



Effekter av statlig styring av kommunesektoren

2017

KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

OPPDRAGSGIVER: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
RAPPORT NR: 1020175
RAPPORTENS TITTEL: Effekter av statlig styring av kommunesektoren
ANSVARLIG KONSULENT: Morten Stenstadvold
DATO: 14.11.2017

Forord

Agenda Kaupang har på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomført en kunnskapsoppsummering om effekter av statlig styring av kommunesektoren. Prosjektet har primært hatt som formål å undersøke indirekte effekter av statlig styring.

Prosjektet er basert på en systematisk kunnskapsoppsummering, hvor funn og resultater om slike effekter i tidligere rapporter, utredninger og forskning har blitt kartlagt og oppsummert.

Arbeidet har blitt gjennomført i perioden juni-november 2017.

Oppdraget er gjennomført av Morten Stenstadvold og Øyvind Næss-Holm. Stenstadvold har vært ansvarlig konsulent.

Stabekk, 14. november 2017

Innhold

Sammendrag	4
1 Innledning	7
1.1 <i>Formål med prosjektet</i>	7
1.2 <i>Om statlig styring</i>	7
1.2.1 <i>Prinsipper for statlig styring</i>	7
1.2.2 <i>Virkemidler i statlig styring</i>	8
1.3 <i>Effekter av statlig styring: begrepsavklaring</i>	10
2 Fremgangsmåte	11
2.1 <i>Metode og datagrunnlag</i>	11
2.1.1 <i>Utvikling av søkeprotokoll</i>	11
2.1.2 <i>Gjennomføring av søk</i>	12
2.1.3 <i>Gjennomgang av materiale og oppsummering av funn</i>	12
2.2 <i>Oversikt over funn</i>	13
2.3 <i>Forbehold og avgrensninger</i>	15
3 Funn	16
3.1 <i>Kvantifiserte intersektorielle effekter av statlig styring</i>	16
3.1.1 <i>Oppsummering av funn</i>	17
3.1.2 <i>Omtale av bidragene</i>	17
3.2 <i>Kvalitative intersektorielle effekter</i>	21
3.2.1 <i>Oppsummering av funn</i>	21
3.2.2 <i>Omtale av de enkelte bidragene</i>	22
3.3 <i>Kvantifiserte intrasektorielle effekter</i>	24
3.3.1 <i>Oppsummering av funn</i>	24
3.3.2 <i>Omtale av bidragene</i>	25
3.4 <i>Kvalitative intrasektorielle effekter</i>	27
3.4.1 <i>Oppsummering av funn</i>	29
3.4.2 <i>Omtale av bidragene</i>	30
4 Drøfting av funnene	38
4.1 <i>Et underutforsket område?</i>	38
4.2 <i>Sektorer og temaer i bidragene</i>	39
4.3 <i>Bidragene er fokusert rundt effekter av øremerking og juridiske virkemidler</i>	39
4.3.1 <i>Sammenheng mellom virkemiddelbruk og effektbeskrivelser</i>	40
4.4 <i>Vår vurdering av kostnads- og prioriteringseffekter av statlig styring</i>	41
5 Forslag til videre utredninger	43
Vedlegg: Litteratur som er gjennomgått i kunnskapsoversikten	45

Sammendrag

I denne rapporten presenteres funn fra en undersøkelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementet om effekter av statlig styring av kommunesektoren. Prosjektet har primært hatt som formål å undersøke indirekte effekter av statlig styring. Undersøkelsen er gjennomført som en systematisk kunnskapsoppsummering basert på tidligere rapporter, utredninger og forskning.

Beskrivelse av funn

Vi har kategorisert funnene i undersøkelsen i fire kategorier:

- ▶ **Kvantifiserte intersektorielle effekter** omhandler effektene statlig styring overfor én sektor har for en eller flere andre sektorer, når disse effektene er tallfestet. Rapportene vi fant handler om prioriteringseffekter av statlig styring. Et sentralt tema i forbindelse med bruk av øremerkede tilskudd er graden av treffsikkerhet, dvs. hvor stor del av tilskuddet som brukes til det tiltenkte formål. Motstykket til treffsikkerhet blir omtalt som en lekkasjeeffekt – jo bedre treffsikkerhet, jo mindre lekkasje.
- ▶ **Kvalitative intersektorielle effekter** omtales i rapporter hvor en beskriver hvilke effekter statlig styring overfor én sektor har for en eller flere andre sektorer, og disse effektene er beskrevet i kvalitative termer. Styringsvirkemidlene som omtales er særlig juridiske virkemidler, men også økonomiske og pedagogiske. De intersektorielle effektene som beskrives er tett knyttet opp til virkemiddelbruken. Virkemidlene bidrar til å rette oppmerksomhet mot visse sider av et kommunalt tilbud og beskrives å ha effekter på andre sektorer som følge av denne oppmerksomheten.
- ▶ **Kvantifiserte intrasektorielle effekter** betegner hvilke effekter statlig styring overfor tjenester i én sektor har for en eller flere andre tjenester i sektoren, og hvor disse effektene er tallfestet. Funnene her tar for seg økonomiske styringsvirkemidler. Rapportene tar for seg effektivitetstap og gevinster ved statlige bindinger overfor kommuner (med hovedfokus på øremerkede tilskudd), og hvordan samhandlingsreformens ordning med kommunal betaling fra dag én for utskrivningsklare pasienter påvirker tjenestetilbudet i den kommunale pleie- og omsorgssektoren.
- ▶ **Kvalitative intrasektorielle effekter** beskriver hvilke effekter statlig styring overfor tjenester i én sektor har for en eller flere andre tjenester i sektoren, og disse effektene er beskrevet i kvalitative termer. Tematisk er det flest rapporter som handler om effekter av øremerkede tilskudd. Andre temaer som tas opp er effekter av bruken av juridiske virkemidler, effekter av rapportering, makt- og samarbeidsforhold mellom stat og kommune, kommunal fortolkning av statlige føringer, og kommunal iverksetting av lovpålagte tjenester.

Et underutforsket område?

På tross av en omfattende søkeprosess har vi funnet få bidrag som eksplisitt søker å analysere hvordan detaljert statlig styring på ett område påvirker andre deler av kommunal forvaltning. Det finnes mange evalueringer av statlig styring, men disse fokuserer som oftest på effekter av det konkrete statlige tiltaket på den sektor/tjeneste det er innrettet mot.

I litteraturgjennomgangen var det i utgangspunktet et siktemål om å undersøke effekten av den statlige styringen av kommunene både med hensyn til prioriteringseffektivitet og kostnads-effektivitet. Så vidt vi har kunnet fastslå handler bidragene vi har identifisert om effekter av statlig styring for prioriteringseffektivitet i kommunene. Fokus er gjennomgående på at den statlige styringen på en eller annen måte endrer balansen mellom tjenester og/eller sektorer i kommunene.

Bidragene er fokusert rundt effekter av øremerking og juridiske virkemidler

Bidragene i gjennomgangen reflekterer i noen grad utviklingstrekk i den statlige styringen av kommunene. De eldre bidragene fokuserer mer på effektene av øremerking, mens en ser et økende innslag av omtale av effekter knyttet til bruken av juridiske virkemidler. Omtalen av pedagogiske og rapporteringsvirkemidler er svært begrenset.

Sammenheng mellom virkemiddelbruk og effektbeskrivelser

De kvantifiserte intersektorielle effektene som beskrives handler særlig om effekter av øremerkede tilskudd. Som oftest tar disse studiene utgangspunkt i et tilskudd og søker å identifisere hvordan dette innvirker på de andre sektorene. Det fremgår at statlig styring har tydelige prioriterings-effekter, men de kvantifiseringene som er gjort i de ulike studiene er såpass forskjellige at de ikke uten videre kan sammenlignes. Flere av bidragene peker på lekkasjeeffekter knyttet til bruken av øremerkede tilskudd. Disse er til dels betydelige og reduserer kostnadseffektiviteten til øremerkede tilskudd. Juridiske virkemidler diskuteres ført og fremst kvalitativt. Juridiske virkemidler integreres i kommunens beslutningsprosess, og en kan ikke ta utgangspunkt i konkrete tilskuddssummer eller lignende. Det gjør det vanskeligere å måle effekten av dem. Effektene som beskrives er i hovedsak at rettighetsfesting og/eller lovpålagte tjenester endrer sammensetningen og prioriteringen av tjenester i kommunene.

I noen tilfeller vurderes effekter av kombinasjoner av virkemidler. Utgangspunktet er at en lovpålagt tjeneste mot en spesifikk brukergruppe kan følges opp med øremerkede midler for å finansiere denne tjenesten. Hvis kostnadene knyttet til å levere de lovpålagte tjenestene overstiger det øremerkede tilskuddet vil ordningen være underfinansiert. Effekten kan bli at en må skjøte på med tjenesteyting fra kommunens tjenesteytingsapparat som egentlig var innrettet mot andre brukere.

Vår vurdering av kostnads- og prioriteringseffekter av statlig styring

Det er først og fremst prioriteringseffekter som omtales i de bidragene vi har gått igjennom. Statens perspektiv på kostnadseffektivitet er i liten grad tema i bidragene. Eksemplene på prioriterings-effekter er forskjellige. De vi finner er endringer i innretting av en tjeneste eller endring i ressursfordeling internt i en sektor eller mellom sektorer. Disse effektene vil kunne inntreffe for alle typer styringsvirkemidler, men de økonomiske og juridiske er de som hyppigst går igjen. Effekten av økonomisk styring gjennom øremerking blir til dels sterkt redusert som følge av lekkasjer, noe som taler mot bruk av denne type virkemidler. En annen type økonomiske virkemidler vi ser eksempler på er forsøksordninger eller satsinger hvor kommunen får tidsavgrensede tilskudd for å teste ut nye løsninger og/eller yte en spesifikk innsats. Ofte er tanken at kommunen selv skal ta over ansvaret for tjenesteytelsen når den tidsavgrensede tilskuddsordningen opphører. Dette ser en ofte at ikke skjer. Avhengig av perspektiv kan dette ses som et tap i kostnadseffektivitet, eller et utslag av at kommunen faktisk prioriterer i forhold til lokale behov.

Hvordan påvirker detaljert statlig styring på ett område andre deler av kommunal forvaltning?

Bidragene gir i første rekke grunnlag til å omtale effekter av økonomiske og juridiske styringsvirkemidler. Begge kan i prinsippet sies å påvirke kommunens prioriteringseffektivitet negativt, i den forstand at kommunens prioriteringer endres som følge av statlige styringssignaler. Det betyr at omfang av eller innhold i en tjeneste endres eller at fordelingen mellom tjenester i en sektor eller mellom sektorer påvirkes. Gitt at en aksepterer premisset om at kommunen er den aktør som kan sikre beste prioriteringseffektivitet vil effekten av den statlige styringen måtte oppfattes som et effektivitetstap. Vi har ikke materiale som gir grunnlag for å si noe om hvilke av disse virkemidlene som har størst effekt. Det vil i utgangspunktet være kontekstavhengig, og de bidragene vi har funnet gir ikke grunnlag for å konkludere i den ene eller andre retningen.

I hvilken grad påvirker ulike styringsvirkemidler innenfor ett område kommunen som helhet?

Det er få av bidragene som har hele kommunen som perspektiv. Blant de bidragene som tar for seg dette spørsmålet kan en vise til effekter på tvers av mange sektorer, men utslagene er forskjellige avhengig av hvilket område styringen er utøvd på.

Hvilke styringsvirkemidler sikrer kostnadseffektivitet?

Svært få av studiene har fokus på kostnadseffektivitet. Selv om en teoretisk redegjør for begrepet, er det i praksis prioriteringseffekter som beskrives. Bidragene gir likevel grunnlag for å fremme en hypotese om at juridisk styring sikrer kostnadseffektivitet i større grad enn økonomiske virkemidler. Dette fordi de fleste økonomiske virkemidlers effekt reduseres sterkt som følge av lekkasjer. Juridiske virkemidler har ikke denne svakheten. Det avdekkes imidlertid en slags lekkasjeeffekt også når det gjelder juridiske virkemidler, i form av at kommunene ser ut til å velge å tolke statlig juridisk styring på måter som tilpasser den til lokale prioriteringer. For å sikre kostnadseffektivitet er dermed gjennomføringen av styringen viktig, i den forstand at den må være utformet på en måte som skaper incitamenter for å opptre i tråd med målene for den statlige styringen.

Forslag til videre utredninger

Slik vi ser det er det ingen mangel på eksempler på utredninger eller evalueringer av den målrettede effekten av statlige pålegg eller tiltak. Det vi ser er at slike evalueringer som oftest er avgrenset til effekter direkte relatert til tiltaket, og i liten grad opptatt av effekter på andre sektorer. Det er neppe tilfeldig at de studier som mer eller mindre eksplisitt tar opp spørsmålet om statlig styrings effekter på tvers av sektorer er bestilt av KS, KRD/KMD og NFR, og ikke av departementer med et mer avgrenset sektoransvar.

Å følge effektene av et tiltak over til andre sektorer er både tid- og kostnadskrevende. Derfor kan det heller være hensiktsmessig å fokusere spesifikt på spørsmålet om intersektorielle effekter i egne utredninger. Det gjelder da å velge seg ut tiltak som er av særskilt interesse. En kan her basere seg på en risiko- og vesentlighetsvurdering av planlagte utredninger, forsøk eller lignende, og initiere studier parallelt med disse hvor det intersektorielle effektperspektivet er i fokus.

Mer generelt ser vi at det økende fokus på bruk av juridiske virkemidler overfor kommunene gjennom rettighetsfesting, standardisering av tilbud og fokus på likebehandling er et område som det bør gjennomføres utredninger av. De bidragene i vår gjennomgang som tar opp dette er nesten gjennomgående kvalitative, og omtalen av intersektorielle effekter er ofte usystematisk og subjektiv. Mer systematiske studier av effektene, og sterkere fokus på omfanget av disse effektene, kunne være viktige bidrag inn i den pågående diskusjonen om effekten av statlig styring på den kommunale handlingsfriheten.

1 Innledning

1.1 Formål med prosjektet

Dette prosjektet har hatt som formål å kartlegge og oppsummere resultater og funn i tidligere rapporter, utredninger og forskning knyttet til effekten av statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.

Det er foretatt flere utredninger som ser på effektene av ulike statlige styringsvirkemidler de siste årene. Ved evaluering av statlig initierte tiltak måles ofte endringer i det enkelte tjenestetilbud/tiltak. Det foreligger i mindre grad utredninger som ser på hvordan bruk av styringsvirkemidler innenfor ett område påvirker andre områder kommunen har ansvar for, og konsekvenser for kommunen som helhet. Dette kan delvis skyldes avgrensninger i utrednings- og evalueringsoppdrag, men også at data og/eller informanter som er kilder i evalueringene ikke har et sektorovergripende perspektiv på effekter av et tiltak. Vi har i denne kartleggingen vært spesielt opptatt av hva tidligere undersøkelser om statlig styring av kommunesektoren sier om i hvilken grad bruk av styringsvirkemidler på ett område påvirker oppgaver og prioriteringer på andre områder i kommunesektoren, og hvilke samlede effekter de aktuelle statlig initierte tiltakene gir for kommunene. Vi legger størst vekt på målbare effekter.

Sentrale temaer i rapporten er:

- ▶ Hvordan påvirker detaljert statlig styring på ett område andre deler av kommunal forvaltning (prioriteringseffekter)?
- ▶ I hvilken grad påvirker ulike styringsvirkemidler innenfor ett område kommunen som helhet?
- ▶ Hvilke styringsvirkemidler sikrer kostnadseffektivitet?

Med bakgrunn i kartleggingen gjør vi en vurdering av kostnads- og prioriteringseffekter av statlige styringsvirkemidler, og peker på mulige videre utredninger for å få økt kunnskap om dette temaet.

1.2 Om statlig styring

1.2.1 Prinsipper for statlig styring

Det er et overordnet prinsipp at Stortinget gjennom lovvedtak fastsetter den konkrete tildelingen av oppgaver til kommuner og fylkeskommuner, mens forskrifter kan brukes til å definere kommunale oppgaver og plikter når det blir vurdert som nødvendig. For i størst mulig grad å sikre at prinsippene om kommunalt selvstyre, rammestyring og kommunal organisasjonsfrihet etterlevs, er det fastsatt retningslinjer for utforming av nye regler i særlovgivningen rettet mot kommunesektoren.¹

Kommuner og fylkeskommuner er i utgangspunktet ikke underlagt andre statlige organer enn Stortinget, så lenge ikke underordningsforhold og styring fra staten følger av lov. En stor del av den kommunale og fylkeskommunale virksomheten hviler imidlertid på oppgaver som Stortinget, gjennom lovgivning, har lagt til kommunene og fylkeskommunene. Derfor er det nødvendig med prinsipper for hvordan statlige tiltak og reformer som har konsekvenser for kommunesektoren skal utformes og håndteres. Følgende prinsipper er førende for statlige føringer, og er ment å bidra til å gi kommunesektoren gode rammevilkår som kan styrke kommunene både som tjenesteytere, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer:

¹ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/veileder_statlig_styring_web.pdf

- ▶ **Generalistkommuneprinsippet:** Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner er pålagt de samme oppgavene gjennom lov, det samme finansieringssystemet og at lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring av kommunene. Generalistkommuneprinsippet er gjennomført i kommuneloven ved at lovpålagt myndighet skal legges til kommunestyret og ikke til spesifikke kommunale organer og enheter. Slik blir det øverste direkte folkevalgte organet i kommunen, kommunestyret, framhevet som ansvarlig instans for å løse de lovpålagte oppgavene. Generalistkommuneprinsippet gir mulighet for en enhetlig statlig styring, både økonomisk og juridisk.
- ▶ **Økonomisk og juridisk rammestyring:** Hovedprinsippet for den statlige styringen er økonomisk og juridisk rammestyring, veiledning og dialog. Begrunnelsen for rammestyring er både at kommuner og fylkeskommuner har en egenverdi, at rammestyring gir velferdsgevinster, og at nærheten politikerne har til lokalsamfunnets behov og utfordringer gjør at de ved rammefinansiering kan bruke ressursene der de gjør mest nytte. Juridisk rammestyring betyr at kommunene får reell handlefrihet ved gjennomføring av lovpålagte oppgaver, blant annet slik at de beholder en fleksibilitet til å se behov på tvers og samordne tjenester til brukerne.
- ▶ **Nasjonale mål som kan begrunne statlig styring:** Noen statlige mål vil kunne resultere i bruk av statlige styringsvirkemidler som begrenser friheten til den enkelte kommune og fylkeskommune. Slike nasjonale mål kan inkludere mål om utjevning og likeverdige tjenester mellom innbyggere og geografiske områder, rettssikkerhet, nasjonaløkonomiske mål (slik som høy sysselsetting, stabil økonomisk vekst og bærekraftige velferdsordninger), ivaretagelse av liv og helse, hensynet til samer som urfolk og nasjonale minoriteter, befolkningens sikkerhet, hensyn til miljøet og en bærekraftig utvikling.
- ▶ **Det finansielle ansvarsprinsippet og sektoransvarsprinsippet:** Det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, har også ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. Staten fastsetter inntektsrammen for kommunesektoren, og kommunene har ansvar for å tilpasse aktivitetsnivået til denne inntektsrammen. Det gjeldende finansieringsprinsippet er at kommunene samlet skal kompenseres fullt ut for anslåtte merutgifter som følge av nye oppgaver og endringer i regelverk. Tilsvarende skal inntektsrammene til kommunene reduseres hvis de avlastes for oppgaver eller nytt regelverk medfører innsparinger for kommunene.

1.2.2 Virkemidler i statlig styring

Hovedprinsippet for den statlige styringen av kommunesektoren er økonomisk og juridisk rammestyring. Rammestyring skal sikre at kommunene og fylkeskommunene har rom til å prioritere og tilpasse tjenester i tråd med lokale forhold og behov, og sikre at kommunene kan se de ulike velferdsoppgavene i sammenheng og dermed settes i stand til å løse de samlede utfordringene på tvers av kommunale tjenestoområder. Staten kan imidlertid benytte flere virkemidler i sin styring av kommuner og fylkeskommuner. De mest sentrale av statens styringsvirkemidler presenteres kort under.

Økonomiske virkemidler

Hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren er rammefinansiering. Rammefinansiering innebærer at kommunene og fylkeskommunene i hovedsak finansieres gjennom frie inntekter. De frie inntektene består av skatteinntekter og rammetilskudd fra staten, og kommunene kan disponere disse fritt innenfor gjeldende lover og forskrifter.

Øremerkede tilskudd er bevilgninger over statsbudsjettet som skal benyttes til fastsatte formål. Øremerking kan brukes hvis det er et mål å bygge opp en tjeneste som har lav dekningsgrad på

nasjonalt nivå, finansiere tjenester overfor avgrensede deler av befolkningen eller innbyggere innenfor et avgrenset geografisk område. Øremerkede midler kan også gis til tidsavgrensede forsøk og prosjekt.

Kommuner kan også finansiere tjenester gjennom egenbetaling fra innbyggere. De økonomiske effektene av endringer i egenbetaling må utredes, og det må klart framgå hvordan de totale endringene i finansieringsordningene blir. Dette må skje i samarbeid med KMD.

Juridiske virkemidler

Juridiske virkemidler omfatter lover og forskrifter. Som hovedregel bør tildeling av oppgaver og regulering av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet framgå av en direkte regulering i lov. Stortinget kan likevel, som et alternativ til dette, benytte såkalte fullmaktslover. I veilederen for statlig styring fastsettes retningslinjer til utforming av slike lover og forskrifter. Retningslinjene tar utgangspunkt i prinsippene i kommuneloven om nasjonal rammestyring og størst mulig lokal organisasjonsfrihet. Det enkelte departementet eller direktoratet skal i hvert tilfelle gjøre en avveining mellom hensyn som tilsier statlig styring gjennom lovregulering og hensyn som tilsier lokal handlefrihet.

Kommuneloven gir regler om politisk og administrativ organisering i kommuner, fylkeskommuner og i interkommunale samarbeidsordninger. Kommunelovens regler avspeiler prinsippet om at den enkelte kommunen i størst mulig grad skal ha frihet til selv å organisere egen virksomhet. Særlovene regulerer blant annet fordelingen av myndighet og oppgaver mellom forvaltningsnivåene. Når særlover legger oppgaver til kommuner og fylkeskommuner, skal reglene tilpasses prinsippet om kommunal organisasjonsfrihet. Særlovgivningens lov- og forskriftsregler skal derfor legge ansvar for oppgaver og plikter til «kommunen», slik at kommunestyret eller fylkestinget kan ta stilling til hvordan oppgaven skal løses i den enkelte kommunen eller fylkeskommunen. I særlige tilfeller kan myndigheten eller oppgaven legges til «kommunestyret selv». En slik ansvars plassering er et forbud mot videredelegering. Knyttet til kommunenes rolle som tjenestetilbyder, kan særlovene enten gi innbyggerne en individuell rett til å motta en tjeneste eller pålegge kommunen en plikt til å tilby en tjeneste.

Her kan det også nevnes at lov om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven) gir muligheter for forsøksvirksomhet i forvaltningen, gjennom at det gjøres unntak fra gjeldende lovgivning/regelverk. Statlig og kommunal forvaltning kan gjennom forsøksloven prøve ut løsninger som innebærer en annen oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer eller forvaltningsnivåer, og som kan føre til mer effektiv organisering, raskere saksbehandling eller bedre tjenester for brukerne. Det kan ikke settes i gang forsøk som innebærer avvik fra kommunelovens grunnleggende bestemmelser om organisering eller forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Forsøksloven kan heller ikke brukes dersom eneste formål kun er å få dispensasjon fra gjeldende regelverk. I utgangspunktet kan det gis godkjenning til å drive forsøket i inntil fire år, men forsøksperioden kan forlenges med inntil to år. Dersom det er planlagt eller besluttet å gjennomføre reformer i samsvar med det forsøket gjelder, kan forsøksperioden forlenges fram til reformen trer i kraft.

Pedagogiske virkemidler

Pedagogiske virkemidler omfatter ulike tiltak som staten kan ta i bruk som ikke er av formell karakter. Pedagogiske virkemidler har som oftest som mål å øke kompetansen i kommunene, bidra til utvikling og nytenkning og gi bedre kvalitet i kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon, og inkluderer virkemidler som veiledere og faglige retningslinjer, rådgiving, og bruk av konsultasjonsordningen og avtaler som kan inngås mellom staten og kommunesektoren. Veiledere og faglige retningslinjer er en anbefaling fra staten til kommunene og er ikke rettslig bindende. Det er ingen formelle skranker for hva som kan behandles i en veileder, og det vil i utgangspunktet være opp til

det enkelte departement eller direktorat å beslutte hvilket tema det skal lages veiledere om. Hovedformålet med konsultasjonsordningen er å oppnå felles forståelse mellom staten og kommunesektoren om omfanget på det tjenestetilbudet som kan realiseres innenfor den fastlagte inntektsrammen, og å redusere bruken av sterke statlige styringsvirkemidler gjennom å bli enige om prioriteringer knyttet til ressursene i kommunesektoren. Staten og KS kan gjennom konsultasjonsordningen etablere bilaterale avtaler på utvalgte områder.

Rapportering

Staten kan også kreve rapportering fra kommunene gjennom f.eks. KOSTRA, IPLOS, og GSI. En kommunal rapporteringsplikt skal være hjemlet i lov, forskrift eller vedtak fra Stortinget. Kommunene skal som prinsipp ikke pålegges rapportering som ikke blir aktivt brukt. Rapporteringen skal gi styringsinformasjon som påvirker politikkutforming eller som er nødvendig for kontrollformål, og det er viktig å skille mellom hva som er kjekt å vite og hva som er nødvendig å vite. Utgangspunktet bør være at innrapporterte data skal ha nytte både for staten og for kommunesektoren, og at rapporteringskravene blir utformet i et samarbeid mellom de to partene.

For øvrig blir kommunal virksomhet kontrollert på ulike måter, både gjennom statlig tilsyn, statlig lovlighetskontroll, samt kommunal egenkontroll med utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser om kontrollutvalg, revisjon og administrasjonssjefens internkontroll.

1.3 Effekter av statlig styring: begrepsavklaring

Vi ser i denne undersøkelsen på *effekten* av den statlige styringen av kommunene. *Effektivitetsverdien* av å legge oppgaver til kommunesektoren deles vanligvis inn i to former – prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet:

- ▶ *Prioriteringseffektivitet* omhandler effekter som knytter seg til kommunenes prioriteringer knyttet til organisering, tjenesteytelse, dimensjonering, ressursbruk etc.
- ▶ *Kostnadseffektivitet* kan defineres som at mål nås til lavest mulige kostnader for samfunnet (eksempelvis ved tiltak som skaper bedre kvalitet til samme kostnad, eller som opprettholder samme kvalitet til lavere kostnad)²

Den rådende oppfatning er at kommunene kan sørge for en prioriteringseffektivitet statlig styring ikke kan oppnå. Kommunens lokale kunnskap og demokratiske forankring er en forutsetning for at de ulike tjenestenes tilbud tilpasses innbyggernes ønsker og behov. Kommunalt selvstyre gir dermed tjenester som både er bedre tilpasset, og mer fleksible i forhold til brukernes ulike behov og forutsetninger. Lokalkunnskap sikrer effektiv tjenesteforvaltning, og et tjenestetilbud som kan se det enkelte menneske på tvers av sektorskillene.³

For den statlige styringens del er kostnadseffektiviteten viktig: Det er et ønske om at kommunene skal produsere mest mulig velferdsgoder til lavest mulig enhetspris. Herunder kan man også nevne statens behov for makroøkonomisk styring; for å oppnå kostnadseffektivitet må staten ha styring over økonomien for å unngå negative konsekvenser for makroøkonomien.⁴ Prinsipper om rettsikkerhet og likebehandling kan også brukes som argument for statlig styring.

² I rapportene som gjennomgås er fokus på kostnadseffektivitet knyttet til et mål innen en sektor, ikke kostnadseffektiv drift for hele kommunesektoren, på tvers av sektorer

³ Christensen, Dag Arne: *Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre. Rokkan senteret - notat 19 - 2004*

⁴ Jenssen, Synnøve; Robertsen, Øyvind Kind: *Det kommunale handlingsrommet – bare for små kommuner. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift Nr. 4 2015*

2 Fremgangsmåte

2.1 Metode og datagrunnlag

For å utarbeide en systematisk kunnskapsoversikt som gir grunnlag for å identifisere, sammenfatte og vurdere funn om effekten av statlig styring i kommunesektoren, har vi lagt til grunn et undersøkelsesdesign tuftet på *systematisk kunnskapsoppsummering* av eksisterende forskning, utredninger, artikler og rapporter. Vi har gjennomført denne systematiske oppsummeringen ved hjelp av følgende tre faser:

1. *Utvikling av søkerprotokoll*: Presis definisjon av hvilket materiale som er relevant å søke etter, og hvor det skal søkes etter materiale
2. *Gjennomføring av søk*: Systematisk søkning av relevant materiale på relevante hjemmesider og databaser, og vurdering av relevans i henhold til inklusjonskriterier
3. *Gjennomgang av materiale og oppsummering av funn*: Systematisk gjennomgang og oppsummering av materialet

Vi gjør rede for disse tre fasene under.

2.1.1 Utvikling av søkerprotokoll

I søkerprotokollen definerte vi hvilke typer styring og hvilke typer studier det skal søkes etter ved hjelp av forhåndsdefinerte søkeord som skulle benyttes, samt kriterier for inklusjon i kunnskapsoversikten.

Søkeord

I arbeidet med å utforme en søkerprotokoll gjennomførte vi først prøvesøk med ulike søkeord, og ulike kombinasjoner av disse. Dette for å redusere antall irrelevante treff i den forestående gjennomgangen. På bakgrunn av disse prøvesøkene utarbeidet vi en liste med forhåndsdefinerte søkeord som ble benyttet i gjennomgangen. Disse søkeordene ble brukt i kunnskapsinnhenting, i ulike varianter og kombinasjoner:

- Stat
- Kommune
- Styring
- Virkemidler / pedagogiske virkemidler / økonomiske virkemidler / juridiske virkemidler / rapportering
- Effekt / kostnadseffektivitet / prioriteringseffektivitet / prioriteringer
- Resultater
- Indirekte
- Kvalitet
- Handlingsplan / bemanningsnorm / kompetansekrav / strategier / faglige retningslinjer
- Evaluering

Inklusjonskriterier

Etter utarbeidelse av søkeord definerte vi konkrete kriterier for inklusjon i kunnskapsoversikten. Dette gjorde vi for å avgrense litteraturtilfanget til det som har relevans for problemstillingene i undersøkelsen. Vi har benyttet følgende inklusjonskriterier.

Tabell 2-1 Inklusjonskriterier

Kriterier for inklusjon i kunnskapsoversikten

1. Studiene må være vitenskapelige, hvilket vil si at de enten bygger på systematiske, empiriske undersøkelser eller gir oversikt over funn fra flere systematiske, empiriske undersøkelser (oversiktsartikler)
2. Studiene skal være skrevet på et av de skandinaviske språkene (dansk, norsk og svensk) eller engelsk
3. Studiene skal omhandle statlig styring av kommuner og/eller fylkeskommuner
4. Studiene skal dokumentere konkrete effekter av statlig styring i kommuner og/eller fylkeskommuner
5. Studiene skal dokumentere inter- eller intrasektorielle effekter av statlig styring

2.1.2 Gjennomføring av søk

Litteratursøket ble deretter gjennomført ved hjelp av de forhåndsdefinerte søkeordene i et utvalg databaser og hjemmesider. Inklusjonskriteriene som er beskrevet over ble benyttet i vurderingen av om rapportene og forskningen som ble identifisert skulle inngå i kunnskapsoversikten eller ikke. Følgende databaser og hjemmesider ble benyttet i gjennomføringen av søket:

- Oria/BIBSYS (Nasjonalbibliotekets database)
- Google Scholar
- Evalueringsportalen (DFØ)
- Difis rapportdatabase
- KS' rapportdatabase

Det ble totalt gjennomført 56 søk i de ulike databasene. I hvert søk ble ulike kombinasjoner av søkeordene som er skissert over benyttet.

2.1.3 Gjennomgang av materiale og oppsummering av funn

Det tredje og siste steget innebar å gjøre en systematisk gjennomgang og oppsummering av litteraturen som ble identifisert og vurdert relevant iht. inklusjonskriteriene. Disse dokumentene ble registrert etter en fastsatt mal, utformet for å sammenfatte nødvendige data for å gjøre en samlet vurdering av effekter av statlig styring i kommunesektoren. Tabellen på neste side viser malen vi har benyttet.

Tabell 2-2 Opplysninger som ble registrert for hver studie i kunnskapsoversikten (registreringstabell)

Om publikasjonen	
Tittel	
Forfatter(e)	
Årstill	
Forlag/utgiver/oppdragsgiver	
Publikasjonens fokus	
Metode og datagrunnlag	
Om den statlige styringen	
Hvilken statlig virksomhet utfører styringen?	
Hvilke(n) sektor(er) gjennomføres styringen i?	
Hvilke styringsvirkemidler benyttes? - Hovedkategori (juridisk, økonomisk, pedagogisk, rapportering, annet?) - Underkategori (rammestyring, individuell rett, øremerking, etc.)	
Hva er begrunnelsen for den statlige styringen?	
Om effekten av styringen	
Hvilken type effekt har styringen? - Hovedkategori (kostnads- eller prioriteringseffektivitet) - Underkategori (f.eks. bedre (opplevd) kvalitet, omfang av tjenester, kostnadskutt/besparing)	
Hvor inntreffer effekten? Påvirker statlig styring på ett område andre områder i kommunen? Påvirkes kommunen som helhet?	
Annet av interesse	

2.2 Oversikt over funn

Da vi hadde gjennomført søk med alle søkeordkombinasjoner i de ulike søkedatabasene, satt vi igjen med en bruttoliste på 60 dokumenter. Etter en ny gjennomgang av denne listen ble 8 dokumenter ekskludert. 52 dokumenter har dermed blitt gjennomgått systematisk, i henhold til registreringstabellen som er vist over. I denne systematiske gjennomgangen ble ytterligere 33 dokumenter ekskludert, av ulike årsaker. De mest utbredte årsakene er at konkrete effekter av statlig styring ikke omtales, og/eller at effekten verken er inter- eller intrasektoriell. 19 dokumenter er dermed inkludert og ligger til grunn for analysen som presenteres i denne rapporten.

Publikasjonstyper

Tabell 2-3 viser hvilke publikasjonstyper som har blitt identifisert i søket, og blitt vurdert som hhv. relevante og ikke relevante.

Tabell 2-3 Publikasjonstyper

Publikasjonstype	Relevant – med i analysen	Ikke relevant – ikke med i analysen	Totalt
Rapport	16	14	30
Avhandling	3	5	8
Artikkel	-	14	14
Totalt	19	33	52

Styring og sektorer

Tabell 2-4 viser hvilke typer statlig styring og hvilke sektorer som omtales i de 20 rapportene som er inkludert i analysen.

Tabell 2-4 Typer statlig styring og sektorer som er inkludert i analysen

Type statlig styring – hovedkategori	
Økonomisk	13
Juridisk	9
Pedagogisk	1
Rapportering	1
Styringsvirkemidler	
Øremerkede tilskudd	8
Andre tilskuddsordninger	2
Omlægging fra øremerking til rammefinansiering	1
Stykkpris	1
Kommunal plikt (pålegg/krav i lov/forskrift)	6
Rettighetsfesting (individuell rett)	2
Tilsyn	1
Dokumentasjons-/rapporteringskrav	1
Rådgiving/veiledning	1
Delegering av myndighet	1
Sektor	
Helse og omsorg	8
Skole	2
Kultur	2
Integrering	1
Tverrsektorielt/flere sektorer	7

Summen av styringsvirkemidler i tabell 2-4 samsvarer ikke med det totale antallet dokumenter i analysen (19). Årsaken til dette er at noen studier tar for seg flere styringsvirkemidler.

Dokumenterte effekter

Tabell 2-5 viser hvilken type effekter som har blitt kartlagt i studiene som er identifisert.

Tabell 2-5 Type effekter funnet

	Intersektorielle effekter	Intrasektorielle effekter	Sum
Kvantitativ analyse av effekter	4	2	6
Kvalitativ analyse av effekter	3	10	13
Sum	7	12	19

Metodebruk i bidragene

Metodebruken i bidragene omfatter dokumentstudier, kvalitative intervjuer, spørreundersøkelser, registeranalyse/statistisk analyse og økonometrisk modellering. Tabellen under viser hvordan metodebruken fordeler seg på de fire kategoriene av bidrag vi har brukt.

Tabell 2-6 Oversikt over metodebruk i bidragene

	Kvantifiserte intersektorielle effekter	Kvalitative intersektorielle effekter	Kvantitative intrasektorielle effekter	Kvalitative intrasektorielle effekter
Dokumentstudier	4	3	2	10
Kvalitative intervjuer	4	3	2	10
Spørreundersøkelser	1	1	1	6
Registeranalyser/ statistisk analyse	1		2	
Økonometrisk modellering	1			

Dokumentstudier, kvalitative intervjuer og spørreundersøkelser er brukt i alle fire kategoriene av studier. Når en i studier søker å kvantifisere effekter av tiltak baserer en seg gjerne på KOSTRA-data eller andre registre som kan gi informasjon om effekter. Enten sammenligner en effekter når et tiltak er virksomt med situasjonen når tiltaket ikke er virksomt, eller så sammenligner en effekter i et antall undersøkelsesobjekter hvor tiltaket er virksomt med effekter i en kontrollgruppe av undersøkelsesobjekter hvor tiltaket ikke er virksomt. En av studiene som beskriver kvantifiserte intersektorielle effekter benytter seg også av økonometrisk modellering. Det vil si at en søker å bygge opp en prediksjonsmodell for effekter av et tiltak og deretter søker å kontrollere empirisk om en finner den modellerte effekten empirisk. Dette gjelder prioriteringseffektene av handlingsplanen for eldreomsorgen hvor en modellerer effekter med utgangspunkt i forskjell i incentivforutsetninger. I forhold til et ønske om å få fram kvantifiserbare data når det gjelder prioriteringseffekter av statlig styring er det klart at analyser basert på KOSTRA eller andre registerdata gir relevant informasjon, enten ved at en gjennomfører analyser på tidspunkter med og uten tiltak, eller benytter seg av kontrollgrupper. Dette er det naturlig nok betydelig usikkerhet knyttet til som følge av dataenes reliabilitet, validitet og tilgjengelighet.

2.3 Forbehold og avgrensninger

Det metodiske designet innebærer bruk av forhåndsdefinerte søkeord, søkekilder og inklusjonskriterier. Dette gir en eksplisitt avgrensning av kunnskapen som innhentes, både når det gjelder ulike typer statlige styringsvirkemidler, dokumenterte effekter, og tilfanget av litteratur om dette. Derfor vil det nødvendigvis også forekomme noen sentrale begrensninger i den systematiske kunnskapsoversikten.

3 Funn

Vi gjennomgår her de funn vi har gjort i litteratursøkene. Vi har kategorisert bidragene i fire kategorier:

- ▶ **Kvantifiserte intersektorielle effekter:** Dette er bidrag hvor en beskriver hvilke effekter statlig styring overfor én sektor har for en eller flere andre sektorer, og disse effektene er tallfestet på en eller annen måte.
- ▶ **Kvalitative intersektorielle effekter:** Dette er bidrag hvor en beskriver hvilke effekter statlig styring overfor én sektor har for en eller flere andre sektorer, og disse effektene er beskrevet i kvalitative termer.
- ▶ **Kvantifiserte intrasektorielle effekter:** Dette er bidrag hvor en beskriver hvilke effekter statlig styring overfor tjenester i én sektor har for en eller flere andre tjenester i sektoren, og disse effektene på en eller annen måte er tallfestet.
- ▶ **Kvalitative intrasektorielle effekter:** Dette er bidrag hvor en beskriver hvilke effekter statlig styring overfor tjenester i én sektor har for en eller flere andre tjenester i sektoren, og disse effektene er beskrevet i kvalitative termer.

3.1 Kvantifiserte intersektorielle effekter av statlig styring

Litteraturgjennomgangen ga få eksempler på arbeider hvor en beskriver hvilke effekter statlig styring overfor én sektor har for en eller flere andre sektorer, og hvor disse effektene er kvantifisert. Tabellen under gir en oversikt over de arbeider vi har funnet som vi mener faller inn under denne kategorien.

Tabell 3-1 Oppsummering av rapporter

Tittel	Innhold	Sektor	Effekter
Kulturutgifter i kommunene	Kommunenes prioritering av kulturområdet. Rapporten undersøker bl.a. effekter av øremerkede tilskudd, brukerbetaling, samt demografiske og politiske kjennetegn ved kommunene	Kultursektoren	Økonomisk styring gjennom tilskudd Prioriteringseffekt Betydelig lekkasje fra kultursektor til andre sektorer
Er øremerking treffsikkert	Rapporten studerer hvordan statlig styring gjennom øremerkede tilskudd og juridiske virkemidler har påvirket kommunenes valgmuligheter og tilpasninger	Flere sektorer, særlig utdanning og helse og omsorg	Økonomisk styring gjennom tilskudd Juridiske styringsvirkemidler Prioriteringseffekter
Evaluering av forsøket med øremerkede tilskudd	Evaluering av forsøksordning med bortfall av øremerkede tilskudd i 20 kommuner. Det undersøkes bl.a. om bortfall av tilskudd har påvirket kommunenes prioriteringer, og om innbyggere opplever økt kvalitet.	Kultur, integrering, næring, helse og omsorg, barnehager	Økonomisk – knyttet til bortfall av øremerkede tilskudd Prioriteringseffekter
Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen	Prosjektet analyserer virkninger av handlingsplanen for eldreomsorgens konsekvenser for andre kommunale tjenester og kommunenes økonomiske balanse	Helse og omsorg	Økonomisk – knyttet til effekten av øremerkede tilskudd Prioriteringseffekter

3.1.1 Oppsummering av funn

Alle de fire rapportene som er redegjort for over omhandler økonomisk styring i form av tilskudd. Tre av rapportene ser på effekter av øremerkede tilskudd på kommunene, mens én rapport undersøker virkningene av bortfall av slike tilskudd. Kort oppsummert er dette tema i de fire rapportene:

Mens en av rapportene utelukkende ser på kultursektoren, er helse og omsorg tema i tre av de fire rapportene. En av disse omhandler kun helse og omsorg, mens de to øvrige også inkluderer kultur, integrering, næring, skole og barnehage.

Alle rapportene inneholder statistiske analyser basert på KOSTRA-data og andre tallfestede størrelser. I noen av rapportene er det også benyttet kontrollgrupper for å vurdere effekten av den statlige styringen. I tillegg er undersøkelsene i noen tilfeller supplert med spørreundersøkelser og intervjuer.

I de fire rapportene er det gjennomgående økonomisk styring gjennom tilskudd som blir undersøkt, og kvantifiserbare effekter som blir dokumentert. Alle rapportene omhandler prioriteringseffekter av statlig styring. En av rapportene skiller seg ut i form av at det er bortfall av tilskudd som undersøkes. Et sentralt tema i forbindelse med bruk av øremerkede tilskudd er graden av treffsikkerhet, dvs. hvor stor del av tilskuddet som brukes til det tiltenkte formål. Motstykket til treffsikkerhet blir omtalt som en lekkasjeeffekt – jo bedre treffsikkerhet, jo mindre lekkasje. En studie ser på effekter av en krone ekstra i aktivitetstilbud til barn og unge. Ifølge modellen lekker den største effekten av et tilskudd til barn og unge intersektorielt over til restsektoren (øvrige kommunale tjenester som ikke er kulturformål) med hele 79 øre pr. krone. Dette mønsteret gjentar seg for flere av tilskuddene gitt til kulturformål – den største effekten av tilskuddene blir på andre kommunale tjenester utenom kulturområdet (restsektoren). Også en annen rapport viser at øremerkede tilskudd har gjennomgående høy lekkasje. Minst lekkasje finner en for grunnskolen og pleie- og omsorgssektoren. I de fleste øvrige sektorer er graden av lekkasje høyere, i enkelte sektorer opp mot 80 til 90 %. Det skal imidlertid påpekes at andelen av tilskudd i forhold til totale driftsutgifter i mange av disse sektorene er meget lav. Dermed er det naturlig at budsjettandelene i disse sektorene kun i liten grad blir påvirket av tilskuddene.

I en rapport undersøkes virkninger av handlingsplanen for eldreomsorgens konsekvenser for andre kommunale tjenester og kommunenes økonomiske balanse. De økonomiske virkemidlene i handlingsplanen var driftstilskudd, investeringstilskudd og tilskudd til renter og avdrag på lån. Effekter måles ut ifra hvor mange sykehjemsplasser kommunene har fått tilskudd til pr. 1 000 innbygger. Analysen viser en betydelig økning i satsing på eldreomsorg i kommunene som benyttet seg av tilskuddsordningen. Dette var helt i tråd med intensjonen bak satsingen. I tillegg viser analysen betydelige effekter for andre tjenester og tjenesteprofilen i kommunene. Tilskudd til sykehjemsplasser er det elementet i handlingsplanen som særlig har gitt effekter på andre områder. En ser f.eks. at utnyttelse av tilskuddsordningen fører til lavere satsing på barnehage.

I undersøkelsen som omhandler omlegging av øremerking til rammefinansiering, finner en blant annet en svakere prioritering av barnehagene i kommunene som var med i dette forsøket.

3.1.2 Omtale av bidragene

Kulturutgifter i kommunene

Telemarksforskings rapport fra 2012 ser på effektene av øremerkede tilskudd i kultursektoren i kommunene. Effektene som drøftes er prioriteringseffekter. Gjennom statistisk analyse av KOSTRA-data undersøker en hvordan en hvordan én krone ekstra i form av øremerket tilskudd fra

ett år til et annet påvirker ressursbruken (driftsutgiftene) på kulturområdet i en kommune. Tilskuddene gis via Kulturdepartementets budsjett, men en drøfter også tilskudd gitt av andre, som f.eks. fylker. Det beskrives både intrasektorielle effekter og intersektorielle.

Når det gjelder intrasektorielle effekter viser studien at effekter av én krone ekstra i aktivitetstilbud til barn og unge blir ifølge modellen benyttet med ca. 25 øre til å øke ressursbruken til det tiltenkte formålet (aktivitetstilbud til barn og unge). For de øvrige kultursektorene vil tilskuddet til barn og unge påvirke utgiftene lite. Det er altså små «kryseffekter» fra tilskudd til aktivitetstilbud til barn og unge over mot øvrige kulturformål som bibliotek, kino osv.

Den største effekten av et tilskudd til barn og unge lekker imidlertid over intersektorielt til restsektoren (øvrige kommunale tjenester som ikke er kulturformål) med ca. 75 øre. Fordelingen mellom sektorer tas ikke opp. Dette mønsteret gjentar seg for flere av tilskuddene gitt til kulturformål – den største effekten av tilskuddene blir på andre kommunale tjenester utenom kulturområdet (restsektoren).

Resultatene må tas med sterke forbehold siden mange av effektene for andre sektorer som beskrives ikke er signifikante.

Er øremerking treffsikkert?

Telemarkforskings rapport fra 2011 tar for seg hvordan kommuner påvirkes av øremerkede tilskudd og andre former for statlig styring. Fokus er på prioriteringseffekter av den statlige styringen. Rapporten studerer hvordan statlig styring gjennom øremerkede tilskudd og juridiske virkemidler har påvirket kommunenes valgmuligheter og tilpasninger på 2000-tallet. I perioden etter år 2000 har styring gjennom øremerkede tilskuddsordninger fått en avtagende betydning, samtidig som omfanget av juridiske virkemidler og rettighetslovgivning ser ut til å ha tiltatt i styrke.

En finner at andelen øremerkede midler har gått ned og at de mange små tilskuddene som er gitt gjennom tidene har moderat betydning for kommunenes utgiftsprioriteringer. Videre observeres det at tilskudd brukes mest av de rike kommunene.

Et sentralt tema i forbindelse med bruk av øremerkede tilskudd er graden av treffsikkerhet, dvs. hvor stor del av tilskuddet som brukes til det tiltenkte formål. Motstykket til treffsikkerhet blir omtalt som en lekkasjeeffekt – jo bedre treffsikkerhet, jo mindre lekkasje. Rapporten viser at øremerkede tilskudd gjennomgående har høy lekkasje. Minst lekkasje finner vi for grunnskolen og pleie- og omsorgssektoren, der graden av treffsikkerhet er om lag 60 % og lekkasjen dermed ca. 40 %. Med dette menes at hvis én krone gis i tilskudd til disse sektorene, predikerer modellen at 60 øre brukes i sektoren selv, mens 40 øre lekker til andre formål. I de fleste øvrige sektorer er graden av lekkasje enda høyere, i enkelte sektorer opp mot 80 til 90 %. Det skal imidlertid påpekes at andelen av tilskudd i forhold til totale driftsutgifter i mange av disse sektorene er meget lav. Dermed er det naturlig at budsjettandelene i disse sektorene kun i liten grad blir påvirket av tilskuddene. Det kan likevel være slik at tilskuddene gir større effekt på underområder innen hver sektor som ikke fanges opp av vår inndeling av kommunale tjenester i totalt ti tjenestesektorer.

Statlig styring har i større grad fått form av juridiske bindinger gjennom bl.a. tilsyn og kontroll. Rettsliggjøring av tjenestetilbudet endrer fokus i kommunens styring. Juridiske problemstillinger blir stadig viktigere og krever mer kompetanse.

Rettsliggjøring ser særlig ut til å kunne føre til store økte utgifter i eldreomsorgen. Store forskjeller i økonomisk handlingsrom i kommunene sammen med økte statlige juridisk baserte krav skaper utfordringer samtidig som kommunene har svært forskjellige forutsetninger for å etterleve statlig styring. Det kan derfor bli betydelige omprioriteringseffekter internt innen pleie- og omsorgssektoren hvis det gis tilskudd til enten hjemmehjelp eller til institusjoner, simpelthen fordi en kommune kanskje velger å organisere sine totale omsorgstjenester på ganske forskjellige måter

avhengig av hvilke alternativer innenfor denne sektoren som mottar tilskudd fra staten og hvilke de selv må finansiere fullt ut. Disse effektene er beskrevet kvalitativt, basert på undersøkelser i case-kommuner.

Evaluering av forsøket med øremerkede tilskudd

Rapporten er skrevet av de samme forskerne ved Telemarksforskning som analysen av kultur-utgifter i kommunene. Rapporten er fra 2005. Utgangspunktet er at det i Kommunøkonomi-proposisjonen for 2000 (St.prp. nr. 69 (1998–1999)) ble lagt fram forslag om å starte et forsøk for perioden 2000–2003 med tildeling av 16 øremerkede tilskudd som rammetilskudd i 20 kommuner. Et viktig formål var å se om overføring av inntekter fra stat til kommune i form av rammetilskudd bidrar til mer effektiv oppgaveløsning i kommunene.

Det undersøkes bl.a. om overgang til rammetilskudd har påvirket kommunenes prioriteringer, og om innbyggere opplever økt kvalitet. Fokus er på prioriteringseffekter. Det har ikke blitt analysert hvorvidt tjenestene produseres billigere (kostnadseffektivitet), fordi det ikke er grunn til å anta at tilskuddene som har vært involvert har påvirket kommunenes incitament til kostnadseffektiv drift. Tilskuddene omfatter en rekke sektorer: Kultur, integrering, næring, helse og omsorg, barnehage.

7 tilskudd er med i evalueringen: Lønn til leirskoleopphold, tilskudd til musikk- og kulturskoler, vertskommunetilskudd, psykiatritilskudd, tilskudd til kommuner til krisetiltak, barnehagetilskuddet og SFO-tilskuddet. Følgende effekter beskrives:

Det kan påvises at veksten i samlet ressursinnsats til barnehagene har vært mindre i forsøkskommunene enn i landets øvrige kommuner. Måleparametere er med andre ord vekst per se, ikke i form av en økonomisk størrelse e.l. Det en finner er at veksten i budsjettandel i forsøkskommunene fra år til år gjennom forsøksperioden har vært om lag 50 % lavere enn gjennomsnittet av alle andre kommuner. Målt i dekningsgrad av barnehageplasser finnes det en signifikant negativ forsøks-effekt. Det blir funnet positive effekter innen musikk- og kultursektoren, hvilket delvis blir forklart med at frigjorte midler fra barnehageområdet har blitt benyttet til en styrking av musikk- og kulturskolene (indirekte effekt). Den siste omprioriteringseffekten finnes innenfor pleie- og omsorgstjenester. Der har pleie og omsorg i institusjoner hatt en klar økning i forsøkskommunene, mens en tilsvarende effekt ikke finnes blant gjennomsnittet av landets øvrige kommuner. Disse effektene er beregnede sammenhenger som ikke kan omsettes i kroneverdier e.l. For hjemmehjelp/hjemmesykepleie/botilbud utenfor institusjoner finner vi motsatt tendens. Det kan altså synes som om det har foregått en intern omprioritering innenfor den samlede pleie- og omsorgssektoren. Det viktigste og mest interessante resultatet fra denne delen av evalueringene er dermed den svakere prioriteringen av barnehagene i kommunene som gikk over fra øremerket tilskudd til rammetilskudd.

Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen

Rapporten er utarbeidet av forskere ved Senter for økonomisk forskning i 2006. Formålet med prosjektet var å analysere virkninger av handlingsplanen for eldreomsorgens konsekvenser for andre kommunale tjenester og kommunenes økonomiske balanse. De empiriske analysene som utføres i rapporten er en videreføring av et arbeid Borge og Rattsø gjorde i 2005 som utførte en teoretisk modellering av kommunenes tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger. De teoretiske modellanalysene viste at satsinger kan være et effektivt virkemiddel for å stimulere det kommunale tjenestetilbudet innenfor de områder som blir prioritert, men at de også kan ha utilsiktede virkninger i form av ustabilitet i tjenestetilbudet, redusert produksjon av andre tjenester og økonomisk ubalanse.

Handlingsplanen for eldreomsorgen ble startet opp i 1998 og la opp til et krafttak over 4 år for å sette kommunene i stand til å holde tritt med befolkningsutviklingen, samt å møte en ytterligere behovsvekst. Målet var 12 000 nye årsverk og bygging/utbedring av 24 400 omsorgsboliger og

sykehjemsplasser. De økonomiske virkemidlene i handlingsplanen var driftstilskudd, investerings-tilskudd og tilskudd til renter og avdrag på lån.

Rapporten fokuserer på den økonomiske støtten som ble gitt til etablering av nye omsorgsboliger og sykehjemsplasser. I perioden 1998–2003 ble det i alt gitt bevilgninger til nærmere 28 000 boenheter. Av disse var nærmere 60 % omsorgsboliger og vel 40 % sykehjemsplasser. Effekter måles ut ifra hvor mange sykehjemsplasser kommunene har fått tilskudd til pr. 1 000 innbygger.

Analysen viser en betydelig økning i satsing på eldreomsorg i kommunene som benyttet seg av tilskuddsordningen. Dette var helt i tråd med intensjonen bak satsingen. I tillegg viser analysen betydelige effekter med hensyn til andre tjenester og tjenesteprofilen i kommunene. Tilskudd til sykehjemsplasser er det elementet i handlingsplanen som særlig har gitt effekter på andre områder. En ser f.eks. at kommuner som har fått tilskudd til 30 sykehjemsplasser pr. 1 000 innbyggere ville hatt en barnehagedekning som er 6,5 % høyere i 2005 uten denne satsingen. Utnyttelse av tilskuddsordningen fører altså til lavere satsing på barnehage. Bruken av tilskuddsordningen varierer, men den negative effekten på barnehagedekning øker med bruken av tilskudd. En finner også at eldresatsingen innvirker negativt på netto driftsresultat for kommunen med en effekt på ca. 1 %.

3.2 Kvalitative intersektorielle effekter

Vi har identifisert tre bidrag hvor det dokumenteres at statlig styring overfor én sektor har effekter for en eller flere andre sektorer, og disse effektene er beskrevet i kvalitative termer.

Tabell 3-2 Oppsummering av rapporter

Tittel	Innhold	Sektor	Effekter
Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret	Det statlige tilsynets virkninger på kommunene og det lokale selvstyret. Disse virkningene vurderes i lys av regionale tilsynsmyndigheters praksis, styringen av tilsynet fra sentrale statlige sektormyndigheter og gjennom lovgivningen og forskriftsverket. Det gis anbefalinger om endringer av dagens ordning.	Skole og helse og omsorg	Juridisk – styring gjennom tilsyn Prioriteringseffekter En mulig indirekte effekt av tilsyn er at tilsynsresultater brukes som argumentasjon i konkurranse om ressurser med andre sektorer
Prosessevaluering av Samhandlings-reformen: Forebyggende helsearbeid i kommunene	Belyser hvorvidt Samhandlingsreformen har påvirket prioritering og koordinering innenfor det kommunale forebyggende helsearbeidet i perioden 2013-2015. Tre temaer: (1) det kommunale planverket, (2) organisering og ressursbruk, og (3) utforming av folkehelseiltak.	Helse og omsorg	Juridisk – styring gjennom lov Prioriteringseffekt Sterkere forankring i det kommunale planverket Økt ressursbruk på folkehelse Usikkerhet knyttet til om reformen har bidratt til økt tverrsektorielt samarbeid
Integreringspolitikk i praksis: Om forholdet mellom stat og kommune med hensyn til iverksetting av integreringspolitikk	Kommunenes utfordringer når det gjelder integrering av flyktninger, hvordan de følger opp statens retningslinjer i integreringspolitikken, og hvorvidt det er konflikter i forholdet mellom statlig styring og lokal iverksetting som kan føre til hindringer for innvandrernes integrering.	Integrering	Økonomisk, juridisk, pedagogisk – øremerking, individuell rett, div. pedagogiske fora Prioriteringseffekt Omfang av tjenester – integreringsarbeidet krever supplerende innsats fra andre sektorer; som eksempler nevnes sosialtjenesten, barnehage. Omfanget er ikke drøftet.

3.2.1 Oppsummering av funn

Bidragene omfatter to evalueringer og en mastergrad. Studienes sektorfokus er på helse- og omsorgssektoren og på integreringsområdet.

I alle tre studiene brukes kvalitative metoder som dokumentstudier og intervjuer, mens en av evalueringene også benytter seg av en spørreundersøkelse.

Temaene i disse bidragene er knyttet til samhandling mellom stat og kommune innen helseområdet med fokus på samhandling om forebyggende helsearbeid i kommunene i sammenheng med Samhandlingsreformen, kommunal fortolkning av integreringspolitikk og effekter av statlige tilsyn i kommunene.

De styringsvirkemidlene som bidragene omtaler er særlig juridiske virkemidler, men også økonomiske og pedagogiske. De intersektorielle effektene som beskrives er tett knyttet opp til virkemiddelbruken. Virkemidlene bidrar til å rette oppmerksomhet mot visse sider av et kommunalt tilbud og beskrives å ha effekter på andre sektorer som følge av denne oppmerksomheten. Effektene er i praksis prioriteringseffekter, men form og karakter er forskjellige. Et eksempel er hvordan statlig definerte forpliktelser overfor flyktninger oppleves å skape behov som overstiger den økonomiske kompensasjonen staten gir for å oppfylle disse forpliktelsene. Dette medfører at flyktninger også blir brukere av kommunale tjenester som egentlig er rettet mot den ordinære befolkningen, noe som skaper en reduksjon i tjenesteomfang og kvalitet som er tilgjengelig for ordinære innbyggere i kommunen. Effekter av tilsyn beskrives på den ene siden som negative – fordi kritikk mot kommunens tjenesteutøvelse kan være demotiverende – men også positivt, i den forstand at tilsynsresultater brukes som argumenter i lokale prioriteringsdebatter.

3.2.2 Omtale av de enkelte bidragene

Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret

Denne rapporten fra NIBR beskriver og vurderer det statlige tilsynets virkninger på kommunene og det lokale selvstyret. Disse virkningene vurderes i lys av regionale tilsynsmyndigheters praksis, styringen av tilsynet fra sentrale statlige sektormyndigheter og gjennom lovgivningen og forskriftsverket. Det gis anbefalinger om endringer av dagens ordning. Rapporten baserer seg på intervjuer og dokumentstudier.

Det fokuseres spesielt på skole og pleie og omsorg, og Helsetilsynet og Fylkesmannens (ved opplæringsavdelingen) utøvelse av tilsyn.

Rapporten har et eget kapittel som omhandler effekter av tilsyn på kommunen. Når det gjelder budsjettmessige konsekvenser oppgir informantene at tilsyn har små budsjettmessig konsekvenser (dette er basert på intervjuer, ikke tallfestede størrelser). Det påpekes at tilsyn har negative virkninger på kommunens omdømme og medarbeidernes motivasjon. Dette kan sies å være en effekt av tilsyn som kan oppfattes som en indirekte effekt, i den grad det påvirker omdømme og motivasjon på andre tjenesteområder enn det som er gjenstand for tilsyn. Omfanget av denne effekten diskuteres ikke nærmere. Det påpekes videre at tilsyn også har positive effekter for kommunen gjennom tilført læring.

1. Tilsynet gir sjelden overraskelser – de forholdene som avdekkes er gjerne kjent fra før.
2. Tilsynet retter seg mot prosedurale forhold, og ikke mot tjenestenes innhold og kvalitet.
3. Tilsynet tar ikke i betraktning de organisatoriske forutsetningene for å levere de lovpålagte velferdstjenestene i samsvar med bestemmelsene.
4. Tilsynsutøvelsen skjer på en slik måte at de (sosial)psykologiske forutsetningene for læring ikke ivaretas.

Tilsynets intensjon er korreksjon, det er avviksorientert og lite egnet til målrettet og gradvis læring og forbedring. Dette er en indirekte effekt i seg selv siden tilsyn ikke primært er et virkemiddel for læring. En mulig indirekte effekt av tilsyn som nevnes er at tilsynsresultater brukes som argumentasjon i konkurranse om ressurser med andre sektorer. Kommunale ledere er enige i at dette er en mulighet, men betyr at dette ikke er tilfellet i deres kommune.

Prosessevaluering av Samhandlingsreformen: Forebyggende helsearbeid i kommunene

Formålet med denne NOVA-rapporten er å belyse hvorvidt Samhandlingsreformen har påvirket prioritering og koordinering av kommunenes forebyggende helsearbeid i perioden 2013–2015. Det fokuseres på tre tema: (1) det kommunale planverket, (2) organisering og ressursbruk, og (3) utforming av folkehelseiltak. Undersøkelsen er basert på en spørreundersøkelse blant ledere i 76 kommuner, kvalitative casestudier i tre kommuner, samt dokumentstudier.

En viktig målsetting med Samhandlingsreformen er at behandlingsbehov skal identifiseres tidlig i sykdomsforløpet slik at det kan settes inn tiltak som reduserer risikoen for at kronisk sykdom utvikles eller forverres og krever behandling fra spesialisthelsetjenesten. Både Folkehelseloven og Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, som også trådte i kraft 1. januar 2012, utgjør verktøy for å kunne nå Samhandlingsreformens intensjon om å forebygge mer og reparere mindre.

Hovedfunnene er at Samhandlingsreformen så langt har bidratt til en forsterket forankring av folkehelse i det kommunale planverket og en økning i ressursbruken til organisering og planlegging av folkehelsearbeidet. Reformen har likevel hatt en begrenset betydning for det tverrsektorielle folkehelsearbeidet innad i kommunene, men har bidratt til en bredere forståelse av folkehelseiltak:

- ▶ Sterkere forankring i det kommunale planverket: Samhandlingsreformen og Folkehelseloven har gitt legitimitet til å forankre folkehelsearbeid i planverket ved at alle politiske saker som behandles i kommunen skal ha en folkehelsevurdering. Forholdsvis mange kommuner var i en første fase av Samhandlingsreformen i gang med å oppdatere planverket i tråd med de nye styringssignalene.
- ▶ Ressursbruk: Kommuneansatte opplever en økning i kommunens ressursbruk på folkehelse. Ifølge informantene har dette foreløpig i hovedsak gått til organisering og planlegging av kommunens folkehelsearbeid i form av midler bevilget til folkehelsekoordinatorstilling, helseoversikter, planforum, strategigrupper og arbeidsgrupper for folkehelse. Eventuelle økninger i ressursbruk til folkehelseiltak forklares ved at det er flere tiltak som nå regnes som folkehelseiltak sammenlignet med tidligere. Kommuner kan imidlertid ha vansker med å tilfredsstille kravet i Samhandlingsreformen om å utforme et planverk som beskriver tiltakene som kan iverksettes innenfor kommunens økonomiske begrensninger. Kommuner opplever det som problematisk med stimuleringsmidler («korte» penger) fra staten som ytes i 2–3 år med forventning om at kommunene selv skal finne midler til å gjøre tiltakene permanente.
- ▶ Begrenset betydning for tverrsektorielt samarbeid: Folkehelseloven har bidratt til at folkehelsearbeidet er løftet ut av helsesektoren og at alle kommunens sektorer ansvarliggjøres som eiere av folkehelsearbeidet (totalkommuneansvar). Loven har videre ført til en utvidet forståelse av folkehelsebegrepet, slik at kommunen kan se folkehelseiltakene i sammenheng, på tvers av sektorer, og i større grad tiltak som baseres på kommunens utfordringer og behov. Informantene i casestudien er imidlertid tvetydige med henhold til om Samhandlingsreformen har bidratt til økt tverrsektorielt samarbeid.

Integreringspolitikk i praksis: Om forholdet mellom stat og kommune med hensyn til iverksetting av integreringspolitikk

I denne masteroppgaven fra UiT undersøkes det hvilke utfordringer kommunene står overfor når det gjelder integrering av flyktninger, hvordan de følger opp statens retningslinjer i integreringspolitikken, og hvorvidt det er konflikter i forholdet mellom statlig styring og lokal iverksetting som kan føre til hindringer for innvandrernes integrering. Oppgaven er basert på dokumentstudier og kvalitative intervjuer.

Styringen som omtales er av både økonomisk (øremerking av integreringstilskudd), juridisk (individuell rett) og pedagogisk (ulike pedagogiske fora) karakter. Et av hovedformålene med introduksjonsloven er at flyktninger skal holdes borte fra sosialkontorene slik at man unngår

passivisering og klientifisering. I praksis viser det seg derimot at det er lettere sagt enn gjort å holde flyktingene unna sosialhjelpssystemet. Dette medfører ekstra press på sosialtjenestens økonomi. Det er blant annet behov for tett oppfølging av barn av innvandrere. Det at disse prioriteres når det gjelder barnehageplass kan gå ut over tilbudet til andre, ifølge oppgaven.

Den statlige styringen kan påvirke omfanget av tjenester i kommunene, ettersom integreringsarbeidet krever en større mobilisering av kommunal tjenesteproduksjon enn det som er forutsatt – dvs. at en bruker tilbud som egentlig skal være forbeholdt "vanlige borgere" som supplerer tilbudene som gis eksklusivt til flyktinger.

Effekten er intersektoriell i den forstand at integreringsarbeidet krever supplerende innsats fra andre sektorer i kommunene. Som eksempler nevnes sosialtjenesten og barnehage. Omfanget av dette er ikke drøftet.

3.3 Kvantifiserte intrasektorielle effekter

Litteraturgjennomgangen gir kun to eksempler på arbeider hvor en beskriver kvantitative effekter av statlig styring internt i sektorer, dvs. at statlig styring overfor ett område eller en tjeneste innen en sektor påvirker andre områder eller tjenester innen samme sektor og hvor disse effektene er kvantifisert. I tabellen nedenfor gis en oversikt over de arbeider vi har funnet som vi mener faller inn under denne kategorien.

Tabell 3-3 Oppsummering av rapporter

Tittel	Innhold	Sektor	Effekter
Hvor stort er effektivitetstapet ved statlig regulering av kommuner og fylkeskommuner	Analyserer effektivitetstap og gevinster ved statlige bindinger overfor kommuner og fylkeskommuner. Effektivitetstapet ved statlige reguleringer kan skyldes reguleringer som reduserer kommunenes mulighet til å dimensjonere størrelsen på det offentlige konsumet i forhold til lokalbefolkningens preferanser og reguleringer som svekker kommunenes anledning til å prioritere ulike tjenester innenfor en gitt inntektsramme.	Alle sektorer	Fokus på økonomiske virkemidler i form av øremerkede tilskudd En finner at øremerkede satsinger innenfor f.eks. skole og helsefinansiering endrer lokal-politikernes mulighet til å gjøre egne prioriteringer Prioriteringseffekter
Samhandlings-reformens konsekvenser for det kommunale pleie- og omsorgstilbudet	Om hvordan samhandlingsreformens ordning med kommunal betaling fra dag én for utskrivningsklare pasienter påvirker tjenestetilbudet innenfor pleie- og omsorgssektoren i kommunene	Helse og omsorg	Økonomiske virkemidler Endringer i pleie- og omsorgstjenestenes innhold som følge av innføring av ordningen I hovedsak prioriteringseffekter

3.3.1 Oppsummering av funn

Litteraturgjennomgangen gir kun to eksempler på studier som beskriver intrasektorielle kvantitative effekter. Begge rapportene omhandler økonomiske styringsvirkemidler. Den ene rapporten inneholder en analyse av effektivitetstap og gevinster ved statlige bindinger overfor kommuner (hovedfokus på økonomiske virkemidler i form av øremerkede tilskudd), mens den andre undersøker hvordan Samhandlingsreformens ordning med kommunal betaling fra dag én for utskrivningsklare

pasienter påvirker tjenestetilbudet i den kommunale pleie- og omsorgssektoren. Sistnevnte innbefatter også juridisk styring gjennom Samhandlingsreformen som politisk vedtak – fulgt opp med lovpålagte avtaler mellom sykehus og kommuner og finansieringskrav. En av rapportene ser generelt på kommunesektoren, mens den andre rapporten tar for seg helse- og omsorgssektoren.

Rapportene er basert på statistisk analyse av registerdata, supplert av spørreundersøkelser og kvalitative intervjuer.

Begge rapportene omhandler prioriteringseffekter. I den ene rapporten påpekes det at effektivitetstap ved statlige reguleringer kan skyldes reguleringer som reduserer kommunenes mulighet til å dimensjonere størrelsen på det offentlige konsumet sett opp mot lokalbefolkningens preferanser, samt reguleringer som svekker kommunenes anledning til å prioritere ulike tjenester innenfor en gitt inntektsramme. Forfatterne finner det sannsynlig at statlige reguleringer fører til et effektivitetstap i kommunene gjennom redusert prioriteringseffektivitet gjennom manglende tilpasning av ressursbruk til lokale forhold. Eksempelvis avdekkes det at øremerkede satsinger innenfor f.eks. skole og helsefinansiering endrer lokalpolitikernes mulighet til å gjøre egne prioriteringer. Forskjellene mellom ønsker og reell prioritering antas også å utgjøre et tap i prioriteringseffektivitet.

I den andre rapporten avdekker forfatterne endringer i pleie- og omsorgstjenestenes innhold som følge av innføring av ordningen med kommunal betaling fra dag én for utskrivningsklare pasienter. Det påpekes blant annet at en betydelig økning i innsats for en ganske liten brukergruppe (utskrivningsklare pasienter) påvirker tilbudet til en bredere gruppe brukere, for eksempel ved at terskelen for å få sykehjemsplass og hjemmetjenester har blitt høyere.

3.3.2 Omtale av bidragene

Hvor stort er effektivitetstapet ved statlig regulering av kommuner og fylkeskommuner

Rapporten fra 2000 er laget for KS. Forfatterne analyserer effektivitetstap og gevinster ved statlige bindinger overfor kommuner og fylkeskommuner. Analysen ser på prioriteringseffekter internt i sektorene. Analysene bygger på gjennomgang av foreliggende litteratur samt analyse av data hentet fra kommunale regnskap, selvangivelsesstatistikk samt omfattende intervjudata om kommunestyre- og fylkestingsrepresentantenes holdninger og preferanser. Effektivitetstapet ved statlige reguleringer kan skyldes reguleringer som reduserer kommunenes mulighet til å dimensjonere størrelsen på det offentlige konsumet i forhold til lokalbefolkningens preferanser og reguleringer som svekker kommunenes anledning til å prioritere ulike tjenester innenfor en gitt inntektsramme. En finner det sannsynlig at statlige reguleringen fører til et effektivitetstap i kommunene gjennom redusert prioriteringseffektivitet gjennom manglende tilpasning av ressursbruk til lokale forhold. En ser nærmere på effekter innen tre sektorer – grunnskole, eldreomsorg og barnehage. En søker å sammenligne kommune- og fylkeskommunale politikeres budsjettønsker gjennom å spørre hvordan en mener kommunen/fylkeskommunen bør prioritere ut ifra tidligere års budsjett. Deres prioriteringer sammenlignes så med de realiserte budsjettendringer. Tabellen på neste side viser forskjellene i prioriteringer fra 1993 til 1998 og gjennomsnittet for kommuner innenfor grunnskole, barnehage og eldreomsorg.

Tabell 3-4 Forskjell i prioriteringer fra 1993–1998 og gjennomsnitt for kommuner innenfor grunnskole, barnehage og eldreomsorg.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Snitt
Ønsket prioritering grunnskole i kr 1 000 pr. innbygger	0,171	0,236	0,098	0,162	0,204	0,313	0,197
Faktisk prioritering grunnskole i kr 1 000 pr. innbygger	-0,108	0,032	-0,049	0,126	0,315	0,531	0,141
Ønsket prioritering barnehage i kr 1 000 pr. innbygger	0,035	0,049	0,005	0,028	0,033	0,056	0,034
Reell prioritering barnehage i kr 1 000 pr. innbygger	0,137	0,07	0,05	0,072	0,023	0,025	0,063
Ønsket prioritering eldreomsorg i kr 1 000 pr. innbygger	0,265	0,35	0,167	0,265	0,277	0,4	0,287
Reell prioritering eldreomsorg i kr 1 000 pr. innbygger	-0,005	0,073	0,264	0,19	0,169	0,286	0,163

Forskjellene mellom ønsker og reell prioritering antas å utgjøre et tap i prioriteringseffektivitet. Som en ser varierer dette fra år til år, men i snitt viser resultatene at den største avstanden – og det antatt største effektivitetstapet – er innen eldreomsorgen. Lignende tall er presentert for tre fylkeskommunale saksområder: samferdsel, somatiske sykehus og videregående opplæring. Tallene viser at effektivitetstapet er størst innen videregående opplæring og samferdsel. Rapporten nevner indirekte effekter, men dette har ikke vært gjenstand for analyse.

Samhandlingsreformens konsekvenser for det kommunale pleie- og omsorgstilbudet

Rapporten fra 2014 er skrevet av IRIS, på oppdrag for KS. Fokus er på hvordan Samhandlingsreformens ordning med kommunal betaling fra dag én for utskrivningsklare pasienter påvirker tjenestetilbudet innenfor pleie- og omsorgssektoren i kommunene. Rapporten er basert på en analyse basert på registerdata som beskriver utviklingen i noen sentrale indikatorer i pleie- og omsorgssektoren over tid og kvalitative intervjuer med et bredt spekter av informanter i 12 casekommuner. Styringsvirkemidlene som brukes er delvis juridisk gjennom Samhandlingsreformen som politisk vedtak – fulgt opp med lovpålagte avtaler mellom sykehus og kommuner og finansieringskrav etter et stykkprisprinsipp. Funn i rapporten er:

- ▶ Pasienter som sykehusene melder utskrivningsklare til kommunen er ofte sykere enn før Samhandlingsreformen. De forlater sykehuset med mer alvorlige, mer behandlingskrevende og/eller mer komplekse sykdomstilstander. En ser at antall legetimer pr. uke pr. beboer i sykehjem øker fra 0,33 i 2009 til 0,45 i 2013. De medisinske kostnadene i kommunene økte også med 9 % i institusjon og 36 % i hjemmetjenesten fra 2011 til 2013.
- ▶ Det foregår et visst skifte i kommunehelsetjenestens karakter, i retning av mer behandling og pleie av kort varighet og av mer spesialisert karakter. Det er vekst i andelen korttidsplasser og andelen plasser til habilitering/rehabilitering, men den skjer i hovedsak på bekostning av langtidsplasser. Reell kapasitetsøkning på institusjonsplasser forekommer i liten grad. Andelen korttidsplasser i sykehjem øker f.eks. fra 13,6 % i 2009 til 19 % i 2013. Andelen rehabiliteringsplasser i samme periode øker fra 6,6 til 9,3 %.
- ▶ Terskelen for å få sykehjemsplass og hjemmetjenester er blitt høyere. Utviklingen av mer spesialiserte tjenester går på bekostning av enklere tilbud. Dette kan i neste omgang begrense den forebyggende effekten som enklere tjenester kan ha.

- ▶ Reduksjonen i andelen beboere i institusjon og stabiliteten i andel som mottar hjemmetjenester blant de aller eldste, kan indikere at oppbygging av kortsiktig medisinsk behandlings- og oppfølgingstjeneste til de utskrivningsklare har gått ut over det langsiktige tjenestetilbudet til eldre.
- ▶ Det er ikke direkte økonomiske insentiver i samhandlingsreformen til å drive primærforebyggende helsearbeid blant eldre, og det settes i liten grad inn særlige ressurser i kommunene for å drive denne typen forebygging.
- ▶ Omstillingsutfordringene i de store kommunene ser ut til å være betydelig større enn i de små.
- ▶ Det har vært et løft i det faglige nivået i flere kommuner. Dette har gjort arbeidet mer interessant, men det er usikkert om det faglige nivået er løftet nok til å håndtere variasjonen i behov blant utskrivningsklare pasienter. F.eks. øker prosentandelen sykepleierårsverk fra 24 % i 2009 til 28,8 % i 2013.
- ▶ Det er uklart om samhandlingen mellom kommuner og sykehus om den enkelte pasient har blitt bedre.
- ▶ Rapporteringen av avvik fra tjenesteavtalen om utskrivningsklare pasienter varierer. I flere kommuner fortelles det at de ikke har tid til å rapportere avvik, og at slik rapportering har liten effekt.

En erfarer at endringene særlig påvirker kvalitet og omfang i tjenestetilbudet for pasienter med demens, rus-/psykiatripasienter, kronisk syke og ensomme som bor hjemme. Det fører også til økt kjøp av tjenester. En betydelig økning i innsats for en ganske liten brukergruppe (utskrivningsklare pasienter) påvirker tilbudet til en bredere gruppe brukere, f.eks. ved at terskelen for å få sykehjemsplass øker.

3.4 Kvalitative intrasektorielle effekter

Det største tilfanget av dokumentasjon om effekten av statlig styring av kommunesektoren hører til i kategorien kvalitative intrasektorielle effekter. I denne kategorien er det identifisert 10 bidrag.

Tabell 3-5 Oppsummering av rapporter

Tittel	Innhold	Sektor	Effekter
Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren	Presenterer en oversikt over rapporterings- og dokumentasjonskrav som stilles til grunnskoler og videregående skoler, og hvordan lærere, skoleledere og skoleeier oppfatter de kravene som stilles.	Skole	Rapportering – dokumentasjons- og rapporteringskrav Kostnads- og prioriterings-effektivitet Kravene fortrenger tid til å forbedre undervisningen. Vanskelig å konkludere med at nytten av kravene forsvare kostnadene
Kommunalt rusarbeid og innlemming av statlig rustilskudd i den kommunale rammen	Formålet med dette prosjektet har vært å skaffe mer kunnskap om det kommunale rusarbeidet (organisering, innhold, utfordringer mm.), samt analysere virkningene av at det statlige tilskuddet til rusarbeid fra 2013 ble lagt inn i den kommunale rammen.	Helse/ rusomsorg	Økonomisk styring – omlegging fra tilskudd til rammefinansiering Prioriteringseffekt Kommunene har ulike erfaringer: noen melder om styrket rusarbeid, mens andre opplever en svekking

Statlig styring av kommunene: Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer	Kartlegging av statens bruk av juridiske virkemidler i styringen av kommunene i perioden 1999–2009. Gjelder områdene utdanning (grunnskole), helse og omsorg samt miljøvern (med unntak av plansaker).	Skole, helse og omsorg, miljø	Juridisk – lovverk, forskrift og rundskriv Prioriteringseffekter Detaljerte statlige krav har medført: økt interkommunalt samarbeid, mer detaljerte styringssystemer, økt innsats på bekostning av andre områder
Likeverdighet mellom stat og kommune	Skiftende regjeringer og Storting har gått inn for at forholdet mellom stat og kommune i større grad skal være preget av partnerskap og likeverdighet. Rapporten undersøker i hvilken grad dette er tilfelle, både i forhold til det nasjonale partnerskapet og partnerskapsordningene innenfor NAV, barnevernet, samhandlingsreformen og i GNIST-prosjektet i grunnskolen.	NAV, barnevern, helse og omsorg, og skole	Generell kommentar om at statlig rettighetslovgivning medfører en skjevhet i den kommunale ressursbruken, men dette spesifiseres ikke nærmere utover enkelt-eksempler. Prioriteringseffekter
Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styring av kommunene	Belyser bruken av øremerkede tilskudd som et statlig virkemiddel i styringen av kommunesektoren, og undersøker i hvilken grad staten gjennom øremerkede tilskudd oppnår de ønskede virkninger på kommunenes prioriteringer. Samtidig er det lagt vekt på å få fram eventuelle utilsiktede virkninger et slikt styringsvirkemiddel har.	Skole, kultur, helse og omsorg, teknisk	Økonomisk styring – øremerkede tilskudd Prioriteringseffekter Øremerkede tilskudd har som hovedregel virkning på tjenestetilbudet. Virkningen varierer imidlertid etter hvordan det enkelte tilskuddet er utformet, og den avtar over tid. Prisnøytrale tilskudd gir lekkasjer til andre områder.
Riksrevisjonens undersøkelse av offentlig folkehelsearbeid	Målet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad kommunenes og fylkeskommunenes folkehelsearbeid er systematisk og langsiktig, og i hvilken utstrekning de statlige virkemidlene understøtter dette arbeidet.	Helse og omsorg	Kombinasjon av juridiske, økonomiske, og pedagogiske virkemidler (med utg. pkt. i folkehelsesloven) De fleste kommunene har foreløpig ikke etablert et systematisk folkehelsearbeid. Folkehelsearbeidet er ikke godt nok forankret i sektorer utenfor helse.
Helhetlig rehabilitering i kommunal regi: Kommunale aktørers «oversettelse» av helhetlig rehabiliteringspolitikk	Kommunale aktørers translasjon av nasjonal rehabiliteringspolitikk. Norske kommuner er tildelt et omfattende ansvar for rehabilitering i en periode der kommunen er blitt statens viktigste «produsent» av velferdstjenester. Dette er en politisk styrt utvikling innenfor velferdsstaten. Funn er at statlige føringer for å skape et likere og mer helhetlig tilbud ikke lykkes fordi kommunene tilpasser de virkemidlene staten pålegger.	Helse og omsorg	Juridisk – lovpålagte organisatoriske virkemidler: koordinerende enhet, individuell plan og koordinator Prioriteringseffekter Staten pålegger kommunen bruk av visse virkemidler – studien viser at kommunenes fortolkning i egen gjennomføring reduserer den ønskede utvikling mot likere tilbud.

Kvalitetsarbeid i pleie- og omsorgstjenesten	En studie om iverksettingen av Internkontrollforskriften, Kvalitetsforskriften og den Nasjonale strategien for kvalitetsforbedring i Sosial- og helsetjenesten. Studien er gjennomført i to institusjons-avdelinger og i hjemmetjenesten i en kommune.	Helse og omsorg	Juridisk styring – forskrift som stiller krav til bl.a. individuell rett Prioriteringseffekter Trange rammer fordrer fokus på lovpålagte tjenester. Ikke-lovpålagte tjenester og tiltak rettet mot utvikling av f.eks. kompetanse nedprioriteres
Hørt om Frifond? Evaluering av ny støtteordning for lokalt frivillig virke blant barn og unge	Evaluering av Frifond, som gir statlig støtte til lokalt, frivillig virke blant barn og unge. Målgruppen er nær sagt alle typer av frivillig virksomhet, og omfatter både lag som inngår i landsdekkende organisasjoner og frittstående lag uten slik tilknytning.	Kultur	Økonomisk – tilskudd Prioriteringseffekt Ingenting tyder på at den statlige støtten har ført til reduksjon i den kommunale støtten
Fra innvortes til utvortes bruk. Sluttrapport fra evaluering av Kommunal- og regionaldepartementets Stifinnerprogram	Stifinnerprogrammet er et statlig forsøksprogram i regi av Kommunalavdelingen i KMD hvor siktemålet har vært å prøve ut en mer helhetlig tilnærming i lokalt omstillings- og utviklingsarbeid. Åtte kommuner forpliktet seg til å innta en helhetlig tilnærming i omstillingsarbeidet. Stifinner-programmet var ment å virke gjennom kommunene. Derfor er det mer riktig å omtale Stifinnerprogrammet som åtte lokale program enn ett statlig program.	Alle sektorer	Gjorde bruk av økonomiske og pedagogiske virkemidler. Sterk vektlegging av lokal autonomi Prioriteringseffekter

3.4.1 Oppsummering av funn

Rapportene som er inkludert her har stor spennvidde. Det er flest evalueringer (5), to undersøkelser fra Riksrevisjonen og tre andre arbeider, én kartlegging og to avhandlinger (Dr.-grad og Master).

De fleste rapportene handler om forhold innenfor helse og omsorgssektoren, men også skolesektoren er tema i flere av rapportene. Noen av studiene tar opp flere sektorer, f.eks. helse og omsorg og skole, én ser på kultursektoren mens én ikke er avgrenset til noen spesifikk sektor.

Tematisk er det også her flest rapporter som handler om effekter av øremerkede tilskudd. Andre temaer som tas opp er effekter av bruken av juridiske virkemidler, effekter av rapportering, makt- og samarbeidsforhold mellom stat og kommune, kommunal fortolkning av statlige føringer og kommunal iverksetting av lovpålagte tjenester.

Som forventet er kvalitative metoder som f.eks. intervjuer og dokumentstudier de hyppigst brukte metodene i disse arbeidene. I flere er det også gjennomført spørreundersøkelser, enten i forkant av eller etter gjennomføring av kvalitative case-studier. Dette er en ganske vanlig strategi, hvor spørreundersøkelser, dokumentstudier og intervjuer brukes til å supplere hverandre og for å gi forskjellige tilnærminger til undersøkelsens problemstilling (metodetriangulering).

Omtalene av prioriteringseffekter er i hovedsak basert på svar i intervjuer. Effektene er først og fremst beskrevet kvalitativt. Siden effekter på andre tjenester ikke er en eksplisitt problemstilling beskrives disse ofte indirekte eller på en usystematisk måte. Beskrivelsen kan ha form av eksemplifiseringer eller en anekdotisk karakter.

Styringsvirkemidler som omtales i disse studiene er først og fremst økonomisk styring gjennom øremerkede tilskudd og juridisk styring gjennom lov og forskrift. Det er også eksempler på styring gjennom krav til rapportering og bruk av pedagogiske virkemidler.

De vanligste effektene som beskrives er at statlige pålegg eller øremerkede tilskudd medfører at andre tjenester nedprioriteres. For eksempel at statlige krav om rapportering i skolen fortrenge mulighet til å forbedre undervisningen eller bygge bedre relasjoner til elevene. Et annet eksempel er at øremerkede tilskudd til kommunalt rustilbud bidrar til opprettelse av stillinger (ruskonsulenter, boveiledere) som forsvinner hvis tilskuddene opphører. Det er ikke noe entydig mønster når det gjelder hvilke typer tjenester som bli fortrent av øremerking. Dette er saks- og sektorspesifikt. Et annet moment er at prioriteringseffekten av øremerking beskrives å avta over tid. Dette kan enten skyldes lekkasje (at øremerkede midler brukes til noe annet enn de var tiltenkt). En variant av lekkasje som beskrives er at en lokalt refortolker de statlige føringene i lys av lokale utfordringer. Dette kan bidra til å øke prioriteringseffektiviteten på bekostning av kostnadseffektivitet. Juridiske virkemidler beskrives i stor grad å ha samme effekt, dvs. at det medfører en annen prioritering mellom tjenester enn en ville valgt lokalt. Pedagogiske virkemidler beskrives ikke eksplisitt å påvirke prioriteringseffekt, men i de tilfeller hvor pedagogiske virkemidler omtales er det i sammenheng med bruk av andre virkemidler.

Kostnadseffektivitetsperspektivet blir ikke eksplisitt tatt opp i disse studiene, det er prioriterings-effekter som omtales. Effektene vurderes litt forskjellig. I noen tilfeller drøftes effektene i et negativt perspektiv i den forstand at en opplever at statlig styring gjennom øremerking, juridisk styring eller rapporteringskrav reduserer prioriteringseffektiviteten lokalt. I andre tilfeller vil faginstanser lokalt se positivt på statlig øremerking fordi det beskytter prioriteringer de mener er viktig fra lokale politiske prioriteringer som ikke samsvarer med faginstansenes oppfatninger.

3.4.2 Omtale av bidragene

Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren

Denne rapporten er utarbeidet av ideas2evidence, på oppdrag for KS. Rapporten presenterer en oversikt over rapporterings- og dokumentasjonskrav som stilles til grunnskoler og videregående skoler, og hvordan lærere, skoleledere og skoleeier oppfatter de kravene som stilles. Rapporten presenterer også en kost-nytte-analyse av rapportering og dokumentasjon i skolesektoren, samt konkrete anbefalinger av hvilke krav som bør beholdes, justeres eller prioriteres bort.

Rapporten undersøker hvorvidt de «riktige tingene» rapporteres og dokumenteres til «riktig nivå», og om rapporteringen og dokumentasjonen gjøres på en riktig måte. Funn og analyser er basert på dokumentstudier, kvalitative intervjuer med ansatte i sektoren, og spørreundersøkelse til lærere, skoleledere og skoleeiere.

Rapporten viser blant at lærerne ville brukt tiden som fortrenge i klasserommet som følge av dokumentasjons- og rapporteringskrav primært på å forbedre undervisningen og å bygge gode relasjoner med elevene. Når dette kombineres med funn som tyder på at de som utformer og forvalter rapporterings- og dokumentasjonskravene har liten eller usikker kunnskap om kostnadene som generes nedover i systemet, blir det vanskelig å konkludere med at nytten av kravene forsvare kostnadene.

Det konkluderes videre med at enkelte av rapporterings- og dokumentasjonskravene er unødvendig omfattende i forhold til kravets formål, samt at det ligger et stort effektivitetspotensial i måten rapporteringen utføres på. Et mer bevisst forhold til dokumentasjon og rapportering, hvor begrunnelsene for dette fra utdanningsmyndighetene, skoleeierne og andre aktører i skolesektorens side er klarere og mer målrettet, vil derfor kunne gi bedre kvalitet og styring i skolesektoren.

Rapporten identifiserer ikke indirekte effekter som strekker seg utenfor skolen (intersektorielle effekter).

Kommunalt rusarbeid og innlemming av statlig rustilskudd i den kommunale rammen

Denne rapporten ble utarbeidet av Sintef, på oppdrag for Helsedirektoratet. Det har blitt gjennomført en kartlegging av det kommunale rusarbeidet i 44 % av landets kommuner. Formålet med prosjektet har vært å skaffe mer kunnskap om det kommunale rusarbeidet (organisering, innhold, utfordringer mm.), samt analysere virkningene av at det statlige tilskuddet til rusarbeid fra 2013 ble lagt inn i den kommunale rammen. Studien er basert på litteraturstudier, intervjuer og en spørreundersøkelse blant kommunene.

Omleggingen av den statlige finansieringen av kommunalt rusarbeid fra tilskudd til rammefinansiering begrunnes med prinsippet om kommunalt selvstyre. Det vil si at kommunene selv kan prioritere innenfor rusarbeidet ut fra lokale ressurser og behov. Endringen fra øremerket tilskudd til generell rammebevilgning var ikke ment å gi noen vesentlige inntektsforskyvninger mellom kommunene sammenlignet med en videreføring av den tidligere finansieringen.

Rapporten påpeker at den økonomiske situasjonen blir vurdert som den viktigste enkeltfaktoren som påvirker det kommunale rusarbeidet. De tidligere øremerkede midlene gikk blant annet til å opprette prosjektstillinger som ruskonsulent, boveileder, ungdomskonsulent, LAR-konsulent og miljøarbeider. Omlag én av fem rapporterer at de økonomiske rammene har blitt bedre etter omleggingen, mens én av tre mener at de har blitt dårligere fra 2012 til 2013. 43 % rapporterer at rammene er uendret. Det faktiske tjenestetilbudet har også endret seg noe fra 2012 til 2013.

Av tiltakene som er styrket er det tidlig intervensjon og boligsosiale tiltak som kommer best ut. Rundt 25 % rapporterer at disse er styrket. Ser vi på svekking av tiltakene er det generelle ruskonsulentoppgaver som kommer dårligst ut (15 %), fulgt av lavterskel-helsetjenester (13 %) og tiltak rettet mot arbeid og aktivitet (10 %). Årsaken til endringene er dels ønske om å prioritere annerledes (41 %), redusert budsjett (41 %) og økt budsjett (18 %).

Forfatterne påpeker at det er vanskelig å vurdere hvor mye av disse endringene som skyldes at rustilskuddet ble lagt inn i rammefinansieringen til kommunene, men det er sannsynlig at det i hvert fall er en del av årsaken. Mange steder påpeker respondentene at prosjektstillinger har blitt borte, og tiltak lagt ned, som følge av at de ikke lenger mottar tilskudd. Gitt dårlig økonomi og ikke minst vanskeligheter med å få politikere til å prioritere rusfeltet, er det rimelig å tro at rustilskuddet har vært en god støtte mange steder.

Noen mener også at det at midlene ble lagt inn i rammeoverføringen gjorde at kommunen deres i praksis fikk tildelt færre midler enn tidligere. Datagrunnlaget gir dessverre ikke grunnlag for å si noe mer om eventuelle fordelingseffekter omleggingen fikk for kommunene, selv om flere altså trekker fram at fordelingsnøkkelen slo uheldig ut.

På spørsmål om hva slags finansiering som er best egnet for å nå målene i rusarbeidet, er det helt klart at øremerkede tilskudd er den foretrukne finansieringsmodellen. Den klart dominerende holdningen er at det trengs øremerking for å opprettholde innsatsen på rusfeltet. Uten øremerking blir rusarbeidet nedprioritert og forsvinner i budsjettprosessene, eller blir redusert til kun lovpålagte oppgaver. Flere beskriver at tilskuddsordningen har gitt dem muligheter til å prøve ut arbeidsmåter, utvikle prosjekter og etablere tiltak som ellers ikke ville ha vært mulig. Flere sier at tilbudet har blitt redusert etter at tilskuddet ble lagt inn i rammen, og at prosjekter og prosjektstillinger ikke har blitt videreført.

Statlig styring av kommunene: Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer

Difi har foretatt en kartlegging av statens bruk av juridiske virkemidler i styringen av kommunene i perioden 1999–2009. Kartleggingen gjelder områdene utdanning (grunnskole), helse og omsorg samt miljøvern (med unntak av plansaker). Kartleggingen er basert på dokumentstudier og intervjuer med representanter for statlig og kommunal forvaltning.

De juridiske styringsvirkemidlene som omtales inkluderer lovverk, forskrift og rundskriv. I rapporten vektlegges det at kommunene i stor grad har valgt en samarbeidsstrategi for å møte de utfordringene som økte krav fra staten skaper. Dette kan tolkes dithen at en indirekte effekt av sterkere statlig styring innvirker på hvordan kommunene organiserer seg, i form av interkommunalt samarbeid. En annen indirekte effekt er utviklingen av mer detaljerte styringssystemer i kommunene. Det påpekes også at detaljerte statlige krav kan gå ut over mindre regulerte områder.

Rapporten har først og fremst blikket rettet mot utviklingen i den statlige styringen, og ser i mindre grad på effekter av styringen i kommunene. I den grad effekter omtales, er disse anekdotiske. Dette gjelder blant annet en effekt på utdanningsområdet. Her beskrives det intrasektorielle effekter i form av at statlige krav på ett område påfører kommunen utgifter som må hentes inn gjennom kutt på andre. Dette konkrete eksempelet gjelder krav til spesialundervisning vs. opprettholdelse av grendeskoler. Dette dreier seg altså om omfang av tjenester, og at statlige krav på ett område kan fortrenge andre tjenester på andre områder. Denne sammenhengen er intrasektoriell, ved at den forekommer på et annet område i samme sektor.

Likeverdighet mellom stat og kommune

NIBR og Telemarksforskning har skrevet denne rapporten på oppdrag for KS. Her påpekes det at skiftende regjeringer og Storting har gått inn for at forholdet mellom stat og kommune i større grad skal være preget av partnerskap og likeverdighet. Rapporten undersøker i hvilken grad dette er tilfelle, både i forhold til det nasjonale partnerskapet og partnerskapsordningene innenfor NAV, barnevernet, samhandlingsreformen og i GNIST-prosjektet i grunnskolen. Undersøkelsen er basert på dokumentstudier og intervjuer. Rapporten omhandler både NAV, barnevern, helse (samhandlingsreformen) og skole (GNIST-prosjektet).

Rapporten omhandler i begrenset grad effekter av statlig styring. Som en generell kommentar fastslås det at statlig rettighetslovgivning kan medføre en skjevhet i den kommunale ressursbruken, men dette spesifiseres ikke nærmere. I den grad konkrete eksempler trekkes frem, vises det til at opplæringslovens rettighetsfesting av krav til leksehjelp har direkte betydning for kommunens øvrige budsjettprioriteringer. Det gjøres ikke forsøk på å kvantifisere eller verdsette slike effekter.

Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styring av kommunene

Riksrevisjonen publiserte denne rapporten i 1999. Formålet med undersøkelsen var å belyse bruken av øremerkede tilskudd som et statlig virkemiddel i styringen av kommunesektoren, og å undersøke i hvilken grad staten gjennom øremerkede tilskudd oppnår de ønskede virkninger på kommunenes prioriteringer. Samtidig ble det lagt vekt på å få fram eventuelle utilsiktede virkninger et slikt styringsvirkemiddel har og administrasjonskostnader i tilknytning til øremerkede tilskudd.

Undersøkelsen ble gjennomført ved en analyse av en rekke sentrale stortingsdokumenter og behandlingen av disse. Relevante NOU-er og rapporter samt økonomireglementet for staten ble gjennomgått. En spørreskjemaundersøkelse til ni departementer ble benyttet for å skaffe en oversikt over ulike typer tilskuddsordninger og prosessen omkring etableringen og oppfølgingen av øremerkede tilskudd. For å belyse eventuelle utilsiktede virkninger på kommunalt og statlig

regionalt nivå av øremerkede tilskudd, ble det foretatt intervju av rådmenn/sektorsjefer i et utvalg kommuner og hos Fylkesmannen og Statens utdanningskontor i tre fylker.

Riksrevisjonen så på åtte utvalgte tilskuddsordninger innenfor fem ulike departementsområder. Følgende øremerkede tilskudd ligger til grunn for drøftingen: Tilskudd til skolefritidsordninger, tilskudd til musikkskoler og tilskudd til barnehager er prisvridende driftstilskudd med enhetssatser. Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser er et prisvridende investeringstilskudd med enhetssatser. Tilskudd til avløpsrensing er et prisvridende investeringstilskudd hvor staten finansierer en viss andel av kommunenes utgifter. Tilskudd til omsorgstjenester, tilskudd til psykiatri og lønnstilskudd til omsorgstjenester er prisenøytrale driftstilskudd som fordeles etter objektive kriterier.

Det ble funnet at øremerkede tilskudd som hovedregel har virkning på tjenestetilbudet. Virkningen avtar imidlertid over tid, og varierer etter hvordan det enkelte tilskuddet er utformet:

- ▶ Prisvridende driftstilskudd har virkning på aktivitetsnivået i det samme året som tilskuddssatsen blir endret. Alle de tre ordningene som inngår i undersøkelsen har positiv virkning på aktivitetsnivået (tilskudd til barnehager, tilskudd til musikkskoler og tilskudd til skolefritidsordninger). En mulig forklaring på at prisvridende tilskudd har virkning på aktivitetsnivået, kan være at kostnadene ved å produsere tjenestene blir lavere for kommunene slik at de grunnleggende kostnadsforholdene mellom sektorene blir endret. En annen mulig forklaring er at disse tilskuddene har innebygget en relativ enkel kontrollmekanisme ved at rapporteringen er knyttet opp mot utførelse av bestemte aktiviteter (f.eks. antall plasser) hos kommunene.
- ▶ Virkningen av prisenøytrale tilskudd er mer usikker. Hos to av de prisenøytrale tilskuddsordningene (tilskudd til psykiatri og lønnstilskudd til omsorgstjenester) er det dessuten observert store lekkasjer til andre områder innenfor kommunal sektor. En mulig årsak kan være at prisenøytrale tilskudd ikke påvirker kommunenes kostnader ved å produsere en tjeneste, men bare dens totale inntekter. Videre er det ikke en klar kobling mellom tildelingskriterier og utførelse av aktivitetene som tilskuddet er forutsatt å dekke. Selv om det medfører en forpliktelse til å bruke de økte overføringene i sin helhet på det øremerkede området, kan det være vanskelig å kontrollere at kommunene ikke reduserer sitt forbruk av egne midler (rammetilskudd og skatteinntekter) til formålet. De store lekkasjene for de to prisenøytrale tilskuddene illustrerer behovet for å utarbeide presise oppfølgingskriterier slik at man kan etterprøve om den tilsiktede virkningen oppnås.

Riksrevisjonen bemerker at de store lekkasjene for de prisenøytrale tilskuddene ikke behøver å være uttrykk for at kommunene ikke prioriterer dette formålet. Undersøkelsen viser at prisenøytrale tilskudd har en større virkning på aktiviteten på noe sikt enn i det året økningen i tilskuddssatsen skjer. Tregheter i kommunenes tilpasning, for eksempel på grunn av knapphet på kvalifisert arbeidskraft, kan være en årsak til at virkningene på aktivitetsnivået først skjer etter noen år. Det antas i rapporten at prisvridende driftstilskudd har større virkninger på aktivitetsnivået enn prisenøytrale tilskudd. Valg av tilskuddstype kan således være av stor betydning for hvorvidt målsettingen med ordningen nås.

Undersøkelsen viser for øvrig at virkningene av øremerkede tilskudd i de fleste tilfellene avtar over tid. Tilskuddsordningene har derfor normalt sterkest virkning på aktivitetsnivået i den første utbyggingsfasen. Dette understreker behovet for at departementene i større grad bør foreta en løpende (årlig) gjennomgang av tilskuddsordningene med henblikk på om ordningen skal opphøre eller innlemmes i inntektssystemet. Det bør i denne forbindelse også vurderes om utformingen av tilskuddsordningene er hensiktsmessig.

Riksrevisjonens undersøkelse av offentlig folkehelsearbeid

Denne undersøkelsen ble publisert av Riksrevisjonen i 2015. Målet med undersøkelsen var å vurdere i hvilken grad kommunenes og fylkeskommunenes folkehelsearbeid er systematisk og langsiktig, og i hvilken utstrekning de statlige virkemidlene understøtter dette arbeidet. Undersøkelsen er basert på dokumentstudier, intervjuer og spørreundersøkelser.

Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret for det nasjonale folkehelsearbeidet, og skal sørge for at folkehelseovens formål og forutsetninger blir oppfylt. Departementet følger opp dette og understøtter folkehelsearbeidet i kommuner og fylkeskommuner gjennom bruk av økonomiske, pedagogiske, juridiske og organisatoriske virkemidler.

Slik det fremgår av Riksrevisjonens undersøkelse, er dette statlig styring med liten prioriterings-effekt. Hovedfunn i undersøkelsen er:

- ▶ **De fleste kommunene har foreløpig ikke etablert et systematisk folkehelsearbeid.** Krav til systematikk i folkehelsearbeidet er beskrevet i folkehelseoven, og innebærer at kommunene skal utarbeide en kunnskapsbasert oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer som legges til grunn for det videre arbeidet med folkehelsen. Oversikten skal benyttes i forbindelse med utforming av mål og strategier for folkehelse i kommunale planer og ved iverksettelse av tiltak rettet mot de viktigste, lokale utfordringene. Innsatsen skal evalueres og vurderes gjennom kommunenes egen internkontroll. Kommunene har ifølge folkehelseoven en plikt til å iverksette nødvendige tiltak for å bedre folkehelsen, og Stortinget har særlig pekt på det ansvaret som ligger i å utjevne helseforskjeller som følger av sosiale forhold. Undersøkelsen indikerer manglende samsvar mellom utfordringer og iverksatte tiltak i kommunene. Selv om folkehelseoven trådte i kraft i 2012, har store deler av innholdet, blant annet kravet om oversikt, inngått i tidligere helseovgivning. Riksrevisjonen mener i lys av dette at en kunne ha forventet at kommunene var kommet noe lenger i arbeidet med oversikten. Så lenge oversikten mangler, er det vanskelig å oppfylle kravene til systematikk i folkehelsearbeidet, blant annet når det gjelder utarbeidelse av planer, iverksettelse av tiltak og evaluering.
- ▶ **Arbeidet med folkehelse og folkehelseiltak er ikke tilstrekkelig kunnskapsbasert.** Flere statlige aktører har viktige roller når det gjelder å framskaffe og formidle kunnskap om folkehelse og folkehelsearbeid. Både Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet, Nasjonalt folkehelseinstitutt og Fylkesmannen skal understøtte det kunnskapsbaserte folkehelsearbeidet som foregår lokalt og regionalt. Kommunen og fylkeskommunen har også selv et ansvar for å evaluere sitt arbeid. Undersøkelsen viser at flere kommuner er usikre på hvilke virkemidler og tiltak som er effektive og kan bidra til å redusere de største, lokale folkehelseutfordringene, særlig når det gjelder utjevning av sosiale helseforskjeller. Folkehelseinstituttet bekrefter at det foreløpig foreligger for lite kunnskap om hvilke effekter ulike tiltak har for folkehelsen, og at dette er et område hvor kommunene trenger mer informasjon. En del kommuner opplever det som enklere å iverksette tiltak rettet mot levevaner, som har en mer direkte virkning på helse, enn tiltak som retter seg mot de bakenforliggende, strukturelle årsakene til sosial ulikhet i helse. Etter Riksrevisjonens vurdering har staten et viktig ansvar for å framskaffe og formidle kunnskap om folkehelse og hva som kan gjøres for å bedre denne. Kommunene har også selv et ansvar for å evaluere egen innsats. I undersøkelsen oppgir hver fjerde kommune at de ikke har evaluert egne folkehelseiltak.
- ▶ **Folkehelsearbeidet er ikke godt nok forankret i sektorer utenfor helse.** Folkehelsen påvirkes i stor grad av forhold som ligger utenfor helsesektoren, og det er viktig at folkehelsearbeidet skjer gjennom bruk av ulike sektors virkemidler. Dette gjelder både for kommuner, fylkeskommuner og i staten. Stortinget har vist til folkehelseovens prinsipp om "helse i alt vi gjør" og viktigheten av at hensynet til befolkningens helse ivaretas i all politikk. Undersøkelsen viser at 41 % av kommunene ikke har etablert et systematisk samarbeid om folkehelse på tvers av sektorer. Disse kommunene har i noe mindre grad utarbeidet oversikt over helsetilstand og

påvirkningsfaktorer, og i noe mindre grad inkludert folkehelse i kommunale planer enn de som har etablert slikt samarbeid. Manglende forankring på tvers av sektorer trekkes av fylkeskommunene fram som en av de viktigste barrierene mot et systematisk og langsiktig folkehelsearbeid i fylket.

► **Det er behov for å styrke oppfølgingen av det kommunale folkehelsearbeidet.**

Helsedirektoratet, Nasjonalt folkehelseinstitutt og fylkesmannsembetene har støttet folkehelsearbeidet lokalt og regionalt ved å bruke flere pedagogiske virkemidler. Helsedirektoratet har utviklet veiledere og tilrettelagt for erfaringsutveksling som skal hjelpe kommunene i det praktiske arbeidet. Fylkesmennene har tilbudt råd og veiledning og gjennomført tilsyn på vegne av Statens helsetilsyn. Undersøkelsen viser at kommunene er positive til folkehelseloven, og at nær ni av ti kommuner mener den har ført til økt satsing på folkehelsearbeid lokalt. Selv om kommunene har fått styrket økonomi i forbindelse med folkehelsearbeidet og samhandlingsreformen, er det få økonomiske insentiver som fremmer satsing på det brede folkehelsearbeidet, og begrensede sanksjoner knyttet til manglende gjennomføring av dette. I undersøkelsen gir et stort flertall av kommunene uttrykk for at de har behov for klarere nasjonale føringer og retningslinjer som konkretiserer hva godt folkehelsearbeid innebærer, og at bredden i arbeidet er krevende å håndtere.

Helhetlig rehabilitering i kommunal regi: Kommunale aktørers «oversettelse» av helhetlig rehabiliteringspolitikk

Dette er en doktorgradsavhandling fra Universitetet i Nordland fra 2015. Temaet for avhandlingen er kommunale aktørers translasjon av nasjonal rehabiliteringspolitikk. Rehabilitering er et politikk- og virksomhetsområde som angår mange mennesker med funksjonsnedsettelse og kroniske lidelser. Norske kommuner er tildelt et omfattende ansvar for rehabilitering, og området er tett innvevd i annen helse- og velferdspolitik som vedtas nasjonalt, men skal iverksettes lokalt. Avhandlingen ser nærmere på hva som skjer med rehabiliteringspolitikken i forflytningen fra det nasjonale til det lokale. Med nasjonal helhetlig rehabiliteringspolitikk menes den politikk som ble fremmet i Rehabiliteringsmeldingen (St. meld. nr. 21 (1998–99)), og oppfølgingen av denne. Dette innebærer føringer og krav rettet mot kommunen, i form av nye lovpålagte oppgaver som ble foreslått i Rehabiliteringsmeldingen og skrevet inn i de to nye forskrifter som kom i kjølvannet av meldingen. Avhandlingen er basert på dokumentstudier og intervjuer i fire casekommuner.

Funn er at statlige føringer som har som formål å skape et likere og mer helhetlig tilbud ikke lykkes fordi kommunene fortolker og tilpasser de virkemidlene staten pålegger. Avhandlingen handler om hvordan de lovpålagte organisatoriske virkemidlene har blitt oversatt i de fire casekommunene. Kommunens plikt til å planlegge sin virksomhet, og til å opprette en koordinerende enhet for habilitering og rehabilitering er virkemidler på systemnivå, mens individuell plan og koordinator er virkemidler og rettigheter på individnivå.

Funnene viser at plikten til planlegging fikk varierende oppslutning, og at rehabilitering innenfor planarbeidet ble konseptualisert på ulike måter. Selv om funnene fra organisatoriske virkemidler på systemnivå viser at lokale tilpasninger førte til ulikhet mellom kommunene, er konklusjonen samlet sett ganske entydig. Kommunalt planarbeid ble ofte nedprioritert, og koordinerende enhet har ikke oppnådd status som et knutepunkt i rehabiliteringsarbeidet. Kommunene har det felles at organisatoriske virkemidler på systemnivå er svakt utviklet og kan karakteriseres som lite robust.

De fire kommunene har det felles at de har tatt i bruk de organisatoriske virkemidlene på individnivå; individuell plan og koordinator. Når ideene blir satt inn i en kommunal kontekst, så kommer det til syne flere interesser enn brukernes mål og ønsker, som er de rehabiliteringspolitikken fremhever. Konseptualiseringen av individuell plan og koordinatorfunksjonen som ressurskrevende viser hvordan opplevelsen av knappe ressurser ble viktig i translasjonsarbeidet. Kontrollering i form

av rutiner og oppslutning hos tjenesteytere etter tildelingen av retten til en individuell plan og koordinator, var generelt svak.

Ser man på translasjonen av virkemidlene på system- og individnivå i sammenheng, så bidrar ikke planlegging til større likhet mellom kommunene. Når det gjelder samhandlingsteknologien, dvs. koordinerende enhet, individuell plan og koordinator, er oppslutningen hos aktører i sentrale posisjoner lav, rutineene svake, og effekten av virkemidlene vanskelig å forutsi på individnivå. Virkemidlene fremstår som lite robuste, påpekes det i avhandlingen.

Kvalitetsarbeid i pleie- og omsorgstjenesten: En studie om iverksetting av Internkontrollforskriften, Kvalitetsforskriften og Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i Sosial- og helsetjenesten

Dette er en masteroppgave fra Høgskolen i Sogn og Fjordane, fra 2010. Oppgaven er en studie om iverksettingen av Internkontrollforskriften, Kvalitetsforskriften og den Nasjonale strategien for kvalitetsforbedring i Sosial- og helsetjenesten. Studien er gjennomført i to institusjonsavdelinger og i hjemmetjenesten i en kommune. Undersøkelsen er basert på kvalitativ metode, og dataene er samlet inn gjennom samtaleintervju og dokumenter.

Styringen som undersøkes er juridisk, i form av forskrifter som stiller krav til kommunene, blant annet om individuell rett.

Det blir funnet at iverksetting av forskriftene blir en viktig oppgave for enhetsledere i kommunene. Flere opplever at dette fortrenger tiltak for kompetanseheving og internopplæring blant personale. Kommune omsetter de statlige forskriftene inne i styringsdokumenter som er relevante for dem. Trange rammer fordrer fokus på lovpålagte tjenester. Ikke-lovpålagte tjenester og tiltak rettet mot utvikling av f.eks. kompetanse nedprioriteres, som en følge av statlige pålegg på andre områder. Således kan styringen hevdes å ha intrasektorielle prioriteringseffekter, knyttet til omfang av aktiviteter.

Hørt om Frifond? Evaluering av ny støtteordning for lokalt frivillig virke blant barn og unge

Rogalandsforskning gjennomførte denne evalueringen på oppdrag for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kulturdepartementet i 2002. Frifond er en statlig tilskuddsordning til lokalt, frivillig virke blant barn og unge. Støtteordningen ble satt i gang høsten 2000. Målgruppen er nær sagt alle typer av frivillig virksomhet, og omfatter både lag som inngår i landsdekkende organisasjoner og frittstående lag uten slik tilknytning. I denne evalueringen har det blitt undersøkt hvilke effekter pengene fra Frifond har hatt for målgruppen. Evalueringen er basert på dokumentstudier, intervjuer og spørreskjema.

Frifond innebærer at penger bevilges over statsbudsjett til frivillige organisasjoner, ikke kommuner. Dette er dermed ikke en direkte styring av kommunene. Evalueringen tas likevel med her, ettersom tilskuddsordningen også har potensial til å påvirke kommunenes prioriteringer på kulturområdet.

En viktig betingelse for at Frifond-midlene skal få noen effekt lokalt er at midlene ikke fører til at andre finansielle bidragsytere, slik som kommunene, reduserer sin støtte. Alt i alt viser evalueringen at kommunene prioriterer kultur og idrett om lag like sterkt i 2000 som i 1997. Innad i kultursektoren har imidlertid utviklingen vært forskjellig. Kirke og kulturadministrasjon har i noen grad blitt nedprioritert til fordel for kulturformål utenom idrett. Eksempler på slike kulturformål er kunst og barne- og ungdomsarbeid. Idretten synes for sin del å ha om lag samme posisjon i kommunene i 2000 som i 1997. Utviklingen i bevilgningene fra kommunene er stabil i denne perioden. Ingenting tyder på at den statlige støtten har ført til reduksjon i den kommunale støtten.

Fra innvortes til utvortes bruk: Sluttrapport fra evaluering av Kommunal- og regionaldepartementets Stifinnerprogram

Rapporten som er laget av IRIS i 2007 er en sluttevaluering av Stifinnerprogrammet. Programmet er et statlig forsøksprogram i regi av Kommunalavdelingen i KMD hvor siktemålet har vært å prøve ut en mer helhetlig tilnærming i lokalt omstillings- og utviklingsarbeid. Åtte deltakerkommuner forpliktet seg til å innta en helhetlig tilnærming i omstillingsarbeidet for å bedre kommunenes prestasjoner innenfor fire viktige områder: lokaldemokrati, myndighetsutøvelse, tjenesteyting og samfunnsutviklerrollen. Stifinnerprogrammet var ment å virke gjennom kommunene, noe som også har vist seg i praksis. Det har vært et desentralisert forsøksprogram hvor stifinnerkommunene har hatt stor frihet fra statlig styring. Mange valg var allerede gjort i kommunene da programmet startet opp. Derfor er det mer riktig å omtale Stifinnerprogrammet som åtte lokale program enn ett statlig program. Prosjektet er gjennomført som en følgevaluering, med bruk av intervjuer, dokumentstudier, spørreundersøkelser og analyser av dataregistre. Programmet rettet seg mot å stimulere til at kommunalt utviklingsarbeid ble gjennomført på en mer helhetlig måte. Programmet la ikke opp til sterkt statlig styring av utviklingsarbeidet. Det poengteres at fravær av detaljstyring fra KMD har vært en fordel slik at innholdet i forsøkene kunne tilpasses lokale behov.

Når det gjelder lokaldemokrati mener et snitt av kommunalt ansatte og politikere i de åtte kommunene på 48 % at programmet har bedret politikernes dialog med innbyggerne, 46 % at programmet har bidratt til å styrke og utvikle politikerrollen, og 59 % at kommunenes informasjon til innbyggerne har blitt bedre.

I forhold til myndighetsutøvelse mener 73 % av kommunalt ansatte og politikere i de åtte kommunene at styringsdialogen og tilgangen på styringsinformasjon i kommunen har blitt bedre. 56 % mener programmet har bidratt til effektivisering og økonomiske innsparinger på dette området. 70 % av de kommuneansatte mener også at kommunens styring er blitt bedre som følge av Stifinnerprogrammet. Lokalt næringsliv og foreninger ble også spurt om synspunkter på kommunenes myndighetsutøvelse. Ca. 40 % av disse er tilfreds/nokså tilfreds med kommunenes effektivitet og ryddighet i saksbehandlingen. En så også på om programmet kunne ha ført til bedre driftsresultater for kommunene. En finner en bedring, men den er mindre enn for kommune-Norge som helhet. En mener å finne tegn på at forholdet mellom tjenesteomfang (hjemmetjenesten sykehjemsplasser og årsverk innen pleie og omsorg) og behov (andel innbyggere 67–79 og 80+ år) går i positiv retning, noe som kan tyde på bedre styring.

Når det gjelder tjenesteutøvelse mener 71 % av kommuneansatte og politikere i kommunene at programmet har bidratt til økt brukerorientering i kommunene, 62 % mener tjenestekvaliteten er hevet, mens 50 % mener programmet har ført til utvikling av nye IKT-løsninger. 65 % mener at programmet samlet sett har gjort kommunene til en bedre tjenesteyter.

Når det gjelder samfunnsutviklerrollen mener 65 % av kommunenes ansatte og politikere at rollen som samfunnsutvikler er styrket. Dette gjelder særlig samarbeidet med andre kommuner, men i mindre grad samarbeid med næringsliv og foreninger. Dette reflekteres i at bedrifter og foreninger gjennomgående ønsker seg et bedre samarbeid med kommunene.

4 Drøfting av funnene

4.1 Et underutforsket område?

Problemstillingene i denne litteraturgjennomgangen har vært å undersøke omfanget av undersøkelser av hvordan detaljert statlig styring på ett område påvirker andre deler av kommunal forvaltning, i hvilken grad bruk av ulike styringsvirkemidler innenfor ett område påvirker kommunen som helhet og hvilke styringsvirkemidler som sikrer kostnadseffektivitet.

På tross av en ganske omfattende søkeprosess har vi funnet ganske få bidrag som på en systematisk måte søker å analysere hvordan detaljert statlig styring på ett område påvirker andre deler av kommunal forvaltning. Det finnes mange evalueringer av statlig styring i en eller annen form, men disse fokuserer som oftest på effekter av det konkrete statlige tiltaket på den sektor/-tjeneste den er innrettet mot. Bakgrunnen må antas å være at de som bestiller tiltaksevalueringer naturlig nok er mest opptatt av eget ansvarsområde, og at helhetsperspektivet mangler. I staten har en Difi til å fokusere på denne type spørsmål, mens det i kommunesektoren først og fremst er KS som anlegger et mer helhetlig perspektiv. Derfor ser vi også at de bidragene vi har funnet som ser på hvordan detaljert statlig styring på ett område påvirker andre deler av kommunal forvaltning først og fremst er bestilt av departementet med ansvar for kommunene, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS. Forskningsrådet har også bidratt og Kulturdepartementet har også stått som bestiller av et av bidragene hvor statlig styring på ett områdes påvirkning på andre deler av kommunal forvaltning er i fokus.

I denne litteraturgjennomgangen var det i utgangspunktet et siktemål om å undersøke effekten av den statlige styringen av kommunene både i forhold til prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet. Så vidt vi har kunnet fastslå handler samtlige av de bidragene vi har funnet om effekter av statlig styring for prioriteringseffektivitet i kommunene. Fokus er gjennomgående på at den statlige styringen på en eller annen måte påvirker balansen mellom tjenester og/eller sektorer i kommunene. I noen studier oppfattes denne påvirkningen som negativ, i noen konstateres det bare at det er en påvirkning, mens i andre er det også aktører som ser positivt på effekten av styringen. De som oppfatter effektene som positive fremmer ikke standpunkter med utgangspunkt i kostnadseffektivitetshensyn, men heller med utgangspunkt i lokale uenigheter om prioriteringer, f.eks. mellom politikere og fagfolk i kommunen, eller internt i administrasjonen i kommunene. Bakgrunnen er da gjerne at f.eks. statlig øremerking sikrer ressurser til å opprettholde tjenester som antageligvis ville bortfalt uten det statlige tilskuddet, som følge av lokale prioriteringer. Fagfolk som er tilknyttet sektoren eller tjenesten som mottar øremerkingen verdsetter den statlige styringen fordi den overstyrer de lokale prioriteringene. Nedenfor går vi nærmere igjennom innholdet i de bidragene vi har inkludert i gjennomgangen.

4.2 Sektorer og temaer i bidragene

Tabellen på neste side gir en oversikt over hvilke sektorer som er i fokus i bidragene. En rekke av studiene tar for seg flere enn én sektor.

Tabell 4-1 Sektorer omtalt i bidragene

	Kvantifiserte intersektorielle effekter	Kvalitative intersektorielle effekter	Kvantifiserte intrasektorielle effekter	Kvalitative intrasektorielle effekter
Helse og omsorg	3	2	1	7
Skole	1	1		4
Kultur	2			2
Integrering	1	1		
Næring	1			
Miljø				1
Teknisk				1
Alle sektorer			1	1

Som framgår er det særlig helse- og omsorgssektoren som dominerer i bidragene i alle kategoriene av bidrag. Deretter kommer skole og kultur. Bakgrunnen for at helse- og omsorgsområdet er så dominerende er nok delvis knyttet til sektorens betydning, men også fordi omfanget av øremerking av tilskudd har vært stor på dette området.

4.3 Bidragene er fokusert rundt effekter av øremerking og juridiske virkemidler

Bidragene i gjennomgangen reflekterer i noen grad utviklingstrekk i den statlige styringen av kommunene. De eldre bidragene fokuserer mer på effektene av øremerking, mens en ser et økende innslag av omtale av effekter knyttet til bruken av juridiske virkemidler. Omtalen av pedagogiske og rapporteringsvirkemidler er så begrenset at vi ser liten hensikt i å gå nærmere inn på disse. Av disse er det pedagogiske virkemidler som nevnes oftest, men vårt inntrykk er som tidligere nevnt at disse tas opp i sammenheng med andre virkemidler. For eksempel at staten gjennom Fylkesmannen gir råd og veiledning i sammenheng med at man tilbyr tilskudd, eller innfører en ordning som er forankret i lov og forskrift. Tabellen under gir en oversikt over hvordan virkemidlene fordeler seg på de forskjellige kategoriene av bidrag.

Tabell 4-2 Hovedkategorier av virkemiddelbruk i bidragene

	Kvantifiserte intersektorielle effekter	Kvalitative intersektorielle effekter	Kvantifiserte intrasektorielle effekter	Kvalitative intrasektorielle effekter
Økonomisk	4	1	2	4
Juridisk	1	3		5
Pedagogisk		1		2
Rapportering				1

Vi ser at de økonomiske virkemidler beskrives i alle typene bidrag. I all hovedsak dreier dette seg om øremerkede tilskudd eller andre typer målrettede økonomiske satsinger. Når det gjelder juridiske virkemidler er de gjerne knyttet til rettighetsfestede tjenester eller lovfestede pålegg. Pedagogiske virkemidler nevnes utelukkende som styringsvirkemiddel i sammenheng med bruk av

andre virkemidler i tillegg (økonomiske eller juridiske). Det er bare ett bidrag hvor prioriterings-effekter av rapportering drøftes.

Under hver hovedkategori er det forskjellige styringsvirkemidler som omtales i bidragene. Som allerede nevnt er øremerkede tilskudd det klart dominerende virkemidlet. Andre økonomiske virkemidler er investeringstilskudd og stykkprising. I noen tilfeller ser en også på effekter av bortfall av øremerking. Fokus er da om rammestyring gir andre prioriteringseffekter enn øremerking.

Når det gjelder juridiske virkemidler er det som nevnt særlig pålegg/krav i lov og forskrift og rettighetsfesting som omtales, men vi finner også et eksempel på tilsyn som en variant av juridiske virkemidler.

Når det gjelder pedagogiske virkemidler i bidragene er det som nevnt i hovedsak rådgiving i sammenheng med bruk av andre virkemidler. Dokumentasjon og rapporteringskrav finner vi bare et eksempel på, fra skolesektoren.

4.3.1 Sammenheng mellom virkemiddelbruk og effektbeskrivelser

Et spørsmål er hva slags effekter de forskjellige virkemidlene beskriver. Hvis en ser på de kvantifiserte intersektorielle effektene som beskrives, dreier dette seg særlig om effekter av øremerkede tilskudd. I praksis handler dette om at en tar utgangspunkt i et tilskudd og på forskjellige måter søker å identifisere hvordan dette innvirker på de andre sektorene.

Det er forskjellige metoder som benyttes. Et eksempel er å se på hvordan én krone gitt i øremerket tilskudd påvirker ressursbruken i en kommune, i første rekke på den sektor som tilskuddet er rettet mot, men også andre sektorer. I et av bidragene hvor fokus er på kultursektoren finner en at tilskuddet bidrar med en viss økning i aktivitetstilbud overfor den målgruppen tilskuddet er ment for og at det er begrenset lekkasje til andre tiltak innen sektoren. En finner derimot at lekkasjen til andre sektorer er stor, uten at hvilke sektorer spesifiseres nærmere.

I et annet bidrag hvor treffsikkerheten av øremerking er tema finner en også betydelige lekkasje-effekter, men det er forskjell mellom sektorene. Minst lekkasje finner en for grunnskolen og pleie- og omsorgssektoren, med ca. 40 % lekkasje, mens andre sektorer har betydelig høyere lekkasje.

I et bidrag hvor en også ser på effekter av bortfall av øremerkede tilskudd i sammenheng med en forsøksordning om rammefinansiering finner en klare prioriteringseffekter i den forstand at i de områder hvor en fjerner øremerking endres budsjettandelene. Investering i barnehager reduseres med nesten 50 % i forsøkskommunen i forhold til kommuner hvor øremerkingen ble opprettholdt. På den annen side finner en økning i kulturbudsjettene og innen pleie og omsorg.

Et fjerde bidrag tar for seg handlingsplanen for eldreomsorg. For de som benyttet seg av tilskuddsmuligheten i handlingsplanen ser en klare prioriteringseffekter, hvor det satses mer på eldreomsorg. Som en eksemplifisering vises det til at kommuner som har fått tilskudd til etablering av 30 sykehjemsplasser ville hatt en barnehagedekning som var 6,5 % høyere uten satsingen.

Dette viser at sterk statlig styring har tydelige prioriteringseffekter, men de kvantifiseringene som er gjort er såpass forskjellige at de ikke kan sammenlignes. At fokuset på effekter først og fremst er knyttet til helse og omsorg, utdannings- og kultursektoren har mest med fokuset i studiene å gjøre. Vi kan ikke si at prioriteringseffektene vil være annerledes i andre sektorer.

Et annet viktig moment som flere av bidragene peker på er lekkasjeeffekter knyttet til bruken av øremerkede tilskudd. Disse er til dels betydelige og reduserer kostnadseffektiviteten av de øremerkede tilskudd til de enkelte sektormål. Effekten for kostnadseffektiv drift av kommunen som sådan, fokuseres det ikke på her.

Når det gjelder bruk av juridiske virkemidler er det nok vanskeligere metodisk å analysere effekter av disse kvantitativt. Juridiske virkemidler integreres i kommunens beslutningsprosess og det er ikke noen konkret tilskuddssummer eller lignende en kan ta utgangspunkt i. Derfor ser vi også at effekter av juridiske virkemidler først og fremst diskuteres kvalitativt. De intersektorielle effektene som beskrives er først og fremst knyttet til helse- og omsorgssektoren, men også til utdanningssektoren. Effektene som beskrives er at rettighetsfesting og/eller lovpålagte tjenester endrer vektleggingen av visse tjenester framfor andre. Hvor store disse effektene er og i hvilke sektorer/tjenester disse effektene inntreffer varierer ut ifra bidragenes fokus og de inntrykkene som formidles av informantene i de respektive bidragene. Enkelte juridiske virkemidler, som f.eks. eksempel bemanningsnormer, vil binde ressurser på en måte som er lettere å isolere, men vi har ikke eksempler på slike studier i vårt materiale.

I noen tilfeller vurderes effekter av kombinasjoner av virkemidler. Utgangspunktet er at en lovpålagt tjeneste mot en spesifikk brukergruppe kan følges opp med øremerkede midler for å finansiere denne tjenesten. Hvis kostnadene knyttet til å levere de lovpålagte tjenestene overstiger det øremerkede tilskuddet vil ordningen være underfinansiert. Effekten kan bli at en må skjøte på med tjenesteyting fra kommunens tjenesteytingsapparat som egentlig var innrettet mot andre brukere. Dette vil da framstå som et tap i prioriteringseffektivitet. For juridiske virkemidler isolert ser vi at de beskrivelsene som gis av effekter er knyttet til dreining av innrettinger av tjenester, fortrinnsvis i egen sektor.

4.4 Vår vurdering av kostnads- og prioriteringseffekter av statlig styring

Vi kan konstatere at det først og fremst er prioriteringseffekter som omtales i de bidragene vi har gått igjennom. Statens perspektiv på kostnadseffektivitet er i liten grad tema i bidragene. Andre statlige hensyn, som for eksempel hensynet til likebehandling, kan være årsaken til at en iverksetter øremerking. Fokus i bidragene er stort sett hvordan statlig styring påvirker prioriteringseffektiviteten som en antar at kommunene har et bedre grunnlag for å sikre.

Eksempelene på prioriteringseffekter er forskjellige. De vi finner er endringer i innretting av en tjeneste eller endring i ressursfordeling internt i en sektor eller mellom sektorer. Disse effektene vil kunne inntreffe for alle typer styringsvirkemidler, men de økonomiske og juridiske er de som hyppigst går igjen i bidragene. De økonomiske er lettere å analysere kvantitativt enn de juridiske.

For bruken av økonomiske virkemidler blir spørsmålet om lekkasjeeffekter viktig. Effekten av økonomiske styringsvirkemidler blir til dels sterkt redusert som følge av lekkasjer til andre sektorer, noe som taler mot bruk av denne type virkemidler. En annen type økonomiske virkemidler vi ser eksempler på er forsøksordninger eller satsinger hvor kommunen får tidsavgrensede tilskudd for å teste ut nye løsninger og/eller yte en spesifikk innsats. Ofte er tanken at kommunen når den tidsavgrensede tilskuddsordningen opphører selv skal ta over ansvaret for tjenesteytelsen. Dette ser en ofte at ikke skjer. Avhengig av perspektiv kan dette ses som et tap i kostnadseffektivitet, eller et utslag av at kommunen faktisk prioriterer i forhold til lokale behov.

Andelen av den samlede statlige finansieringen av kommunene som er øremerket er redusert. Vi har ikke oversikt over om antallet øremerkinger som sådan har gått ned. Det betyr ikke at det er mindre detaljstyring av kommunen fra statlig hold, men mye tyder på at en nå bruker andre styringsvirkemidler, da særlig juridiske og pedagogiske. Som bidragene har vist, er det knapt noen eksempler på systematiske undersøkelser av effektene av de juridiske og pedagogiske virkemidlene. Bidragene er stort sett kvalitative. De effektene som beskrives kvalitativt er i hovedsak at den statlige virkemiddelbruken endrer sammensetningen og prioriteringen av tjenester i kommunen. Hvordan og hva som endres er saksavhengig og ofte basert på informantenes subjektive oppfatninger.

Hvis vi skal oppsummere hvordan de forskjellige virkemidlene virker i lys av de tre problemstillingene i prosjektet vil vi konkludere som følger:

► **Hvordan påvirker detaljert statlig styring på ett område andre deler av kommunal forvaltning?**

Bidragene gir i første rekke grunnlag til å omtale effekter av økonomiske og juridiske styringsvirkemidler. Begge kan i prinsippet sies å påvirke kommunens prioriteringseffektivitet negativt, i den forstand at kommunens prioriteringer endres som følge av statlige styringssignaler. Det betyr at omfang av eller innhold i en tjeneste endres, eller at fordelingen mellom tjenester i en sektor eller mellom sektorer påvirkes. Gitt at en aksepterer premisset om at kommunen er den aktør som kan sikre beste prioriteringseffektivitet vil effekten av den statlige styringen måtte oppfattes som et effektivitetstap. Vi har ikke materiale som gir grunnlag for å si noe om hvilke av disse virkemidlene som har størst effekt. Det vil i utgangspunktet være kontekstavhengig, og de bidragene vi har funnet gir ikke grunnlag for å konkludere i den ene eller andre retningen.

► **I hvilken grad påvirker ulike styringsvirkemidler innenfor ett område kommunen som helhet?**

Det er få av bidragene som har hele kommunen som perspektiv. Blant de bidragene som tar for seg dette spørsmålet kan en vise til effekter på tvers av mange sektorer, men utslagene er forskjellige avhengig av hvilket område styringen er utøvd på.

► **Hvilke styringsvirkemidler sikrer kostnadseffektivitet?**

Svært få av studiene har fokus på kostnadseffektivitet. Selv om en teoretisk redegjør for begrepet, er det i praksis prioriteringseffekter som omhandles.

Rammestyring av en sektor legger til rette for at oppgaven løses effektivt isolert sett (kostnadseffektivt). Rammestyring legger videre til rette for at kommunene prioriterer mellom sektorer på en slik måte at ressursene samlet sett kommer til god anvendelse ved at de brukes der de gjør mest nytte (prioriteringseffektivitet).

Studiene viser at effekten av øremerkede midler reduseres som følge av lekkasjer. Fra et statlig perspektiv vil dette utgjøre et effektivitetstap, mens det for en kommune kan oppfattes som et utslag av prioriteringseffektivitet.

Juridiske virkemidler har i prinsippet ikke økonomiske lekkasjeeffekter. Derimot viser bidragene at det også finnes en slags lekkasjeeffekt når det gjelder juridiske virkemidler. Dette gjennom at kommuner ser ut til å velge å tolke den statlige juridiske styringen på måter som tilpasser den til lokale prioriteringsønsker.

For å sikre kostnadseffektivitet er dermed gjennomføringen av styringen viktig, i den forstand at den må være utformet på en måte som skaper incitament for å opptre i tråd med målene for den statlige styringen.

5 Forslag til videre utredninger

Oppdragsgiver ønsker forslag til mulige videre utredninger som bør igangsettes for å øke kunnskapen om effekter av statlig styring. Slik vi ser det er det ingen mangel på eksempler på utredninger eller evalueringer av den målrettede effekten av statlige pålegg eller tiltak. Kravet om evaluering følger av Reglement for økonomistyring i staten, § 16. Det en ser er at slike evalueringer som oftest er avgrenset til effekter direkte relatert til tiltaket og at en i liten grad er opptatt av effekter på andre sektorer. Det er neppe tilfeldig at de studier som mer eller mindre eksplisitt tar opp spørsmålet om statlig styrings effekter på tvers av sektorer er bestilt av KS, KRD/KMD og NFR, ikke av andre sektordepartementer. Det er naturlig at etater med overordnede og tverr-sektorielle ansvar tar tak denne type problemstillinger. I den sammenheng vil vi også nevne at Difi, som tradisjonelt har lagt mye vekt på tverrgående problemstillinger i sitt arbeid mot statsforvaltningen, nå også har fått et utvidet ansvar for kommunene. Det kan dermed være naturlig å engasjere Difi i forhold til denne type problemstillinger.

Vi tror det har liten hensikt å søke å påvirke andre aktører til systematisk å ta med dette perspektivet inn i sine bestillinger om utredninger og evalueringer. Å følge effektene av et tiltak over til andre sektorer er tid- og kostnadskrevende. Det kan heller være bedre å fokusere spesifikt på spørsmålet om intersektorielle effekter i egne utredninger. Det gjelder da å velge seg ut tiltak som er av særskilt interesse. En kan her basere seg på en risiko- og vesentlighetsvurdering av planlagte utredninger, forsøk eller lignende og initiere studier parallelt med disse hvor det intersektorielle effektperspektivet er i fokus.

En pågående evaluering som vil kunne gi verdifull informasjon om hvordan detaljert statlig styring på ett område påvirker andre deler av kommunal forvaltning er det såkalte SIO-prosjektet (Statlig finansiering av omsorgstjenester). Prosjektet, i regi av Helsedirektoratet, er et forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene. Seks kommuner deltar. I forsøket prøves det ut om statlige tildelingskriterier og statlig satte budsjettammer gir økt likebehandling på tvers av kommunegrensene og riktiger behovsdekning innenfor pleie og omsorg. Forsøket startet 1. mai 2016 og løper til 2019. Det en ser på er med andre ord om statlig finansiering bidrar til større kostnadseffektivitet.

Prosjektet kan betraktes som en særdeles sterk øremerkingsordning hvor det benyttes en kombinasjon av økonomiske og pedagogiske virkemidler. Kommunenes omsorgstjenester finansieres av staten og de tilføres også kompetanse og styringsdata som skal sette dem i stand til å fatte bedre vedtak. Foreløpige funn for prosjektet er at kommunene opplever at de lærer mye, at økonomistyringen blir bedre og at tildelingspraksisen er forbedret. På den annen side ser en ikke vesentlige endringer i tjenestetilbudet. Dette forklares med at kommunene er forsiktige med å gjøre endringer som kan pådra dem langsiktige forpliktelser utover forsøksperioden. Det har vist seg at måten Helsedirektoratet har beregnet tilskuddene på gjør at de fleste kommunene som deltar i forsøket går med store overskudd i eldreomsorgen. De bygger seg da opp fondsmidler som en må anta vil brukes ved en senere anledning. Selv om bruken er uten lekkasjer må dette likevel antas å påvirke hvordan de andre sektorene stiller seg. Et annet moment er at usikkerhet rundt budsjettering av omsorgstjenester er redusert gjennom forsøket. Omsorgssektoren er en sektor hvor behovene kan svinge ganske mye, og hvor én ny bruker kan være en betydelig kostnadsrisiko. Også dette vil kunne påvirke hvordan andre sektorer tilpasser seg. Slike tilpasninger vil være eksempler på hvordan styring i én sektor påvirker prioriteringer i andre sektorer. I den pågående følgeevalueringen av forsøket er dessverre ikke dette perspektivet inkludert i settet av problemstillinger.

Siden SIO-prosjektet ble startet opp med en nullpunktsanalyse skulle grunnlaget være godt for å se nærmere på effektene av forsøket for kommunens andre sektorer. Dette ville gi oppdatert og supplerende informasjon når det gjelder effekt av statlig styring på dette området.

Mer generelt ser vi at det økende fokus på bruk av juridiske virkemidler overfor kommunene gjennom rettighetsfesting, standardisering av tilbud og fokus på likebehandling er et område som det bør gjennomføres utredninger av. De bidragene i vår gjennomgang som tar opp dette er nesten gjennomgående kvalitative og omtalen av intersektorielle effekter er ofte usystematisk og subjektiv. Mer systematiske studier av effektene og sterkere fokus på omfanget av disse effektene vil kunne være viktige bidrag inn i den pågående diskusjonen om effekten av statlig styring på den kommunale handlingsfriheten.

Et annet område hvor vi tror det vil rettes økende oppmerksomhet mot effektene av statlig styring er innen digitalisering. Dette fordi staten er en sterk premissleverandør for digitaliseringsarbeidet i kommunene. Staten definerer politikk, men utvikler også felleskomponenter og løsninger som kommunene benytter seg av. På statlig nivå er det i tillegg økende fokus på å utvikle løsninger som kobler og integrerer tjenestetilbud for brukere på tvers av sektoransvarene og/eller gjør informasjon tilgjengelig som kommunene bruker inn i sin virksomhet. En må påregne at denne utviklingen også vil legge føringer på kommunens handlingsrom i framtiden.

Vedlegg: Litteratur som er gjennomgått i kunnskapsoversikten

- Abelsen, Birgit; Gaski, Margrete; Nødland, Svein Inge; Stephansen, Anna (2014). Samhandlingsreformens konsekvenser for det kommunale pleie- og omsorgstilbudet. Rapport IRIS – 2014/382. Oppdragsgiver: KS.
- Arnesen, Ellen Rønning; Kalleberg, Annemor; Nebben, Eivor Bremer; Bothheim, Ingunn (2010). Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer. Difi rapport 2010:4.
- Askim, Jostein; Baldersheim, Harald; Klausen, Jan Erling; Renå, Helge; Smith, Eivind; Zeiner, Hilde (2013). Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret? NIBR-rapport 2013:20. Oppdragsgiver: KS.
- Berg, Christin; Nødland, Svein Ingve; Opedal, Ståle (2002). Hørt om Frifond? Evaluering av ny støtteordning for lokalt frivillig virke blant barn og unge. Rapport Rogalandsforskning – 2002/355. Oppdragsgiver: Barne- og familiedepartementet og Kultur- og kirke departementet.
- Borge, Lars-Erik; Haraldsvik, Marianne (2006). Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen. SØF-prosjekt nr. 3600. Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Dyrstad, Karin; Ose, Solveig Osborg (2014). Kommunalt rusarbeid og innlemming av statlig rustilskudd i den kommunale rammen. SINTEF Teknologi og samfunn, rapport nr. A26099. Oppdragsgiver: Helsedirektoratet.
- Grindheim, Jan Erik; Skutlaberg, Linn Synnøve; Høgestøl, Asle; Rasmussen, Ingeborg; Hansen, Vibeke Wøien (2014). Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren. Ideas2evidence rapport 12:2004. Samarbeidsrapport mellom ideas2evidence og Vista Analyse. Oppdragsgiver: KS, med Kunnskapsdepartementet som samarbeidspartner
- Heggdal, Hanne-Marie (2010). Kvalitetsarbeid i pleie- og omsorgstjenesten. En studie om iverksetting av Internkontrollforskriften, Kvalitetsforskriften og Nasjonale strategi for kvalitetsforbedring i Sosial- og helsetjenesten. Masteroppgave i organisasjon og ledelse, Høgskulen i Sogn og Fjordane.
- Håkonsen, Lars; Lunder, Trond Erik; Løyland, Knut (2005). Evaluering av forsøket med øremerkede tilskudd. Telemarksforskning, rapport nr. 220. Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Håkonsen, Lars; Løyland, Knut (2011). Er øremerking treffsikkert? Om hvordan kommunene påvirkes av øremerkede tilskudd og andre former for statlig styring. Telemarksforskning, rapport nr. 290. Oppdragsgiver: KS.
- Håkonsen, Lars; Løyland, Knut (2012). Kulturutgifter i kommunene. Telemarksforskning, rapport nr. 301. Oppdragsgiver: Kulturdepartementet.
- Indset, Marthe; Klausen, Jan Erling; Møller, Geir; Smith, Eivind; Zeiner, Hilde (2012). Likeverdighet mellom stat og kommunesektor. Samarbeidsrapport NIBR/Telemarksforskning. Oppdragsgiver: KS.
- Karijord, Margrethe (2007). Integreringspolitikk i praksis. Om forholdet mellom stat og kommune med hensyn til iverksetting av integreringspolitikk. Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.

- Lunde, Bente Vibecke (2015). Helhetlig rehabilitering i kommunal regi. Kommunale aktørers «oversettelse» av helhetlig rehabiliteringspolitikk. Ph.D i sosiologi, Universitetet i Nordland.
- Løset, Gøril Kvamme; Veenstra; Marijke (2015). Prosessevaluering av Samhandlingsreformen: Forebyggende helsearbeid i kommunene. NOVA rapport 6/2015. Oppdragsgiver: Norges forskningsråd.
- Opedal, Ståle; Stigen, Inger Marie (2007). Fra innvortes til utvortes bruk. Sluttrapport fra evaluering av Kommunal- og regionaldepartementets Stifinnerprogram. Rapport IRIS-2007/050. Samarbeidsrapport mellom IRIS og NIBR. Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Riksrevisjonen (1999). Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene. Dokument nr. 3:5 (1999–2000).
- Riksrevisjonen (2015). Riksrevisjonens undersøkelse av offentlig folkehelsearbeid. Dokument nr. 3:11 (2014-2015).
- Sørensen, Rune J.; Hagen, Terje P. (2000). Hvor stort er effektivitetstapet ved statlig regulering av kommuner og fylkeskommuner? Handelshøyskolen BI, forskningsrapport 14/2000. Oppdragsgiver: KS.