. Kunnskapsdepartementet
- St.meld. nr. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*.
- St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*. Utdannings- og forskningsdepartementet
- St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet
- Stokstad, Sigrid & Segaaard, Signe Bock (2013) *Forsvinner det kommunale selvstyret i statlig klagebehandlingen?* Institutt for samfunnsforskning, Oslo
- Universitetet i Oslo (2011) *Utviklingen i kommunenes helse- og omsorgstjenester 1986-2010*. HERO 2011
- Utdanningsdirektoratet (2005) *Oppsummering av årsrapportene fra Fylkesmennene for 2005*
- Utdanningsdirektoratet (2008) *Oppsummering av årsrapportene fra Fylkesmennene for 2008*
- Utdanningsdirektoratet (2012) *Evalueringsrapport av Kunnskapsløftet 2006-2012. Utdanningsdirektoratets oppsummering av evalueringen*
- Utdanningsdirektoratet (2015) *Prosjektplan hovedprosjekt Regelverk i praksis*.
- Utdanningsdirektoratet *Nasjonale senter*. Udir.no
- Prop. 1 S (2015–2016) Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Prop. 95 S (2013-2014) *Kommuneproposisjonen 2015*. KMD

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Statlig styring av kommunene - En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015
Difis rapportnummer:	2015:19
Forfatter(e):	Sissel Vemundvik, Benedicte Hoff, Anniken Grønli Foss, Ingunn Botheim og Helle Sekkesæter
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	15-62 Kommunereformen- hva nå med staten?
Prosjektnavn:	Statlig styring av kommunene - En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015
Prosjektleder:	Helle Sekkesæter
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for ledelse og organisering (LEO)
Oppdragsgiver(e):	
Resymé/omtale:	<p>På bakgrunn av kommunereformen ser Difi behov for å styrke kunnskapen om styringsrelasjonen mellom stat og kommune. Difi har derfor satt i gang prosjektet «Kommunereformen - hva nå med staten?» I denne første fasen av prosjektet har vi kartlagt virkemiddelbruk og utviklingstrekk i den statlige styringen av kommunene i perioden 1999–2015. Rapporten er en oppdatering av Difi rapport 2010:4 <i>Statlig styring av kommunene – om utvikling i bruken juridiske virkemidler på tre sektorer</i>. Hovedinntrykket fra kartleggingen av hvordan staten styrer kommunene de siste 15 årene er at:</p> <ul style="list-style-type: none">• juridiske virkemidler fortsatt brukes i stort omfang• det er en økning i bruken av veiledning og kompetanseutviklingstiltak (pedagogiske virkemidler)• det er begrenset bruk av øremerkede tilskudd• det er større vekt på læringsbasert tilsyn• avtaler og dialogbaserte virkemidler benyttes i større grad
Emneord:	Stat, Kommune, Styring, Virkemidler, Utvikling, tilsyn, Departement, Direktorat, Fylkesmann, Organisering
Totalt antall sider til trykking:	98
Dato for utgivelse:	19.11.2015
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no

