

Statlig styring av kommunene

Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer

Rapport 2010:4
ISSN 1890-6583

Forord

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) 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).

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

Difi står ansvarlig for rapporten. Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av Ellen Rønning Arnesen, Annemor Kalleberg, Eivor Bremer Nebben og Ingunn Botheim.

Oslo, 2. mars 2010



Hans Christian Holte
Direktør

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Sammendrag | 1 |
| 1 Innledning | 6 |
| 1.1 Mål og bakgrunn for prosjektet..... | 6 |
| 1.2 Avgrensninger | 6 |
| 1.3 Statlig styring av kommunene – et historisk sveip..... | 7 |
| 1.3.1 1945 til 1980 - stadig flere og mer detaljerte reguleringer..... | 7 |
| 1.3.2 1980-2000 - rammetilskudd og ny kommunelov | 8 |
| 1.4 Problemstillinger i undersøkelsen | 9 |
| 1.5 Metode og datagrunnlag..... | 10 |
| 1.6 Leserveiledning | 13 |
| 2 Utdanning | 14 |
| 2.1 Hovedlinjer i utvikling av grunnutdanningen | 14 |
| 2.1.1 Kvalitetsutvalget..... | 14 |
| 2.1.2 Kunnskapsløftet..... | 14 |
| 2.2 Organisering og ansvarsdeling | 15 |
| 2.2.1 Organiseringen av den sentrale utdannings-administrasjonen | 15 |
| 2.2.2 Kommunens ansvar på utdanningsområdet..... | 16 |
| 2.3 Bruk av juridiske virkemidler siste 10 år | 16 |
| 2.3.1 Opplæringsloven og tilhørende forskrifter | 16 |
| 2.3.2 Rundskriv og veiledere..... | 20 |
| 2.3.3 Avtaler (konsultasjonsordningen) | 21 |
| 2.4 Hva kjennetegner utviklingen?..... | 22 |
| 2.4.1 Økt handlefrihet for kommunen på noen områder | 22 |
| 2.4.2 Økt vekt på vurdering, rapportering og tilsyn | 23 |
| 2.4.3 Nye plikter for kommunene og nye rettigheter for innbyggerne | 24 |
| 2.4.4 Utfordringer knyttet til kompetanse og kapasitet..... | 26 |
| 2.4.5 Stor villighet i kommunene til å satse på skole..... | 28 |
| 3 Helse og omsorg | 29 |
| 3.1 Hovedlinjer i utvikling av den kommunale helse- og sosialtjenesten | 29 |
| 3.2 Organisering og ansvarsfordeling | 29 |
| 3.2.1 Omfattende reformer i helseforvaltningen det siste tiåret..... | 29 |
| 3.2.2 Forholdet mellom den sentrale helseforvaltningen og kommunene ... | 30 |
| 3.2.3 Endringer i ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene | 31 |
| 3.3 Bruk av juridiske virkemidler siste 10 år | 32 |
| 3.3.1 Lov og forskrift | 32 |
| 3.3.2 Nærmere om de nye lovene..... | 33 |
| 3.3.3 Forholdet mellom kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven..... | 35 |
| 3.3.4 Sentrale forskrifter i kommunehelsetjenesteloven | 39 |
| 3.3.5 Rundskriv, veiledere og planer..... | 41 |
| 3.3.6 Avtaler (konsultasjonsordningen) | 44 |
| 3.4 Hva kjennetegner utviklingen | 44 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.4.1 | Små endringer i kommunenes lovbestemte oppgaveportefølje..... | 44 |
| 3.4.2 | Fortsatt stor organisasjonsfrihet for kommunene..... | 44 |
| 3.4.3 | Flere lover som gir individuelle rettskrav | 46 |
| 3.4.4 | Skjerpede krav til saksbehandling og prosess..... | 48 |
| 3.4.5 | Økte krav til styring og kompetanse | 49 |
| 3.4.6 | Større vekt på tilsyn og kontroll på flere områder | 50 |
| 3.4.7 | Tiltakende vekt på faglig styring..... | 51 |
| 3.4.8 | Små skritt på veien mot en gjennomgripende revisjon og harmonisering av helse- og sosiallovgivningen | 52 |
| 4 | Miljøvern..... | 54 |
| 4.1 | Hovedlinjer i utviklingen på miljøvernområdet | 54 |
| 4.1.1 | Forurensning på dagsorden på 70-tallet | 54 |
| 4.1.2 | MIK-reformen | 54 |
| 4.1.3 | Bærekraftig utvikling | 54 |
| 4.1.4 | Internasjonale avtaler regulerer miljøområdet | 55 |
| 4.1.5 | Klimaspørsmål har blitt viktige det siste tiåret..... | 55 |
| 4.2 | Organisering og ansvarsdeling | 56 |
| 4.2.1 | Organiseringen av statlig miljøvernforvaltning | 56 |
| 4.2.2 | Kommunenes rolle etter miljørelatert lovverk | 57 |
| 4.3 | Bruk av juridiske virkemidler de siste 10 år | 59 |
| 4.3.1 | Lov og forskrift | 59 |
| 4.3.2 | Rundskriv, veiledere og håndbøker..... | 60 |
| 4.3.3 | Avtaler (konsultasjonsordningen) | 62 |
| 4.4 | Hva kjennetegner utviklingen?..... | 62 |
| 4.4.1 | På forurensningsområdet er det få endringer – tendensen går i retning av å tone ned kommunens plikter | 62 |
| 4.4.2 | Naturforvaltningsområdet – ny lov legger opp til økt kommunal medvirkning og lokal forankring..... | 63 |
| 4.4.3 | Plan- og bygningsloven det mest kraftfulle virkemiddelet | 64 |
| 4.4.4 | Miljøansvaret er ”uklart” og ulikt plassert i kommuneadministrasjonen..... | 65 |
| 4.4.5 | Målkonflikter mellom stat og kommune..... | 65 |
| 5 | Drøfting og analyse..... | 66 |
| 5.1 | Sammenlignende analyse av de tre sektorene | 66 |
| 5.1.1 | Tre sektorer med ulike tradisjoner for statlig styring..... | 66 |
| 5.1.2 | Tre sektorer med ulik grad av <i>endring</i> i styringen i perioden | 67 |
| 5.1.3 | Ulike styringsregimer også innenfor sektorene..... | 69 |
| 5.2 | Hva kjennetegner statens styring av kommunene de siste ti årene? | 70 |
| 5.2.1 | Mål- og resultatstyring er det dominerende styringsprinsipp, men er forutsetningene til stede?..... | 70 |
| 5.2.2 | Rettighetslovgivning snevrer inn kommunalt handlingsrom | 70 |
| 5.2.3 | Mange kommuner har ikke tilstrekkelig kompetanse og kapasitet | 71 |
| 5.2.4 | Økt vekt på prosedyrer og rapportering | 71 |
| 5.2.5 | Stereke vektlegging av tilsyn og kontroll | 72 |
| 5.2.6 | Bidrar vektleggingen av lovlig tilsyn til en sterkere statlig styring?..... | 74 |
| 5.3 | Hva er utfordringene fremover? | 75 |

| | |
|--|----|
| 5.3.1 Store velferdsutfordringer gir krevende rammebetingelser | 75 |
| 5.3.2 Liten aksept for forskjeller i tjenestenivå mellom kommuner | 75 |
| 5.3.3 Svikt i kommunal måloppnåelse øker statens styringsambisjoner..... | 76 |
| 5.3.4 Hvordan kan kommunene møte utfordringene?..... | 76 |

Vedlegg

Referansegruppens medlemmer

Intervjuguide

Sammendrag

Bakgrunn og formål

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet har Difi foretatt en kartlegging av utviklingen i bruk av juridiske virkemidler i statens styring av kommunene.

Målet med prosjektet har vært å framskaffe en kunnskapsstatus om utviklingen av statlig styring av kommunene. En slik oversikt skal danne grunnlag for en analyse av utviklingstrekk på tvers av sektorer sett på bakgrunn av prinsippet om rammestyring, samhandling og dialog mellom stat og kommunesektor.

Slik oppdraget ble definert, er kartleggingen og analysen avgrenset til virkemidler av juridisk karakter og dekker fagområdene helse (inkludert pleie og omsorg), grunnskole (10-årig) og miljøvern (unntatt planlegging). Prosjektet har kartlagt utviklingen de siste 10 år, dvs. perioden 1999-2009.

Resultater av kartleggingen

Ved bruk av lovdata har vi kartlagt utviklingen i lover og forskrifter på de tre sektorene. Kartleggingen gjelder perioden 1999-2009 og er begrenset til å gjelde regelverk som berører kommunene.

Kartleggingen viser klare forskjeller mellom områdene når det gjelder omfanget av lover og forskrifter. Helseområdet skiller seg ut med det største antallet lover og forskrifter. På utdanningsområdet reguleres kommunene kun av én lov, men opplæringsloven er imidlertid svært omfattende og regulerer alle sider ved grunnskolen.

Kartleggingen viser at det i perioden har vært en ulik utvikling i bruken – og omfanget – av juridiske styringsvirkemidler på de tre sektorene. Antallet lovendringer som innebærer substansiell endring for kommunene er mye større på utdanningsområdet og helseområdet enn på miljøvernområdet. Dette reflekterer de mange politiske initiativene på de to velferdssektorene, mens man på miljøvernområdet har hatt et tiår der det ikke har vært gitt nye oppgaver til kommunene.

Omfanget av rundskriv synes relativt uendret på alle de tre sektorene, mens når det gjelder veiledninger, håndbøker, planer o.l. så har det vært en økning i perioden på helseområdet og på utdanningsområdet. Økningen ses i sammenheng med opprettelsen av Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Direktoratene har en helt annen kapasitet og kompetanse til å utarbeide faglige veiledninger enn det departementene hadde.

Når vi sammenligner de tre fagområdene ser vi også at det i ulik grad har vært endringer i styringsregime eller -filosofi i sektoren. Ser vi på utviklingstrekkene de siste ti årene, så synes det som om det har vært størst endringer på utdanningsområdet. Selv om staten kommer med stadig med nye krav til hva kommunene skal gjøre på dette området, har kommunene fått større frihet til å definere hvordan de skal gjøre det.

På helseområdet har det i første del av perioden vært gjennomført omfattende reformer, men som i liten grad har ført til endringer i kommunenes oppgaveportefølje. Det har heller ikke vært det samme markante skiftet i styringsregime på helseområdet som på utdanningsområdet.

På miljøvernområdet har det ikke vært store satsinger overfor kommunene i perioden, og området har vært preget av en slags status quo. Dette kan imidlertid komme til å endre seg noe med iverksettelsen av ny naturmangfoldlov og Klima- og forurensningsdirektoratets satsing på å styrke tilretteleggingen og oppfølgingen av kommunenes håndtering av forurensningsoppgavene.

Hva kjennetegner statens styring av kommunene de siste ti årene?

Mål- og resultatstyring er det dominerende styringsprinsipp

Mål- og resultatstyring har etablert seg som det dominerende styringsprinsipp i staten. Staten skal spesifisere nasjonale mål og forventede resultater, mens kommunene skal finne fram til de midler lokalt som vil føre til en best mulig realisering av statens mål. Rammestyring av kommunene er et uttalt mål på alle de tre sektorene vi har undersøkt.

For at en slik styringsmåte skal lykkes, er det imidlertid to forutsetninger som må være på plass. For det første må kommunene ha det nødvendige handlingsrom til å foreta reelle prioriteringer, og for det andre må de ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.

Rettighetslovgivningen snevrer inn det kommunale handlingsrommet

Vår undersøkelse dokumenterer en sterk økning i rettighetslovgivningen både på utdannings- og helseområdet. Våre informanter i kommunene har vært opptatt av at dette fører med seg prioriteringsvridninger. Noen interesser blir beskyttet ved at de har fått en lovfestet rett til bestemte ytelser, mens andre interesser ikke har fått en slik beskyttelse.

Rettighetslovgivningen – og for så vidt også økningen i kommunale plikter – snevrer på denne måten inn det kommunale handlingsrommet. Det blir mindre rom for lokale tilpasninger og for lokalpolitiske prioriteringer og det svekker forutsetningen for mål- og resultatstyring av kommunene.

Mange kommuner har ikke tilstrekkelig kapasitet og kompetanse

Flere individuelle rettigheter, flere plikter for kommunene samt strengere krav til å dokumentere hva kommunen gjør og hva de oppnår, stiller kommunene overfor utfordringer når det gjelder kapasitet og kompetanse. Dette gjelder på alle de tre sektorene. I intervjuer peker representanter både for departementer, direktorater og kommuner på at mange kommuner ikke har tilstrekkelig kapasitet eller kompetanse til å kunne overholde lovpålagte plikter.

Økt vekt på prosedyrer og rapportering

Mål- og resultatstyring innebærer ikke bare en økt frihet til å velge hvordan oppgaver skal løses, det innebærer også sterkere styring på resultater. For at statlige myndigheter skal kunne ivareta sitt overordnede ansvar for

oppgaveløsningen for de kommunale velferdstjenestene, må de motta løpende tilbakemelding om utviklingen av tjenestene og hvilke resultater som er oppnådd. I praksis betyr det at kommunene må underkaste seg et mer rigid rapporterings- og evalueringsregime. På alle de tre sektorene legges det økt vekt på å fremskaffe informasjon som grunnlag for overvåking, planlegging og overordnet styring av tjenestene.

På flere områder er det også kommet flere krav om prosedyrer. Dette gjelder bl.a. krav om samarbeid mellom ulike tjenesteområder i kommunen, og kravet om en årlig rapport om tilstanden i grunnskolen som skal drøftes i kommunestyret.

Sterkere vektlegging av tilsyn og kontroll

Vår kartlegging viser en betydelig sterkere vektlegging av tilsyn og kontroll på utdanningsområdet og en utvidelse av området for tilsyn når det gjelder helse- og omsorgsfeltet. Også miljøvernmyndighetene ser behov for å følge opp kommunene tettere på deres områder. Denne utviklingen er delvis en naturlig følge av mål- og resultatstyringen og delvis resultat av et reelt behov for å følge opp kommunene tettere, bl.a. som følge av en økning i omfanget av individuelle rettigheter og kommunale plikter.

Hva er utfordringene fremover?

Store velferdsutfordringer gir krevende rammebetingelser

Norge står overfor en rekke velferdsutfordringer som berører kommunene både direkte og indirekte. Kommunene blir bundet av økningen i individuelle rettigheter på stadig flere områder. Kommunene blir også direkte berørt av bl.a. aldringen i befolkningen gjennom et økt behov for kommunale tjenester på dette området. Dette vil være krevende for kommunene, ikke minst økonomisk. I en situasjon med sterk økning i de offentlige utgiftene knyttet til regelstyrte ordninger og krav om overholdelse av handlingsregelen er det liten grunn til å forvente at de statlige overføringene til kommunene vil øke betydelig i tiden fremover.

Liten aksept for forskjeller i tjenestenivå mellom kommuner

Samtidig som det er store utfordringer knyttet til opprettholdelsen og utviklingen av velferdstjenestene, er det liten aksept i befolkningen for ulikt nivå på kommunale tjenester. Brukerorganisasjoner på stadig flere områder engasjerer seg også i debatten og argumenterer ofte for flere individuelle rettigheter, flere nasjonale standarder og generelt sterkere statlig styring.

Svikt i kommunal måloppnåelse øker statens styringsambisjoner

Vår kartlegging viser en økning i bruken av juridiske virkemidler på helseområdet og utdanningsområdet. Kravene om større likhet i tjenestetilbudet samt økt kunnskap om resultater – både gjennom nasjonale tilsyn og andre undersøkelser – øker statens styringsbehov. Når tilsyn viser manglende oppfyllelse av lovens krav og f.eks. PISA-undersøkelsen viser at norsk skole ikke er verdens beste, så forventes det at regjering og storting viser handlekraft og iverksetter tiltak.

Handlekraft vises ofte ved bruk av juridiske virkemidler, dvs. endringer i lover og forskrifter. Det synes altså som at utviklingen fremover fortsatt vil innebære en økning i omfanget av lovfestede individuelle rettigheter og kommunale plikter. Denne utviklingen innebærer som tidligere nevnt at kommunene bindes opp på stadig flere områder. Dette svekker det kommunale handlingsrommet og mulighetene for lokalt selvstyre.

Hvordan kan kommunene møte utfordringene?

Tilsynsrapporter, evalueringer, nasjonale undersøkelser og medieoppslag viser at ikke alle kommuner klarer å ivareta alle oppgaver på en god nok måte. Det er liten grunn til å tro at kommunene vil bli bedre i stand til å løse nye oppgaver uten at det gjøres endringer som bidrar til å sikre kapasitet og kompetanse til gjennomføring av oppgavene.

Etter Difis vurdering bør det legges opp til en åpen debatt om hvordan nye utfordringer og oppgaver skal løses. Dette gjøres i flere ulike sammenhenger også i dag, bl.a. i forbindelse med Samhandlingsreformen. For å møte utfordringene er det flere mulige tiltak som bør vurderes – enten hver for seg eller sett i sammenheng. Her vil vi peke på to typer løsninger som vi mener bør drøftes mer omfattende. Det er løsninger som kan bidra til å:

- Øke kapasitet og kompetanse i kommunene, eller
- Redusere kommunenes oppgaveomfang

For å bedre kapasiteten og kompetansen i kommunene er det flere tiltak som kan vurderes. Økte økonomiske overføringer til kommunene, veiledning og kompetanseutviklingstiltak har vært *statlige* virkemidler for å bidra til økt kapasitet og kompetanse.

Erfaringene viser imidlertid at dette ikke er nok for å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i alle kommuner. Dette er erkjent både av statlige myndigheter og kommunene. Det er heller ikke sannsynlig at overføringene fra staten vil øke kraftig de nærmeste årene. Etter Difis vurdering er det derfor også behov for å vurdere endringer i kommunestrukturen for å gjøre kommunene bedre rustet til å gjennomføre de pålagte oppgavene.

Samarbeid framfor sammenslutning har så langt vært *kommunenes* egen hovedstrategi for å gjøre dem rustet til å ivareta lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Flere undersøkelser viser imidlertid at selv om interkommunalt samarbeid kan løse mange utfordringer, så er det også knyttet svakheter til det i form av redusert politisk styring, kontroll og transparens. Det kan også bidra til økte forskjeller i kvalitet på offentlige tjenester.

Etter Difis vurdering, må interkommunalt samarbeid videreutvikles dersom det skal være et realistisk alternativ til en ny kommuneinndeling. Det vil etter vår mening være viktig å drøfte hvilke former for interkommunalt samarbeid som kan sikre kapasitet til å ivareta hele bredden i oppgaver som krever samordning over kommunegrensene og forplikte partene langsiktig.

Uavhengig av andre løsninger og tiltak er det etter Difis vurdering viktig at staten løpende vurderer den samlede virkemiddelbruken overfor kommunene. Vår kartlegging viser en økning i individuelle rettigheter og kommunale plikter de siste ti årene. Selv om hver enkelt lovendring er rasjonell og godt begrunnet, så blir de samlede kravene svært krevende for kommunene. Det synes derfor som om det er behov for en samlet ”oppdydding” av lovverket som regulerer kommunens oppgaver. Det bør også gjøres løpende vurderinger av behovet for rapportering fra kommunene.

En annen måte å redusere omfanget av kommunens oppgaver er gjennom en ny oppgavefordeling. Det kan innebære at enkelte oppgaver som i dag løses av kommunen enten kan statliggjøres, legges til fylkeskommunen eller privatiseres. En grunnleggende vurdering av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene er imidlertid gjort av Oppgavefordelingsutvalget for ti år siden og delvis i forbindelse med Forvaltningsreformen 2010.

Større grad av oppgavedifferensiering mellom kommunene representerer også en mulig vei å gå for å styrke kommunenes gjennomføringsevne. Oppgavedifferensiering bryter imidlertid med prinsippet om generalistkommuner, og vil også øke kompleksiteten i dagens forvaltningssystem og ha store konsekvenser både for finansiering av kommunene og for utviklingen av lovgivningen.

Til sist vil vi nevne konsultasjonsordningen og de bilaterale avtalene som et mulig virkemiddel for gjensidig forventningsavklaring og for å sikre bedre samsvar mellom kommunens pålagte oppgaver og tilgjengelige ressurser. KRD har tatt initiativ til en evaluering av ordningen med bilaterale avtaler, og resultatene av denne vil kunne gi en pekepinn på hvorvidt avtaler er et egnet virkemiddel eller om det bare kommer i tillegg til lover og øremerkede midler.

1 Innledning

1.1 Mål og bakgrunn for prosjektet

Målet med prosjektet har vært å framskaffe en kunnskapsstatus om utviklingen av statlig styring av kommunene. En slik oversikt skal danne grunnlag for en analyse av utviklingstrekk på tvers av sektorer sett på bakgrunn av prinsippet om rammestyring, samhandling og dialog mellom stat og kommunesektor.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) la i 1993 fram St.meld. nr 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunene*. Denne meldingen knesatte prinsippet om rammestyring, og fremhevet ønsket om samhandling og dialog mellom stat og kommunesektor. Ny kommunelov ble også satt i kraft fra 1. januar 1993 og inntektssystemet for kommunene var da relativt nytt. Det var stor politisk enighet om rammestyring som prinsipp, og regler i særlovgivningen som detaljstyrte kommunene mht organisering (i vid forstand) ble opphevet/endret i 1994.

Det er lite systematisert kunnskap om hva som har skjedd siden midten av 90-tallet fram til i dag når det gjelder utviklingen av juridiske virkemidler overfor kommunene. Generelt kan det imidlertid sies at lovverket er dreid fra spesielle føringer og bindinger på organisering i kommunene til mer fokus og bindinger i det materielle innholdet i lovverket som pålegger kommunene oppgaver og som gir innbyggerne ulike typer rettigheter overfor kommunene.

På denne bakgrunn ba KRD om bistand fra Difi for å foreta en kartlegging av utviklingen i bruk av juridiske virkemidler i statens styring av kommunene.

1.2 Avgrensninger

Slik oppdraget ble definert, skulle kartleggingen og analysen avgrenses til virkemidler av juridisk karakter og dekke fagområdene helse (inkludert pleie og omsorg), grunnskole (10-årig) og miljøvern (unntatt planlegging). Prosjektet skulle kartlegge utviklingen de siste 10 år, dvs. perioden 1999-2009.

Staten benytter et vidt spekter av virkemidler i styringen av kommunene, og det er ikke uten videre meningsfullt å vurdere betydningen av en type virkemiddel isolert. I mange sammenhenger vil det være et samspill mellom økonomiske, juridiske og pedagogiske virkemidler. Det bør også tas høyde for at det kan være avstand mellom den offisielle styringsideologien og det som skjer i praksis. Til tross for at det har vært faglig og politisk enighet om å redusere bruken av øremerkede tilskudd til kommunene, har tendensen vært at omfanget av slike tilskudd har økt¹. "Virkemidler av juridiske karakter" er et flertydig begrep. Det favner mange typer virkemidler med ulik grad av forpliktelse ved seg. Lov og forskrift hører selvsagt under juridiske virkemidler. Det samme gjelder rundskriv, når de inneholder en fortolkning og presisering av hvordan en overordnet forvaltningsmyndighet og politiske myndigheter ønsker at

¹ Tendensen framkommer dersom det korrigeres for sykehusreformen i 2002. Kilde: Econ-rapport 2007:78 Statlige bindinger på kommunene.

bestemmelser i lov eller forskrift skal forstås og praktiseres². Veiledninger og faglige retningslinjer er i utgangspunktet ikke juridisk bindende og kan slik sett karakteriseres som pedagogiske virkemidler. I veiledere kan det imidlertid også ligge informasjon om lovverket og generelle tolkninger. I veiledere blir regelverket også gjerne knyttet til et praksisfelt bl.a. gjennom bruk av eksempler. I den grad veiledninger og retningslinjer oppfattes som forpliktende av avsender og/eller mottaker, er det grunn til å se nærmere på dem i denne konteksten.

Endelig vil vi berøre Konsultasjonsordningen mellom staten ved regjeringen og kommunesektoren ved KS³, og som en del av denne ordningen inngår bilaterale avtaler mellom enkelte departementer og KS. I slike dokumenter gis mange styringssignaler og forventninger til hva kommunene skal gjøre. Det samme gjelder statlige handlingsplaner, som gjerne er en samling av virkemidler. Statlige handlingsplaner er av interesse i denne sammenheng når det legges tydelige føringer på kommunene. Det vil være tilfelle når de pålegges å utarbeide lokale handlingsplaner, blant annet som vilkår for å få økonomiske tilskudd fra staten⁴.

Kartleggingen har hatt fokus på systemorienterte virkemidler, det vil si tiltak rettet mot kommunene som ansvarshavende for tjenester og forvaltning og ikke regler og retningslinjer rettet mot fagprofesjonene.

1.3 Statlig styring av kommunene – et historisk sveip

Relasjonene mellom stat og kommune utformes i brytningen mellom hensynet til nasjonale mål på den ene siden og hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse på den andre siden. Kommunene er sentrale iverksettere av statlig politikk samtidig som de er politiske institusjoner som skal ivareta saker og oppgaver som anses tjenlig for lokalsamfunnet (NOU 2000:22).

1.3.1 1945 til 1980 - stadig flere og mer detaljerte reguleringer

Da kommunen etter den andre verdenskrig ble valgt som velferdsstatens viktigste iverksetter, var det en uttalt politikk at lokalt skjønn skulle utøves ved iverksetting av vedtak. Virkemidlene skulle tilpasses lokale forhold gjennom lokal skjønnsutøvelse.

De første 10-årene var kjennetegnet av at kommunene hadde relativt stort spillerom, men etter hvert ble dette spillerommet redusert. Stadig flere områder ble regulert gjennom særlover som stilte stadig mer detaljerte krav til kommunene både når det gjaldt hvilke oppgaver kommunen skulle løse og til

² Rundskriv kan gi føringer på "skal", "kan" eller "bør" praktisering. "Skal" er en plikt til å følge føringer som er lagt i et rundskriv. "Kan" innebærer at forvaltningen kan velge hvordan de vil utøve sitt skjønn innenfor rettslige rammer, mens "bør" er en tilråding som ikke er bindende.

³KS: Kommunenes arbeidsgiver- og interesse- og medlemsorganisasjon, tidligere Kommunenes sentralforbund.

⁴ En rekke statlige handlingsplaner er blitt ledsaget av øremerkede tilskudd til drift og/eller investeringer innenfor satsingsområdene.

organisering, stillingsregulering og bemanningsnormer. Bestemmelsene om organisering la for eksempel opp til at egne organer skulle forvalte politikkområdene lokalt (skolestyre, sosialstyre, helseutvalg, teknisk utvalg osv). Disse politiske særlovsorganene ble fulgt av særlovsadministrasjoner og lovfestede kommunale lederstillinger (som skolesjef, sosialsjef og teknisk sjef). Dette førte til at kommuneadministrasjonen etter hvert ble et speilbilde av statsforvaltningen – oppsplittet i sektorer. Sektororganiseringen, som var nedfelt i lovverket, ble understreket og forsterket ved at kommunen i økende grad ble finansiert gjennom sektorbaserte øremerkede tilskudd og framveksten av et profesjonsfelleskap på tvers av forvaltningsnivåene⁵.

1.3.2 1980-2000 - rammetilskudd og ny kommunelov

I 1971 ble Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen opprettet, og dette innledet en periode med reformer i forholdet mellom staten og kommunene. Dette ble særlig tydelig utover på 1980-tallet. I dette tiåret ble det sektoriserende og detaljregulerte systemet utsatt for økende kritikk. Kritikken gikk ut på at det kommunale spillerommet til å gjøre lokale tilpasninger var blitt for lite, og den sterke sektoriseringen gjorde det vanskelig for kommunen å utforme brukertilpassede tiltak på tvers av sektorgrensene.

Det ble iverksatt en rekke reformer som skulle gi kommunene større frihet til lokal tilpasning. I 1986 kom et nytt inntektssystem som var basert på rammetilskudd. Kommunene skulle i prinsippet kunne bruke overføringene fra staten fritt, også på tvers av sektorer, om lokale behov tilsa det. Samtidig med innføringen av det nye inntektssystemet ble det satt i gang forsøk med ulike former for intern organisering i kommunene. I disse frikommuneforsøkene ble forsøkskommunene på ulike måter fristilt fra sentrale reguleringer, som for eksempel særlovgivningens krav. Ideen bak disse reformene var at intern kommunal fristilling gav kommunene anledning til å bryte med de sterke vertikale sektorforbindelsene. Reformenes overordnede siktemål var å selvstendiggjøre kommunens oppgaveløsning i forhold til staten⁶.

Slike prinsipper om frihet i organisering og rammebudsjettering ble knesatt i ny kommunelov i 1992. Øremerkede tilskudd skulle fortrinnsvis brukes når nye tjenester skulle etableres. Forutsetningen var at de kun skulle brukes i en overgangsperiode (NOU 2005:6 Samspill og tillit. Utredning fra Lokaldemokratikommisjonen).

Parallelt med disse reformene på kommunenivå, ble mål- og resultatstyring det bærende prinsipp for statlig styring. Styringen skulle skje ved angivelse av mål og forventede resultater. De lokale nivåene, både på statlig og kommunalt nivå, skulle gis frihet til selv å vurdere hvilke virkemidler som er nødvendig for nå målene. På de ulike sektorområdene kom dette til uttrykk gjennom at det ble gitt langt flere rammelover enn tidligere. Samtidig ble det lagt økt vekt på

⁵ Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo, Per Selle og Tommy Tranvik. Når sektorbåndene brytes. TSF nr. 2 2007

⁶ Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo, Per Selle og Tommy Tranvik. Når sektorbåndene brytes. TSF nr. 2 2007

kontroll og evaluering av resultater. Fylkesmannens kontroll- og tilsynsfunksjoner ble tydeligere, og gjennom KOSTRA (Kommune-stat-rapportering) ble kommunenes bruk av ressurser på ulike tjenesteområder registrert og sammenstilt.

Enkelte nye ordninger for samspill og dialog er blitt utviklet de senere årene, blant annet Konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS. Systemet med bilaterale avtaler mellom fagdepartementer/direktorater og kommunesektoren ved KS har også vokst fram de siste årene. Det har vært et mål at avtaler som inngås innenfor rammen av konsultasjonsordningen som hovedregel skal brukes på områder eller satsinger der de representerer et alternativ til andre former for statlig styring. Om disse ordningene for dialog og samspill har ført til mer rammepreget styring og nedtoning av tradisjonelle virkemidler for styring, er imidlertid uvisst.

1.4 Problemstillinger i undersøkelsen

Det siste 10-året har vært preget av en konsolidering av de styringsmessige prinsippene fra Kommuneloven av 1992. Det har ikke funnet sted noen vesentlige reformer som har varslet en ny kurs. Samtidig har det i ulike forskningsrapporter og offentlige utredninger blitt pekt på at den kommunale handlefriheten er under et økende press⁷.

Et interessant spørsmål er hva som har skjedd med statlig styring overfor kommunene når aksepten for å bruke økonomiske virkemidler og påbud om bestemte organisatoriske løsninger er blitt mindre. Har dette ført til at staten tar i bruk andre styringsvirkemidler? De styringsvirkemidlene som da står til rådighet er juridiske styringsvirkemidler og pedagogiske styringsvirkemidler. I denne undersøkelsen vil vi se spesielt på utviklingen av de juridiske styringsvirkemidlene. I noen grad vil vi også belyse utviklingen av pedagogiske styringsvirkemidler, slik de kommer til uttrykk gjennom veiledninger og retningslinjer som informerer om gjeldende rett og hva som er statlige myndigheters rettsoppfatning. Vårt hovedspørsmål er derfor om vi ser tegn til at staten har benyttet muligheten til å styre sterkere gjennom juridiske styringsvirkemidler - vidt definert - etter overgangen til rammebudsjettering og oppløsning av særlovene for organisering på begynnelsen av 1990 tallet.

Vi har både sett på hvorvidt bruken av juridiske styringsvirkemidler har økt, hva som er statens begrunnelse for valg av juridiske virkemidler og hvordan virkemiddelbruken oppleves på kommunalt hold.

Kartleggingen med tilhørende analyse har dermed tatt sikte på å belyse følgende spørsmål:

1. Hvordan har omfanget av ulike typer juridiske virkemidler utviklet seg over de siste 10 år?

⁷ NOU 2005:6 Samspill og tillit, Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo, Per Selle og Tommy Tranvik. Når sektorbandene brytes. TSF nr. 2 2007

2. Hva er departementenes og direktoratenes policy for bruk av ulike typer juridiske virkemidler?
3. Hvordan blir de juridiske styringsvirkemidlene opplevd på kommunalt nivå?
4. Hvilke likheter og forskjeller er det i bruken av virkemidler på de tre sektorene?
5. Hvilke utfordringer innebærer utviklingstrekkene?

1.5 Metode og datagrunnlag

Undersøkelsesopplegget er utformet i samråd med oppdragsgiver og prosjektets referansegruppe.

Referansegruppen ble opprettet av KRD og har bestått av representanter fra hvert av de tre berørte sektordepartementene og fra KS⁸. Referansegruppen har gitt råd underveis om avgrensning av tema og problemstillinger og om datainnhenting. I slutfasen har deltakerne bidratt med kvalitetssikring av faktagrunnlaget for analysen.

I første fase av prosjektet ble det foretatt en bredt anlagt kartlegging av nye lover/lovendringer og forskrifter rettet mot kommunene på de tre utvalgte områdene i perioden 1999-2009. Parallelt med dette ble det planlagt hvordan vi skulle gå fram i fase to for å kvalitetssikre resultatene av kartleggingen og benytte disse i analysen av bruken av juridiske styringsvirkemidler.

Data har blitt innhentet gjennom dokumentstudier og intervjuer.

Dokumentstudier

Følgende kilder har vært sentrale i dokumentstudiene:

- Lovdata
- Departementenes og direktoratenes nettsider
- Embetsoppdrag til fylkesmannen
- Tilsynsrapporter (Statens helsetilsyn og Fylkesmennene)
- Stortingsdokumenter
- FoU-rapporter

Dokumentstudier ble benyttet i kartleggingen av lover, forskrifter, rundskriv, veiledninger og handlingsplaner rettet mot kommunesektoren de siste ti årene. I første omgang tok kartleggingen form av en ren telle- og systematiseringsjobb som siktet mot å belyse omfanget og bredden av juridiske styringsvirkemidler innenfor de utvalgte områdene, og hvordan dette har endret seg over tid. Det ble tatt utgangspunkt i gjeldende lovverk fra 1999- 2009. Lovdata har vært hovedkilden. Hjemmesidene til departementene og direktoratene er brukt som støtte for fortløpende å vurdere relevansen av de ulike lovene for kommunene. Referansegruppens medlemmer har bistått med å vurdere hvilke særlover som skulle kartlegges nærmere.

⁸ Se vedlegg 1

Både i departementene og direktoratene ba vi om råd og hjelp i arbeidet med å lage oversikter over lover, forskrifter, veiledninger med mer. Det ble avtalt oppfølgende møter med jurister i direktoratene, og kvalitetssikring av kartleggingen av de juridiske virkemidlene ble gjort i samarbeid med de respektive direktoratene.

Søkene i lovdata ble gjennomført i register over opphevede lover og i Norges lover (gjeldende regelverk), avgrenset på departement og spesifisert per år⁹. Det viste seg nødvendig å gå gjennom samtlige lover som sorterte under de ulike departementer i den utvalgte perioden¹⁰. Da de gjeldende lovene var kartlagt, ble endringslovene og forskrifter hjemlet i utvalget av lover gjennomgått. Endringslover er både rene endringer i den aktuelle loven, samt endringer i andre lover som fører til endring i den loven som vurderes.

På grunn av at kompleksiteten og omfanget av lov- og regelverksendringer var stort, fant vi ut at det var nødvendig å avgrense det materialet som skulle inngå i den endelige kartleggingen og analysen. Vi valgte derfor ut én lov på hvert departementsområde som ble nærmere belyst. I samråd med referansegruppen kom vi fram til at Kommunehelsetjenesteloven, Forurensingsloven og Opplæringsloven var de tre mest sentrale lovene. Videre ble forskiftene med hjemmel i de overnevnte lovene gjennomgått.

Flere kilder er brukt i kartleggingen av veiledninger, handlingsplaner etc. på de tre sektorene. I utgangspunktet benyttet vi embetsoppdragene til fylkesmannen for å få en oversikt over gjeldende rundskriv, veiledninger mm for årene 2004 og 2009. Dette ville gi oss en oversikt over utviklingen i perioden. Det viste seg imidlertid at embetsoppdragene på de tre departementsområdene i ulik grad har omfattet gjeldende rundskriv, veiledninger mm. Vi har derfor også benyttet departementenes og direktoratenes hjemmesider for å få kartlagt utviklingen i denne typen virkemidler. Vi vil imidlertid peke på at det er usikkerheter knyttet til datagrunnlaget og at sammenligninger mellom de tre områdene må gjøres med varsomhet. Det er redegjort nærmere for datagrunnlaget på de respektive områdene i kapitlene som omhandler hver av sektorene.

Vi har benyttet oss av offentlige utredninger, stortingsdokumenter og dokumenter fra departementer og direktorater for å få nærmere kunnskap om konteksten og betydningen av de respektive regelverksendringene.

Intervjuer

Intervjuer har vært en viktig kilde til informasjon og kunnskap om ulike aktørers synspunkter og erfaringer vedrørende statlig styring av kommunene. Vi har gjennomført i alt 16 intervjuer med representanter for statlig og kommunal forvaltning, herav 15 gruppeintervjuer.

⁹ Det er tatt utgangspunkt i ikrafttredelsesdato.

¹⁰ Endringer i departements- og forvaltningsstrukturen i perioden var en kompliserende faktor både ved søk i lovdata og innhenting av informasjon via departementenes og direktoratenes hjemmesider.

Intervjuer på statlig og sentralt nivå omfattet:

- Kunnskapsdepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Utdanningsdirektoratet
- Helsedirektoratet
- Klima- og forurensingsdirektoratet (tidligere Statens forurensingstilsyn)
- Direktoratet for naturforvaltning
- Kommunesektorens arbeidsgiver- og interesseorganisasjon

Intervjuene har vært styrt av en intervjuguide, tilpasset de ulike informantgruppene. Det ble utarbeidet en intervjuguide til statlige aktører og KS, og en annen beregnet på kommunene¹¹. Disse ble i sin tur tilpasset de ulike gruppene intervjupersoner på de respektive sektorene og nivåene. Før møtet med oss fikk intervjupersonene tilsendt vår prosjektbeskrivelse og intervjuguide. Selve intervjuet ble gjennomført innenfor en tidsramme på 1 ½ - 2 timer.

Medlemmer i referansegruppen for prosjektet hjalp oss med å få avtaler om gruppeintervjuer i departementer og direktorater. Vi ba om intervjuer med ledere og erfarne fagpersoner som representerte ulike avdelinger, fagfelt og profesjoner. Siden ett av formålene med undersøkelsen har vært å belyse utviklingstrekk når det gjelder statlig styring av kommunesektoren, ble det også lagt vekt på å få med intervjupersoner som har erfart hvordan virkemidlene har blitt endret over tid. I samtlige departementer og direktorater var gruppeintervjuene viktige i det vi fikk oppdaterte opplysninger fra flere delsektorer, og ikke minst kunnskap om problemstillinger i grenseflaten mellom fagområder, sektorer og forvaltningsnivåer.

KS ga bistand til å arrangere gruppeintervjuene i kommunesektoren. Opplegget for intervjuer med representanter for kommunesektoren ble forankret i Rådmannsutvalget i KS¹². Ved valget av regioner/fylker og kommuner ble det lagt vekt på å få med områder i flere landsdeler, større og mindre kommuner og kommuner med ulik næringsstruktur og geografi. I tråd med dette ble Nord-Trøndelag og Buskerud, Telemark og Vestfold-regionen (BTV-regionen) valgt ut. KS regionalt bisto med å velge ut personer og fastsette møtetid for gruppeintervjuene.

I hvert av de to områdene ble det gjennomført gruppeintervjuer med:

- Rådmannsutvalg
- Administrative/faglige ledere innen helse-, miljø og utdanning i utvalgte kommuner

Opplegget for intervjuundersøkelsen i kommunene ble valgt for å sikre at vi ville få synspunkter fra aktører som kunne belyse bruken av statlige

¹¹ Se vedlegg 2

¹² Møte 16. August 2009.

styringsvirkemidler fra ulike perspektiv. Vi antok rådmennene ville ha synspunkter som reflekterte helhet og sammenheng i kommunen. Representantene vi møtte fra hver av de tre sektorene, var alle ledere. Flere stillingstyper og ledernivåer var representert. De var ledere på kommunalsjefnivå eller enhetsleder med et forholdsvis smalt ansvarsområde, og gjennom samtalene med dem har vi fått del i erfaringer og utfordringer i de respektive sektorene.

Omfanget av intervjuer med representanter for kommunesektoren er begrenset og det gjør generaliseringer vanskelig. I tillegg til intervjuene vi hadde med representanter for kommunene i *dette* prosjektet, har vi derfor også benyttet relevant materiale fra intervjuer med kommunerepresentanter i et nylig gjennomført prosjekt om fylkesmannsembetene.¹³ Vi har også benyttet andre evalueringer, utredninger o.l. som belyser kommunenes synspunkter og erfaringer med statlig styring.

1.6 Leserveiledning

I kapitlene 2, 3 og 4 gir vi en beskrivelse av resultatene av kartleggingen på de tre fagområdene – utdanning, helse og omsorg og miljøvern. I alle kapitlene gis det først en beskrivelse av hovedlinjer i utviklingen på fagområdet og deretter en oversikt over organiseringen og ansvarsdelingen mellom stat og kommune. Deretter følger en beskrivelse av bruken av juridiske virkemidler de siste 10 årene. Til sist i hvert kapittel gis det en analyse av hva som kjennetegner utviklingen.

I kapittel 5 gjør vi først en oppsummerende og sammenlignende analyse av funnene fra de tre fagområdene. Deretter følger en samlet analyse av hva som kjennetegner utviklingen i statens styring med kommunene de siste 10 årene. Til slutt i kapitlet peker vi på noen sentrale utfordringer som denne utviklingen medfører og angir noen mulige løsninger for å møte disse utfordringene.

¹³ Difi rapport 2009:9 En vellykket samordning av regional stat? Evaluering av integreringen av Statens utdanningskontor og Fylkeslegeembetet med Fylkesmannen

2 Utdanning

2.1 Hovedlinjer i utvikling av grunntdanningen

Den offentlige grunnskolen har helt siden innføringen av formannskapslovene i 1837 vært et kommunalt ansvar. Visjonen om en felles enhetsskole har tradisjoner i norsk skolehistorie tilbake til diskusjonene om grunnskolen midt på 1850-tallet. Etter annen verdenskrig ble det gjennomført flere reformer som hadde til formål å realisere ideen om en enhetsskole der alle elever skulle få det samme tilbudet om fag og timetall, uavhengig av hvilken kommune de bodde i. Dette området har siden vært preget av klare nasjonale standarder når det gjelder regulering.

2.1.1 Kvalitetsutvalget

Kvalitetsutvalget som ble nedsatt 5. oktober 2001, fikk i oppgave å komme med forslag til kvalitetsforbedringer i hele grunntopplæringen. Bakgrunnen var at norsk grunntdanning ved inngangen til årtusenskiftet ble møtt med økende kritikk. Det ble påvist store og systematiske forskjeller i læringsutbytte, og at en uforholdsmessig høy andel elever tilegner seg for dårlige grunnleggende ferdigheter. Videre var det høyt frafall fra videregående opplæring. Endelig ble det dokumentert at store ulikheter når det gjaldt læringsutbytte og prestasjoner, hadde sammenheng med elevenes sosioøkonomiske bakgrunn. Med referanse til resultater fra internasjonale undersøkelser og flere nyere norske studier ble det fra offisielt hold hevdet at kvaliteten i grunntskolen og videregående opplæring (grunntopplæringen) ikke var så god som ønskelig.

I 2002 la dette utvalget fram en delinnstilling i NOU 2002:10 Førsteklasses fra første klasse. Her ble det fremmet forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av den norske grunntopplæringen. Året etter ble den andre innstillingen fra utvalget ble lagt fram i NOU 2003: 16 I første rekke. Forsterket kvalitet i grunntopplæring for alle. Utvalget kom her med et knippe av konkrete forslag som hver for seg og sammen skulle virke positivt inn på den enkelte elevs læring og mestring. I tillegg fremmet utvalget forslag om et nytt rammeverk for grunntopplæringen, herunder tiltak rettet mot læreren som profesjon og skolen som organisasjon.

Stortinget ga sin tilslutning til utvikling av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, og som en del av dette systemet ble det innført nasjonale prøver i noen sentrale fag. Det ble også opprettet et nasjonalt nettsted, Skoleporten.no. De første nasjonale prøvene ble gjennomført våren 2004.

2.1.2 Kunnskapsløftet

Kvalitetsutvalgets innstillinger og forslag inngikk i grunnlaget for stortingsmeldingen Kultur for læring.(St.meld. nr. 30 (2003-2004)). I stortingsmeldingen beskrives mange av prinsippene og hovedlinjene som kom til å inngå i den kommende skolereformen kalt Kunnskapsløftet. I stortingsmeldingen ble det argumentert for et systemskifte i styringen av utdanningssektoren. Styringen skulle i større grad baseres på ”klare nasjonale mål, tydelig ansvars plassering og økt lokal handlefrihet”. Det ble lagt vekt på at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet skulle gi skolen kunnskap som kan

brukes som utgangspunkt for endring og utvikling. Videre ble det understreket at skolen trenger kompetente lærere og skoleledere for å bruke denne kunnskapen. Det var også et hovedpoeng at nasjonale myndigheter skulle tillate større mangfold med hensyn til valg av løsninger og arbeidsmåter.

Kunnskapsløftet trådte i kraft i august 2006 og innebar endringer både av skolens innhold og organisasjon. Sentrale endringer knyttet til reformen er:

- Nye læreplaner med tydelige kompetansemål
- Ny fag- og timefordeling
- Ansvar for valg av arbeidsmåter, læremateriell og organisering ligger på den enkelte skole/skoleeier.

2.2 Organisering og ansvarsdeling

2.2.1 Organiseringen av den sentrale utdanningsadministrasjonen

Kunnskapsdepartementet (KD) har overordnet ansvar for å utforme skolepolitikken. Departementet forvalter opplæringsloven og gir forskrifter om blant annet mål for, omfang og gjennomføringen av opplæringen. Departementet utarbeider også forskrifter om vurdering av elever, om klage på vurderinger og om krav til dokumentasjon.

Utdanningsdirektoratet ble opprettet i 2004. Utdanningsdirektoratet fikk oppgaver knyttet til det nye nasjonale systemet for kvalitetsvurdering, i tillegg til tilsyn og annen statlig oppfølging av tjenesteproduksjonen i kommunene.

Sentralt står arbeid med læreplaner, elevvurdering og utarbeidelse av eksamener, nasjonale prøver og kartleggingsprøver. Direktoratet forvalter tilskuddsordninger til kompetanseutvikling og utarbeidelse av læremateriell, og det har ansvar for utviklingsprosjekter, forskning og statistikk om grunnskole og videregående opplæring. Resultater og analyser formidles på deres nettsteder. Direktoratet har ansvar for å koordinere mange internasjonale studier, hvorav PISA¹⁴ er blant de mest kjente.

Utdanningsdirektoratet er gitt myndighet til å utarbeide forskrifter. Vedtaksmyndigheten er imidlertid begrenset til å gjelde læreplaner i videregående opplæring som ikke er fellesfag.

Departementet skal føre lovlighetstilsyn etter opplæringsloven. Dette tilsynsansvaret er delegert fra departementet til Utdanningsdirektoratet, som gjennomfører nasjonale tilsyn gjennom Fylkesmannen. Utdanningsdirektoratet er bindeleddet mellom departementet og utdanningssektoren regionalt og lokalt.

¹⁴ PISA står for: Programme for International Student Assessment

Fylkesmannen gir råd og veiledning i spørsmål som gjelder virksomhet etter opplæringsloven. Videre har Fylkesmannen i oppgave å være klageinstans for alle enkeltvedtak vedrørende elevene i grunnskolen og på mer avgrensede områder i videregående opplæring.

Historisk har det bare i begrenset grad vært ført tilsyn med etterlevelsen av sentrale bestemmelser i opplæringsloven. I løpet av de siste årene er arbeidet med tilsyn er blitt styrket. I 2006 gjennomførte Fylkesmannen det første felles nasjonale tilsynet på utdanningsområdet. I det ligger at det på opplæringsområdet ble gjennomført et felles tilsyn basert på samme metodikk i alle fylker. Tilsynet ble gjennomført som systemrevisjon, altså at man fører tilsyn med at kommunen har på plass nødvendige systemer for å sikre at bestemmelsene i opplæringsloven og tilhørende forskrifter blir overholdt. Selv om tilsynet på utdanningsområdet er styrket de siste årene kan det av kapasitetshensyn gå flere år mellom hver gang en kommune er gjenstand for nasjonalt tilsyn.

2.2.2 Kommunens ansvar på utdanningsområdet

Kommunene har ansvar for offentlig grunnskoleopplæring, mens fylkeskommunen har ansvar for videregående opplæring. Nærhet til tjenestemottakerne og lokalkunnskap er helt sentralt for å få til et godt tilbud tilpasset innbyggernes ønsker og behov. Samtidig er opplæringslovens område av stor nasjonal betydning, og området har derfor historisk sett vært preget av stor grad av statlig styring. Dette henger blant annet sammen med ønsket om å ivareta formålet med å sikre en likeverdighet i tilbudet.

For de fleste av opplæringslovens bestemmelser er det kommuner og fylkeskommuner som er pliktsubjekter. Det er ikke tillatt for kommunene å gå til private aktører for å kjøpe de tjenestene som loven pålegger dem å ha. Det gjelder imidlertid noen få unntak, for eksempel skolefritidsordningen. Her er det tillatt å inngå avtale med private tilbydere, men også på disse områdene er kommunen ansvarlig for at loven oppfylles.

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

2.3 Bruk av juridiske virkemidler siste 10 år

2.3.1 Opplæringsloven og tilhørende forskrifter

Opplæringsloven regulerer offentlig grunnskole- og videregående opplæring. Loven fastsetter hvem som innenfor lovens område har rett til opplæring. Loven fastsetter også andre rettigheter blant annet knyttet til opplæringsens omfang, innhold og innretning, herunder at skolemiljøet skal være forsvarlig og særskilte opplæringstilbud for dem som ikke får utbytte av den ordinære opplæringen. Videre inneholder loven plikter av organisatorisk og prosedyremessig art, som for eksempel krav til forsvarlig skoleledelse, krav om rektor ved alle skoler, krav til undervisningspersonalets kompetanse, krav om forsvarlig og trygg organisering av undervisningsgruppene, krav om pedagogisk- psykologisk tjeneste, saksbehandlingsregler i tilknytning til spesialundervisning og elevenes arbeidsmiljø og dessuten krav om opprettelse

av nærmere angitte rådsorgan ved skolene. Loven gir klagerett på enkeltvedtak til departementet (delegert til Fylkesmannen) på nærmere angitte områder og fastsetter at departementet har et generelt tilsynsansvar med lovens oppfyllelse (dette er også delegert til Fylkesmannen). I tillegg er kommunene pålagt å ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i loven blir oppfylt.

Opplæringsloven hadde 2 forskrifter i 1999 og har 3 forskrifter i 2009. Økningen består av en ny forskrift i 2004 i forbindelse med overføring av forhandlingsansvaret for undervisningspersonalet til kommuner og fylkeskommuner. Forskriften til opplæringsloven - som er stor og omfattende, gir utfyllende bestemmelser til de overordende målene og prinsippene for opplæringen i grunnskolen og den videregående opplæringen. Alle læreplaner innenfor det enkelte fag har selvstendig forskriftsstatus, men disse er ikke tatt med i vår optelling.

2.3.1.1 Endringer i opplæringsloven

Opplæringsloven er blitt endret 17 ganger i 10-årsperioden. Her har vi utelukkende tatt med endringer med relevans for kommunene.

| Antall endringer i opplæringsloven 1999-2009 | | | | | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|
| 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Tot |
| 1 | 1 | 0 | 3 | 3 | 1 | 2 | 0 | 1 | 3 | 2 | 17 |

Endringene er av ulik art og med ulik betydning for kommunenes aktivitet. Det er viktig å merke seg at antall endringer i tabellen overfor sier lite om endringens omfang og kompleksitet. En endring i opplæringsloven kan, som det går fram av tabellen under, omfatte mange ulike endringer.

| År | Endringens innhold | Endringens art |
|------|--|--|
| 1999 | 1) Kommunen plikter å hente inn sakkyndig vurdering før vedtak om tegnspråkundervisning 2) Undervisningspersonell ved leirskoler med fast pedagogisk bemanning skal være tilsatt i den kommunen leirskolen ligger | Nye plikter Skjerpede prosedyrekrav |
| 2000 | 1) Nytt kap 4A: Voksne fikk rett til grunnskoleopplæring og kommunene fikk et ansvar for å tilby slik opplæring 2) Når det er nødvendig kan en elev flyttes til en skole utenfor kommunen | Nye rettigheter for innbyggerne og nye plikter for kommunen Større handlefrihet |
| 2002 | Kristendoms kunnskap med religions og livssynsorientering endrer navn til Kristendoms, religions- og livssynsorientering (KRL) | Endrede innholdskrav |
| 2002 | Nytt kap 9A Elevene har rett til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø. | Nye rettigheter for innbyggerne og nye plikter for kommunen |
| 2003 | Presisering av bestemmelsen om rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring (gratisskoleprinsippet) | Presisering av gjeldende individuelle rettigheter |

| | | |
|------|---|--|
| 2003 | <p>1)Endring av regler for hvor stor en gruppe må være for å få annet hovedmål enn kommunen har vedtatt (fra 10-6)</p> <p>2)Opplysning av klassestørrelse og innføring av gruppeorganisering med frihet til å vurdere - på grunnlag av forsvarlighetsstandard - størrelse på gruppen</p> <p>3) Innføring av kontaktlærerordning i stedet for klasseforstander</p> <p>4)Kommunen har plikt til å gi tilbud om SFO til funksjonshemmede barn fra 1-7 klasse (i tillegg til tilbudet til alle barn fra 1-4 klasse)</p> <p>5)Kommunen kan kreve at utgiftene til SFO dekkes fullt ut via foreldrebetaling</p> | <p>Endrede innholdskrav</p> <p>Større handlefrihet</p> <p>Endrede innholdskrav</p> <p>Nye plikter</p> <p>Større handlefrihet</p> |
| 2003 | <p>Ny bestemmelse om plikt til å gi språkopplæring for språklige minoriteter. Kommunen skal gi morsmålopplæring, tospråklig fagopplæring og særskilt norskopplæring til elevene har tilstrekkelig kunnskaper i norsk til å følge undervisningen</p> | <p>Nye plikter for kommunen</p> |
| 2004 | <p>1)Formulering om språkopplæring for språklige minoriteter endres fra at kommunen har plikt til å organisere særskilt undervisning til at elevene har rett til å få særskilt undervisning</p> <p>2)Kommunen skal ha et forsvarlig system for følge opp resultatene fra vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger</p> <p>3)Kommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering om kravene til opplæringsloven blir fulgt</p> | <p>Nye rettigheter for innbyggerne</p> <p>Nye oppgaver/plikter</p> |
| 2005 | <p>1)Nye formuleringer knyttet til innholdet i opplæringen og hva departementet skal gi forskrifter på. Dette legger grunnlaget for overgang til ny læreplan (Fra L)/ til Læreplanverk for kompetansereformen,</p> <p>2)Åpner for at rektorer kan tilsettes på åremål</p> <p>3)Lovfester plikt til å ha et skolemiljøutvalg på hver skole</p> | <p>Større handlefrihet</p> <p>Større handlefrihet</p> <p>Nye krav til organisering</p> |
| 2005 | <p>Om fritak for aktiviteter ut i fra religion eller livssynsgrunner – dekker ikke lenger bare KRL faget. I tillegg skal kommunen årlig informere elever og foreldre under 15 år om reglene for</p> | <p>Skjerpede prosedyreregler</p> |

| | | |
|------|--|---|
| | fritak | |
| 2007 | 1)Skoleeier skal sørge for at elevene ikke blir utsatt for reklame som egnet til å skape kommersielt press osv 2)Kommunen plikter å sørge for ulykkesforsikring. | Nye oppgaver/plikter Nye plikter |
| 2008 | Plikt for skoleeier til å ha en ordning med gratis frukt og grønt | Nye plikter/oppgaver |
| 2008 | KRL skifter til RLE | Endrede innholdskrav |
| 2008 | Endrer skolens formålsparagraf. | Endrede innholdskrav |
| 2009 | 1)På 1-4 trinn skal kommunen sørge særlig høy lærertetthet og at den er særlig rettet mot elever som er svake i lesing og regning (Tilpasset opplæring og tidlig innsats) | Nye plikter for kommunen |
| | 2)Kommunen skal kartlegge elevers ferdigheter i norsk før det blir gjort vedtak om særskilt språkopplæring | Nye prosedyrekrav |
| | 3)Innføring av nye betegnelser: Basisgrupper og klasse. | Skjerpede krav til organisering |
| | 4)Som en del av kvalitetsvurderingssystemet skal det utarbeides en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen knyttet til læringsresultat, frafall og læringsmiljø. Rapporten skal drøftes i kommunestyret. | Nye plikter/oppgaver Nye prosedyrer |
| 2009 | Det presiseres at departementet gir forskrifter om aktiviteter som ikke er opplæring i fag (Dette hjemler for nye forskrifter om rett til fysisk aktivitet utenom kroppsøvingen) | Nye plikter for kommuner og nye rettigheter for innbyggerne |

Et raskt blikk på denne oversikten viser at endringene har gått i ulike retninger. Vi finner endringer som gir økt handlefrihet til kommunen knyttet til organisering og mindre statlig detaljstyring når det gjelder form og innhold på undervisningen. Men vi finner også en rekke endringer som gir nye plikter for kommunene, og ikke minst nye rettigheter for innbyggerne. Dette vil vi komme nærmere inn på i kapittel 2.4.

2.3.1.2 Endringer i Opplæringsforskriften

| Antall endringer i Opplæringsforskriften 1999-2009 | | | | | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------|
| 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | TOTALT |
| 0 | 1 | 1 | 5 | 3 | 3 | 2 | 1 | 1 | 6 | 1 | 24 |

Mange av forskriftsendringene kommer som en følge av lovendringene og innebærer en ytterligere detaljering av nye bestemmelser i loven. Når vi ser på det samlede bildet av forskriftsendringer i løpet av det siste 10-året ser vi at det innholdsmessig er tre typer endringer som trer tydelig frem.

- For det første har det funnet sted en utvidelse av timetallet i perioden. Dette har skjedd gradvis, og i flere omganger, både i 2002, 2005 og til slutt i 2009 med rett for elever fra 5-7 trinn til 2 timer i uka med fysisk aktivitet utenom kroppsøvningsfaget
- For det andre har det i forhold til 10-året før blitt stilt langt mindre detaljerte krav til pedagogisk kompetanse. Den store forskriftsendringen som berørte dette kom i 2002. Her skjedde det imidlertid en innskjerping i 2008 da det kom en forskrift som detaljerte noe mer kompetansekravene i forhold til de ulike trinnene i grunnskolen.
- For det tredje finner vi forskriftsendringer som regulerer gjennomføringen av nasjonale prøver og individuelle vurderinger. I 2003 kom plikten for skoleeier til å gjennomføre nasjonale trivselsundersøkelser og i 2004 kom forskrifter om innføring av nasjonale prøver og for hvilke fag og hvilke trinn de skulle gjennomføres.

2.3.2 Rundskriv og veiledere

Det har vært en økning i antall veiledere og planer i perioden og en liten reduksjon i antall rundskriv.

| Oversikt over utgitte rundskriv, veiledere og planer per år | | | | | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Rundskriv | 12 | 12 | 5 | 9 | 11 | 6 | 10 | 5 | 7 | 8 | 6 |
| Veiledere | 2 | 3 | 2 | 1 | 4 | 6 | 6 | 1 | 13 | 13 | 11 |
| Planer | 1 | 1 | | 1 | 2 | 2 | 4 | 1 | 4 | 2 | 1 |

Når det gjelder rundskrivene er disse tett knyttet i opp til lov- og forskriftsendringer, og brukes hovedsakelig for å informere om endringer i lov- og regelverket. Deler vi perioden i to ser vi at det kom 49 rundskriv i årene fra 1999 til 2003 og 32 rundskriv fra 2005 til sommeren 2009. Nedgangen i rundskriv må ses i sammenheng med at forhandlingsansvaret for lærere i 2004 ble overført fra stat til kommune, dermed forsvant en del rundskriv som tidligere hadde dreid seg om å informere om regulering av arbeidsvilkår for lærere.

Når det gjelder antall veiledere og planer ser vi en klar økning i perioden. Fra 1999 til 2003 ble det utgitt 18 veiledere og planer. Fra 2004 til sommeren 2009 var dette tallet økt til 62. Disse tallene må også forstås i lys av at staten hadde fått større kapasitet til å utarbeide denne typen materiale med etableringen av Utdanningsdirektoratet og en stor andel av veilederne er både blitt utarbeidet og utgitt av Utdanningsdirektoratet. De fleste veilederne er i likhet med rundskrivene knyttet til lov- og forskriftsverket, og gir råd og anvisninger til skoleeier og skoleledere om hvordan regelverket skal forstås og anvendes.

Eksempler på denne typen veiledere er Utdanningsdirektoratets:

- *Spesialundervisning i grunnskole og videregående skole (2004),*
- *Retter og plikter i den offentlige grunnskolen (2005),*
- *Forsvarlig system - veileder om kravet til skoleeier (2007),*

- *Veileder om reklame i skolen – skoleeiers plikt til å skjerme elevene for uønsket påvirkning etter opplæringslovens §9-6 og privatskolelovens §7 1-a (2009).*
- *Regelverk knyttet til minoritetsspråklige elever og voksnes opplærings situasjon (2009).*

De siste årene har det blitt lagt fram en rekke statlige handlingsplaner og strategier på ulike områder. Kunnskapsdepartementet var i 2009 ansvarlig for koordinering av to av Regjeringens tverrdepartementale handlingsplaner og fire av regjeringens tverrdepartementale strategier. I tillegg deltok KD i til sammen 16 handlingsplaner og strategier under andre departementers arbeidsområder.

KDs koordineringsansvar for Regjeringens tverrdepartementale handlingsplaner:

| | | |
|---|-----------|---|
| Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnopplæringen | 2008-2010 | 11 av 23 tiltak rettet mot skolen |
| Handlingsplan for entreprenørskap i utdanningen fra grunnskole til høyere utdanning | 2009-2014 | 3 av totalt 14 tiltak rettet mot skolen |

KDs koordineringsansvar for Regjeringens tverrdepartementale strategier:

| | | |
|--|-----------|---|
| Strategi for styrking av realfagene. | 2006-2009 | KDs egen strategi; mål om å styrke kompetansen, øke rekrutteringen og fremme positive holdninger |
| Strategi for bedre læring og deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning | 2007-2009 | KDs egen strategi; med en rekke tiltak rettet mot skolen |
| Strategi for styrking av fremmedspråk i grunnopplæringen | 2005-2009 | KDs egen strategi; med tiltak bl.a. om opplæring i andre fremmedspråk enn engelsk, praktisk tilnærming til språk, differensiert og tilpasset opplæring |
| Strategi for kunst og kultur i opplæringen | 2007-2010 | KDs egen strategi; med tiltak bl.a. om implementering av arbeid rundt "Den kulturelle skolesekken" |
| Strategi for videreutdanning av lærere | 2009-2012 | Målet ved planen er å styrke elevenes læring og motivasjon i grunnopplæringen ved å øke lærernes faglige, fagdidaktiske og pedagogiske kompetanse gjennom videreutdanning |

2.3.3 Avtaler (konsultasjonsordningen)

En av samarbeidsavtalene som har vært inngått mellom staten og KS er relevant i denne sammenheng. Det gjelder samarbeidsavtalen mellom KD og KS om

kvalitetsutvikling i grunnopplæringen, som ble inngått 12. juni 2006 og utløp 1. januar 2009. Avtalen for denne perioden bygde på en tidligere avtale.

2.4 Hva kjennetegner utviklingen?

2.4.1 Økt handlefrihet for kommunen på noen områder

I stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring presenteres prinsippene for utdanningspolitikken på 2000 tallet. Her er et hovedprinsipp at statlig styring skal være basert på klare nasjonale mål, tydelig ansvars plassering og økt lokal handlefrihet.

Det er i perioden vært gjort noen vesentlige lov- og forskriftsendringer som innebærer økt frihet for kommunen til å definere både kompetansekrav for pedagogisk personale, organisering og innhold i undervisningen.

Et første skritt i denne retningen ble tatt med en forskriftsendring i 2002 om hvilke krav som skulle stilles til pedagogisk personale. Etter denne forskriftsendringen fikk kommunene langt større frihet til selv å definere hvilke krav som skulle stilles til den kompetansen lærere på ulike trinn og på ulike fag skulle ha. Selv om det i 2008 kom en ny forskriftsendring som innebar en ny innskjerping av disse kravene, er det fremdeles langt større frihet for kommunene til å definere kompetansekrav enn det var ved inngangen til årtusenskiftet.

I 2003 fikk kommunene gjennom en lovendring som innebar større frihet til selv å definere egnet størrelse på undervisningsgruppene så lenge forsvarlighetsstandarder i loven er oppfylt. Mens barna tidligere på hvert trinn var organisert i klasser med maksimumstall for hvor store klassene kunne være, ble det nå innført en gruppeorganisering der staten ikke lenger satte noe maksimumstall på hvor store gruppene skulle være. Det skulle være opp til kommunene å vurdere hva som var en faglig forsvarlig gruppestørrelse. I 2009 kom det imidlertid en lovendring som gjeninnførte klassebegrepet, og som også skilte mellom begrepet basisgruppe og andre grupper:

”I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt tilhør. For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør. Klassane, basisgruppene og gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg”.

Dette betyr at det fremdeles er opp til kommunene å vurdere - innen lovens rammer – hvordan elevene skal organiseres i klasser eller basisgrupper.

En annen viktig lovendring i retning av å gi økt handlefrihet som gjaldt innholdet i opplæringen, kom i 2005. Med hjemmel i denne lovendringen kom overgangen til en ny læreplan (Læreplanverk for kunnskapsløftet), som i mye mindre grad detaljstyrte innholdet i undervisningen enn hva den forrige læreplanen hadde gjort (L97). Fra å ha læreplaner med detaljerte bestemmelser

om hvilket stoff som skulle gjennomgås og hvordan det skulle undervises i det, fikk man nå en læreplan som la vekt på faglige kompetansemål.

I tillegg finner vi lovendringer som åpner for at utgifter til SFO fullt ut kan dekkes ved foreldrebetaling, at rektorer kan ansettes på åremål, og sist, men ikke minst overføringen av forhandlingsansvaret for lærerne til kommunene. Alle disse lovendringene har hatt som formål å gi kommunene økt handlefrihet.

| Aktuelle lov- og forskriftsendringer |
|--|
| ✓ økt frihet for kommunen til å sette kompetansekrav til pedagogisk personale |
| ✓ frihet for kommunen til å definere størrelse på undervisningsgruppen innenfor forsvarlighetsstandarden i loven |
| ✓ økt frihet for kommunen til å bestemme form og innhold i undervisningen |
| ✓ frihet for kommunen til å dekke utgifter til SFO fullt ut ved foreldrebetaling |
| ✓ frihet for kommunen til å ansette rektor på åremål |
| ✓ kommunen får forhandlingsansvaret for lærerne |

2.4.2 Økt vekt på vurdering, rapportering og tilsyn

Parallelt med at kommunene har fått økt handlefrihet har de også fått økt ansvar og nye oppgaver. Når staten i økende grad styrer gjennom å fastsette mål for opplæringen, får kommunene et større ansvar for å dokumentere hva de gjør for å nå målene, og å vurdere om målene faktisk blir nådd.

I 2004 fikk kommunene en lovfestet plikt til å ha et forsvarlig system for:

- internkontroll i skolene
- vurdering av om kravene i lovverket og forskriftene på utdanningsområdet er fulgt
- oppfølging av resultatene fra egne vurderinger og fra nasjonale kvalitetsvurderinger

I forarbeidene til denne lovendringen presiseres det at skoleeier står fritt til å forme et system som er tilpasset lokale forhold. Det eneste kravet departementet satte, var at systemet skulle være egnet til å avdekke eventuelle forhold som er i strid med lovverket og som sikrer at det blir satt i verk adekvate tiltak der det er nødvendig (Ot.prp 55 (2003-2004)).

Denne lovendringen skulle legge forholdene til rette at staten kunne gjennomføre et systemrettet tilsyn av hvordan opplæringsloven ble iverksatt av den enkelte kommune. Et tilleggsmoment var imidlertid at dette også ville være et viktig verktøy for den enkelte skoleeier når det gjelder kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling. Dette hensynet ble ytterligere understreket av en lovendring som kom i 2009 der det heter at det som en del av kvalitetsvurderingssystemet skal utarbeides en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen knyttet til læringsresultat, frafall og læringsmiljø. Denne rapporten skal være til internt bruk i kommunen, og det er lovfestet at den skal drøftes i kommunestyret.

Våre informanter både på statlig og kommunalt nivå beskriver endringen i statlig styring på dette området som et radikalt systemskifte, og som har krevet mange tilpasninger på begge sider. Kommunene opplever at utdanningsområdet er mye mindre detaljstyrt enn tidligere, til gjengjeld opplever de at det kontroll- og rapporteringssystemet som det er lagt opp til, er svært krevende, både med tanke på den tiden det tar og den kompetansen det krever.

Både for store og små kommuner har det vært utfordrende å etablere styringssystemer som tilfredsstillende kravene fra sentrale myndigheter. Noen av informantene sa de hadde hatt store omstillingsproblemer, men mente at de ikke ville få like store problemer med å møte dokumentasjons- og rapporteringskravene i tiden framover. Flere representanter for små kommuner var av en annen mening. De mente de nye kravene stilte kommunen overfor mer varige utfordringer knyttet til skoleadministrativ kompetanse og kapasitet.

En annen frustrasjon på skoleområdet er, at selv om de ser at kommunene har fått større handlefrihet på en del områder, opplever de at tilsynet fra Fylkesmannen går mer på detaljer. Flere gir også uttrykk for at de synes det er vanskelig å få oversikt over hvilken dokumentasjon kommunen skal skaffe til veie. Spesielt blant de mindre kommunene er det flere av de sektoransvarlige innenfor utdanning som etterlyser klarere krav fra statens side når det gjelder forventninger til den kommunale tjenesteproduksjonen, og hva de må kunne dokumentere.

I tilsynsrapporten etter det nasjonale tilsynet i 2009 tar Utdanningsdirektoratet til orde for en helhetlig gjennomgang av opplæringsloven med tanke på hvordan den kan bli et mer effektivt styringsredskap. Direktoratet mener at det på enkelte områder kan være behov for å begrense lovgivningens omfang, mens det på andre områder er behov for å komme fram til flere og mer konkrete kriterier som det kan føres tilsyn etter.

| Aktuelle lov- og forskriftsendringer | |
|---|---|
| ✓ | plikt for kommunen til å ha et forvarlig system for kvalitetsoppfølging |
| ✓ | plikt for kommunen til å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen og legge denne fram for kommunestyret |

2.4.3 Nye plikter for kommunene og nye rettigheter for innbyggerne

Overfor omtalte vi de nye pliktene som kommunene har fått når det gjelder å utarbeide et kvalitetsvurderingssystem og å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen. I tillegg til dette, er det kommet mer detaljerte krav til tjenesteytingen på en rekke områder. Noen av disse kravene er formulert som rene plikter for kommunen, mens andre i tillegg også er formulert som en rettighet for den enkelte elev/foreldre. Vi har oppsummert disse nye kravene i tabellen under:

| Nye krav | Nye plikter for kommunen | Nye rettigheter for elever/foreldre |
|---|--------------------------|-------------------------------------|
| Kommunen skal hente inn sakkyndig vurdering før vedtak om tegnspråkundervisning | ✓ | |
| Kommunen skal tilby grunnskoleopplæring for voksne | ✓ | ✓ |
| Kommunen skal sørge for at elvene har et godt fysisk og psykososialt skolemiljø | ✓ | ✓ |
| Kommunen skal ha et tilbud om skolefritidsordning før og etter skoletid for 1.-4. årstrinn, og for barn med særskilte behov fra 1.-7. årstrinn. | ✓ | |
| Kommunen skal gi språkopplæring til språklige minoriteter | ✓ | ✓ |
| Kommune skal ha et forsvarlig kvalitetsvurderingssystem | ✓ | |
| Kommunene skal ha et system for internkontroll i skolene | ✓ | |
| Kommunen skal sørge for at det er skolemiljøutvalg på hver skole | ✓ | |
| Kommunen skal sørge for at elevene ikke blir utsatt for reklame | ✓ | |
| Kommunen skal årlig informere elever og foreldre om reglene for fritak ut i fra religion eller livssynsgrunner | ✓ | |
| Kommunen skal sørge for en ordning med gratis frukt og grønt | ✓ | |
| Kommunen skal utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen og legge den frem for kommunestyret | ✓ | |
| Kommunen skal sørge for 2 timer fysisk aktivitet i uken utenom kroppsøvingfaget | ✓ | ✓ |
| Kommunen skal sørge for særlig høy lærertetthet fra 1-4 trinn og at den er rettet mot de som er svake i lesing og regning | ✓ | |

Som det går frem av denne tabellen er det individuelle rettigheter knyttet til en rekke av de nye pliktene som er kommet i perioden. Det gjelder voksne som har fått rett til grunnskoleopplæring, språklige minoriteter som har fått rett til språkopplæring, alle elever som har rett til et godt skolemiljø, og i år kom retten til 2 timer ekstra fysisk aktivitet utenom kroppsøvningsfaget.

På spørsmål til kommunene om hvordan de opplever disse nye kravene fra staten, er det den økte rettighetsfestingen i lovverket de er mest opptatt av. Flere av våre informanter peker på at dette legger føringer på kommunale prioriteringer og kan gi utilsiktede konsekvenser for tjenesteområder som ikke er regulert som individuelle rettigheter. Det er den samme potten pengene skal hentes fra. Ett eksempel som trekkes frem for å illustrere dette, er at det kan bli et misforhold mellom de ressurser som brukes på spesialundervisning og de ressursene som brukes på generelt kvalitetsarbeid i skolen. Kommunale ledere opplever at rettighetsfestingen påvirker den kommunale handlefriheten. Skoleeier fratas muligheten til å gjøre noen helhetlige vurderinger av hva den enkelte skole og den enkelte elev vil være best tjent med. En rådmann satte problemstillingen på spissen og formulerte seg på denne måten:

”Jeg spør hvor mye hensyn skal du ta til den enkelte kontra helheten. Hensynet til den enkelte kan føre til at vi må legge ned noen skoleklasser. Hva er samfunnet best tjent med?”

2.4.4 utfordringer knyttet til kompetanse og kapasitet

Overgangen til et mer mål- og resultatbasert styringssystem stiller nye krav til kommunenes kapasitet og kompetanse. Parallelt med at handlefriheten er økt på en del områder, har kommunen fått et større ansvar i å dokumentere hva de gjør og hva de oppnår. Dette manifesterte seg i en lovendring fra 2004 der kommunene ble pliktig å ha et forsvarlig kvalitetsvurderingssystem som skulle gjøre dem i stand til å følge opp resultatene fra egne og nasjonale kvalitetsvurderinger og sikre at kravene i lov og forskrifter ble fulgt. Fra august 2009 ble dette kravet ytterligere innskjerpet ved at alle kommunene pålegges å utarbeide en årlig rapport om tilstandens innenfor grunnopplæringen som skal behandles i kommunestyret. Kommunene, og da spesielt de mindre kommunene, opplever dette nye styringssystemet som svært krevende.

Økt vekt på individuelle rettigheter er et annet utviklingstrekk som stiller kommunen overfor nye utfordringer knyttet til kompetanse og kapasitet. Vi har i dette kapitlet vist at det i løpet av det siste 10-året har kommet mange lovendringer som gir elever individuelle rettigheter til spesielle tjenester. I tillegg har folks bevissthet og kunnskap om egne rettigheter økt. I skolen kommer dette til uttrykk ved at det er flere tvister mellom foresatte og skole, eller tidligere elever og skole, som søkes løst rettslig. Dagens foresatte betrakter ikke skolegang og opplæring utelukkende som et velferdsgode, men også som noe de i henhold til loven har krav på.

Dette er en utvikling som er merkbart i kommunene. Hvis en erstatningssak dreier seg om påstått mangelfull opplæring, er det kommunen som må svare for om opplæringsloven er fulgt. Elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Før kommunen gjør vedtak om spesialundervisning, skal det foreligge en sakkyndig vurdering

som blant annet skal vise hva slags opplæringstilbud som bør gis, og for elever som har rett til spesialundervisning skal det utarbeides en individuell opplæringsplan. Vurdering av elevenes utvikling og hvordan det opplæringstilbudet de får fungerer, skal skje fortløpende hele året. Det stilles krav til skolen om å utarbeide en halvårsrapport. Videre stilles det krav om at alle overganger mellom hovedtrinn og skoleslag blir grundig forberedt og nøye planlagt. Dersom de foresatte mener at deres barn ikke får en opplæring som gir et tilfredsstillende utbytte, har de rett til å påklage saken til fylkesmannen, som avgjør saken med bindende virkning for kommunen. Våre informanter i kommunene opplever dette som svært ressurskrevende, og en av dem beskrev situasjonen slik:

”Kravet til sakkyndighetsarbeid om den juridiske biten knyttet til dette, gjør at vi bruker mye mer årsverk knyttet til PPT enn det vi bruker på generelt kvalitetsarbeid i skolen.

I kommunene opplever de at kravene til utdanningsadministrasjon har økt. Flere av de sektoransvarlige innenfor utdanning var av den oppfatning at det i dag er et misforhold mellom kravene og den utdanningsadministrative kapasiteten i kommunene. De sa at mange kommuner hadde større administrativ kapasitet og kompetanse tidligere, da skolesjefstillingen var lovfestet. I tillegg var det flere som var inne på at de savner utdanningsdirektørens veiledningsrolle. Følgende uttalelser illustrer dette:

”Tidligere hadde vi større kapasitet i kommunen, og det var også fagkapasitet hos fylkesmannen. Nå sitter det jurister hos fylkesmannen fordi de skal drive tilsyn.”

”Vi følte tidligere at vi hadde veldig god støtte hos utdanningsdirektøren. Vi fikk en grei innføring i det som skjedde og hjelp og veiledning på en annen måte enn det vi får nå. Nå kommer de bare for å kontrollere at vi kan dokumentere at vi har gjort det”.

Det samlede bildet er noe mer nyansert enn det disse uttalelsene gir inntrykk av. Kommunene opplever at en del av det veiledningsmaterialet som sendes ut fra Utdanningsdirektoratet er nyttig. En informant som representerte kommuneadministrasjonen i en liten kommune, hvor hun er alene på utdanningsområdet, forteller at hun ser igjennom det som kommer av veiledninger. Hun tenker ikke at hun må bruke det hun får, men har erfart at en del er nyttig, og at det for det meste er god sammenheng mellom dokumentene.

En annen fagleder fremhever veilederen om spesialpedagogikk. Denne veilederen har vært til god hjelp i hennes kommune. Den samme veilederen trekkes også frem som et godt eksempel av en av rådmennene. Begge representerer små kommuner, hvor de ikke har tilstrekkelig god tilgang på råd fra spesialpedagoger i egne rekke. Rådmannen legger til at dette også er et godt eksempel på at det har vært knyttet opplæring og kursing (i regi av Fylkesmannen) til veiledningsmaterialet.

En annen veileder som nevnes spesielt, gjelder kommunens plikt til å etablere et system for måten bestemmelsene i opplæringsloven blir fulgt opp. Dette er et område som de fleste kommuner har strevet med, og flere sier at denne veilederen, som ble utarbeidet av Utdanningsdirektoratet og Kommunenes

Sentralforbund i fellesskap, har blitt godt mottatt. At det her følger med en sjekkliste, blir positivt vurdert.

Endelig har vi fått synspunkter på veilederen om Reklame i skolen, som kom i 2009. Behovet for en veileder på dette området kommer av at bestemmelsene om reklameforbud i skolen er skjønnsmessige. For rektor har det i en del tilfelle vært vanskelig å gi autoritative tolkninger av regelverket.

2.4.5 Stor villighet i kommunene til å satse på skole

Gjennom intervjuene med representanter både for statlig og kommunal sektor har vi fått inntrykk av at det er gjennomgående stor villighet i kommunene til å satse på skolen. Selv om dette er et område hvor øremerkede midler brukes i svært liten grad, synes det ikke å være noen fare for at skoleområdet blir nedprioritert.

Det betyr ikke at skolen er like høyt prioritert i alle kommuner. En av rådmennene fortalte at politikerne i hans kommune helt bevisst la større vekt på god kvalitet i omsorgssektoren enn på skoleområdet. Han ment dette var fullt forsvarlig, og at utfordringen for ledelsen i kommuneadministrasjonen i dette, som i andre tilfelle, er å legge til rette for at politikerne får anledning til å foreta slike bevisste valg. Det krever både stram budsjettstyring og sikker vurdering av hva alle lovpålagte krav innebærer.

Flere av de administrative lederne ga uttrykk for at de må være på vakt og argumentere godt for et solid skolebudsjett. Sett fra deres perspektiv er det en fordel at det skapes forventninger om spesifikke satsinger på skoleområdet. En informant fra en liten kommune sier at hun ”må slåss i kommunen for å få skolens del av rammen”. Hun legger til at hun saumfarer offentlige dokumenter, og merker seg hvilke nye forventninger som rettes mot kommunen. Som eksempel nevner hun høringsdokumenter hvor det står at ekstra midler (lagt inn i rammen) skal knyttes spesifikt til stillinger i norsk og matematikk. Dette kan brukes i argumentasjon for å sikre at skolen får midler.

3 Helse og omsorg

3.1 Hovedlinjer i utvikling av den kommunale helse- og sosialtjenesten

Den moderne kommunale sosial- og helsetjenesten vokste fram på 1970-tallet. I løpet av 1980- og 1990-årene ble kommunene tilført nye, store oppgaver. Den lovregulerte kommunehelsetjenesten ble etablert i 1984, og i 1988 ble ansvaret for sykehjemmene overført fra fylkeskommunen til kommunene. Reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming (HVPU-reformen) var en annen viktig milepæl i en utvikling der stadig flere individrettede tjenester, som ikke er spesialisttjenester, er blitt lagt til kommunene.

Nedbygging av psykiatriske institusjoner, og kraftig redusert liggetid i sykehusene, har gått sammen med økt vektlegging på førstelinjetjeneste og hjemmetjenester framfor institusjonstilbud generelt. Virkningen har vært en sterk vekst i kommunale tjenesteområder, framfor alt gjelder det pleie og omsorg.

Det har vært et mål å legge et grunnlag for et omfattende tjenestetilbud på lokalt nivå til alle innbyggere i kommunen uavhengig av alder, diagnose, økonomi, funksjonsevne eller andre forhold.¹⁵ Denne utviklingen har vært motivert både ut fra å sikre tjenestenes kvalitet og å effektivisere ressursutnyttelsen.

3.2 Organisering og ansvarsfordeling

3.2.1 Omfattende reformer i helseforvaltningen det siste tiåret

Mot slutten av 1990-årene og begynnelsen av 2000-tallet ble det gjennomført omfattende reformer i helsesektoren. Store organisasjons- og strukturendringer innebar forskyvning av sektorgrenser og endret arbeids- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Alle deler av helseforvaltningen ble berørt av omorganiseringer ved at ansvar og oppgaver ble flyttet både mellom nivåene og innenfor nivåene.

Det ble også vedtatt flere nye lover og forskrifter og andre endringer av regelverk, ledsaget av nye former for tilsyn og kontroll med kommunene og andre aktører med ansvar for pasientbehandling og folkehelsearbeid. Videre er det foretatt endringer som stiller nye krav til samhandling mellom aktører – både i form av utvidelse av eksisterende samhandlingsformer og innføring av nye samhandlingsverktøy. De organisatoriske og juridiske reformene i helsesektoren reflekter også endringer i samfunnet i retning av økt individualisering. Stikkord i den forbindelse er økt fokus på individuelle rettigheter og brukermedvirkning.

Endringene som er gjennomført i løpet av det siste tiåret har betydning for hele sektoren, for alle pasientrettede tjenester, for tverrsektorielt arbeid som fordrer

¹⁵ St. meld. nr. 25 (2005-2006) Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer.

involvering av helse- og omsorgstjenestene, for det bredere folkehelsearbeidet, og for forholdet mellom staten og kommunene.

3.2.2 Forholdet mellom den sentrale helseforvaltningen og kommunene

3.2.2.1 Helse- og omsorgsdepartementets ansvar for helse- og omsorgstjenestene i kommunene

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har ansvar for tilrettelegging av helse- og omsorgstjenestene i kommunene. De tre mest sentrale velferdslovene som regulerer tjenester som skal dekke grunnleggende behov for helse- og omsorgstjenester er kommunehelsetjenesteloven, sosialtjenesteloven og pasientrettighetsloven.

Fram til 2004 var ansvaret for sosialtjenesteloven lagt til et eget Sosialdepartement. Da HOD ble opprettet ble Sosialdepartementet nedlagt og oppgavene delt. HOD fikk ansvar for sosialtjenesteloven med unntak av kapittel 5 vedrørende økonomiske ytelser. Denne delen av sosialfeltet ble flyttet over til det nye Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). For kommunene har det betydning at det samme departementet nå har overordnet ansvar for tjenester både etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven.

3.2.2.2 Tre viktige institusjoner på direktoratsnivå

Helsedirektoratet (opprinnelig Sosial- og helsedirektoratet), Nasjonalt folkehelseinstitutt og Statens helsetilsyn ble etablert i sin nåværende form i 2002. På hvert sitt felt har disse institusjonene viktige funksjoner og roller rettet mot kommune.

Helsedirektoratet

Helsedirektoratet er som fagdirektorat og myndighetsorgan underlagt HOD, Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Direktoratet har hovedsakelig rådgivende funksjoner og roller, men også en rekke forvaltningsoppgaver, herunder myndighet til å anvende og fortolke regelverk innenfor helsesektoren. Råd og veiledning om strategier og tiltak overfor kommunene er en viktig del av oppgaveporteføljen.

Nasjonalt folkehelseinstitutt

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

Statens Helsetilsyn og helsetilsynet i fylkene

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsyn med sosialtjenesten og helsetjenesten, og er overordnet myndighet for klager som gjelder manglende oppfyllelse av rettigheter. Statens helsetilsyn, herunder helsetilsynet i fylkene, har ansvar for å føre tilsyn med helse- og sosialtjenesten i kommunene.

Helsetilsynet sentralt har visse særegne funksjoner og roller. Her behandles enkeltsaker som dreier seg om svikt i helsetjenestene, samt saker der det er aktuelt med reaksjoner mot, eller pålegg mot virksomheter eller helsepersonell.

3.2.2.3 Lovfestet pasient- og brukerombud

Som en del av pasientrettighetsloven ble ordningen med fylkeskommunale pasientombud lovfestet fra 1. januar 2001. Ordningen ble gjort statlig fra 1. januar 2003. Fra 1. september 2009 ble ordningen utvidet fra spesialisthelsetjenesten til også å gjelde kommunale helse- og sosialtjenester. Formålet med Pasient- og brukerombudsordningen er å arbeide for å ivareta pasientenes behov, interesser og rettsikkerhet overfor helsetjenesten og for å bedre kvaliteten i helsetjenesten. Pasient- og brukerombudet er et uavhengig forvaltningsorgan med kontorer i alle fylker. Oslo kommune ved helse- og sosialombudet driver ordningen for staten i Oslo.

3.2.3 Endringer i ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene

Fra 1. januar 2002 overtok staten ansvar og eierskap for sykehus og annen spesialisthelsetjeneste. Det ble etablert fem statlig eide regionale helseforetak med utgangspunkt i landets fem helseregioner. De regionale helseforetakene fikk et "sørge for"-ansvar for tilbud av nødvendige spesialisthelsetjenester til befolkningen innen de respektive helseregionene. Formålet med reformen var å plassere ansvaret for tjenestene hos en aktør og redusere muligheten for ansvarsfraskrivelse.

Helseforetaksreformen innebar at utviklingen mot en stadig sterkere desentralisering av oppgaver og funksjoner på helse- og sosialsektoren i noen grad ble brutt. Staten ved de regionale helseforetakene fikk overført ansvar for all spesialisthelsetjeneste i og utenfor sykehus. Omfanget av statlige spesialisttjenester ble også utvidet på noen områder.

I etterkant av Helseforetaksreformen ble fylkeskommunens ansvar på helse- og sosialområdet ytterligere nedbygget. Ansvaret for flere innbyggerrettede tjenester ble dels lagt til staten ved de regionale helseforetakene, dels til kommunene. Som følge av Rusreformen i 2004 ble hele det tidligere fylkeskommunale ansvaret etter sosialtjenesteloven (§ 7-1) for spesialisttjenester for omsorg og behandling av rusmiddelmissbrukere overført til de regionale helseforetakene. Ansvaret omfatter avrusning, utredning og spesialisert behandling. Tjenestene reguleres av spesialisthelsetjenesteloven og benevnes tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelmissbruk. Ansvaret innebærer også at tilbudet skal omfatte et tilstrekkelig antall plasser for akutt behandling.

Rusreformen innebærer dessuten endringer for kommunene ved at både sosialtjeneste og lege har fått henvisningsadgang, og ved at den enkelte etter sosialtjenesteloven – på samme måte som etter helselovgivningen – skal ha rett til individuell plan når det er behov for langvarige og koordinerte tjenester.

3.3 Bruk av juridiske virkemidler siste 10 år

3.3.1 Lov og forskrift

Det er i dag 13 lover som regulerer kommunens oppgaver innenfor Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde.

| Lov (gjeldende per 2009) | Årstall for ikrafttredelse |
|--|----------------------------|
| Tobakkskadeloven | 1973 |
| Kommunehelsetjenesteloven | 1984 |
| Alkoholloven | 1990 |
| Midlertidig lov om avvikling av institusjoner og kontrakter om privatpleie under det fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede | 1991 |
| Sosialtjenesteloven | 1993 |
| Smittevernsloven | 1995 |
| Pasientrettighetsloven | 2001 |
| Helsepersonelloven | 2001 |
| Apotekloven ¹⁶ | 2001 |
| Lov om helsemessig- og sosial beredskap | 2001 |
| Helseregisterloven | 2002 |
| Pasientskadeloven | 2003 |
| Sprøyteromsloven | 2004 |

Virksomheten reguleres også gjennom avtaler mellom kommunesektoren, staten og yrkesorganisasjoner. Bl.a. gjelder det for fastleger og fysioterapeuter med kommunal avtale.

Som oversikten foran viser, har det skjedd en markant økning i antall lover det siste 10 året. Den største økningen skjedde rundt årtusensskiftet. Fra 1999 til 2009 kom det 7 nye lover.

Noen av de nye lovendringene innebar en forenkling av regelverket. Det tydeligste eksempelet er Helsepersonelloven. Dette er en generell lov om helsepersonell, som erstattet 9 tidligere lover, hvorav åtte hadde bestemmelser om en enkelt profesjon. Fordi Helsepersonellovens bestemmelser har så stor betydning for så mange forhold i helse- og sosialsektoren, medførte den endringer i 6 andre lover, herunder kommunehelsetjenesteloven.

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Totalt |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------------------|
| Lov | 6 | 6 | 11 | 12 | 13 | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 |
| Forskrift | 16 | 22 | 29 | 30 | 38 | 43 | 48 | 49 | 51 | 53 | 56 | 56 ¹⁷ |

¹⁶ Apotekvesenet i Norge er privat, men det offentlige skal sikre pålitelig og trygg tilgang til legemidler, og kommunene spiller da en rolle

¹⁷ Tallene er akkumulert og viser antall gjeldende forskrifter per år

Økningen i antall lover har vært fulgt av en økning i antall forskrifter. Her har det vært en økning fra 16 til 56 gjeldende sentrale forskrifter med hjemmel i de respektive lovene.

Også på forskriftsfeltet har det vært foretatt forenklinger. Ett eksempel er forskriftene til smittevernloven, som er en fullmaktslov. I forbindelse med at denne loven ble vedtatt, ble over 400 lokale forskrifter samlet til en nasjonal forskrift.

3.3.2 Nærmere om de nye lovene

Helselovreformen

Den omfattende revisjonen av helselovgivningen som ble gjennomført i perioden 2001-2003, omtales gjerne som Helselovreformen. Felles for flere av de nye lovene og endringslovene fra denne perioden, er at de har som formål å styrke pasienters rettigheter og skjerpe innbyggernes rettigheter til ulike helse- og omsorgstjenester, bedre kvaliteten på tjenestene, og få større fokus på riktig behandling på riktig nivå og på pasientenes behov.

To av de nye lovene som trådte i kraft i 2001 hadde direkte betydning for kommunenes plikter og pasientenes rettigheter. Det gjelder helsepersonelloven, og pasientrettighetsloven. Også tre av de andre nye lovene, som trådte i kraft i perioden 2001-2003, er sentrale i denne sammenheng. Det gjelder lov om helsemessig- og sosial beredskap, helseregisterloven og pasientskadeloven.

En rekke bestemmelser i den nye helselovgivningen består av plikter som er rettet mot alle som yter helsetjenester, det vil si alle helseinstitusjoner og all helsepersonell ("aktørplikter"). De pliktene som bare er rettet mot kommunen i egenskap av å være kommune ("kommuneplikter"), finnes primært i kommunehelsetjenesteloven, smittevernloven og helse- og sosialberedskapsloven.

Pasientrettighetsloven

Denne loven, som er endret flere ganger siden den trådte i kraft i 2001, omhandler den enkeltes rettigheter i forhold til helsetjenesten. Pasientrettighetene gjelder både primærhelsetjeneste, spesialisthelsetjeneste og tannhelsetjenesten og omfatter også rett til øyeblikkelig hjelp, til valg av sykehus og til individuell plan.

Retten til individuell plan ble lovfestet i pasientrettighetsloven § 2-5, i spesialisthelsetjenesteloven § 2-4 og psykisk helsevernloven § 4-1, kommunehelsetjenesteloven 6-2a, sosialtjenesteloven 4-3a, og endelig i loven fra 2006 om arbeids- og velferdsforvaltningen, § 15.

Helsepersonelloven

Helsepersonelloven regulerer helsepersonells yrkesutøvelse i tillegg til å gi bestemmelser om hvem som kan få godkjenning som helsepersonell. Alle kategorier helsepersonell skal utføre arbeidet i samsvar med kravet om å yte faglig forsvarlig og omsorgsfull helsehjelp. Hva som er forsvarlig, avhenger av

kvalifikasjonene til helsepersonellet, hvilken type helsehjelp som ytes og situasjonen ellers.

Det følger av helsepersonellovens bestemmelser at virksomhet som yter tjenester skal organiseres slik at helsepersonellet blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter. I samsvar med dette pålegger kommunehelsetjenesteloven kommunene å planlegge, organisere og legge til rette for at kommunen selv kan oppfylle krav fastsatt i medhold av lov eller forskrift.

Helseregisterloven

Formålet med loven er å bidra til å gi helsetjenesten og helseforvaltningen informasjon og kunnskap, uten å krenke personvernet, slik at helsehjelp kan gis på en forsvarlig og effektiv måte.

En endring i helseregisterloven som trådte i kraft i 2005, åpnet for nærmere bestemmelser i forskrift om etablering av lokale helseregistre for ivaretagelse av oppgaver etter kommunehelsetjenesteloven, sosialtjenesteloven og smittevernloven.

I 2009 ble det foretatt endringer i helseregisterloven og helsepersonelloven for å gjøre kommunikasjon av nødvendige helseopplysninger mellom virksomheter lettere.

Pasientskadeloven

Pasientskadeloven gir bestemmelser om pasientskadeansvaret, hvem som er ansvarlig etter loven, behandlingen av krav, klage og domstolsprøving og virkeområde. Som i den foregående, midlertidige ordningen som trådte i kraft 1. januar 1988, er ansvaret i pasientskadeloven et objektivt ansvar. Dette innebærer at pasienter som hovedregel, ikke trenger å påvise skyld.

Loven utvider den midlertidige ordningen som inneholdt erstatningsregler som opprinnelig dekket offentlige somatiske sykehus og poliklinikker. Fra 1. juli 1992 ble det gitt tilsvarende regler for psykiatriske sykehus og deres poliklinikker samt den kommunale legetjenesten og den kommunale legevaktstjenesten. Den nye loven utvider dekningsområdet til å gjelde hele den offentlige helsetjenesten, herunder de kommunale sykehjemmene.

Lov om helsemessig og sosial beredskap

Lovens formål er å verne befolkningens liv og helse, og å bidra til at nødvendig helsehjelp og sosiale tjenester kan tilbys befolkningen under krig og ved kriser og katastrofer i fredstid. Loven bygger på ansvarsprinsippet, det vil si at den som har ansvar for en tjeneste, også har ansvaret for nødvendige beredskapsøvelser og beredskapsarbeid.

Loven har bestemmelser om kommunenes plikt til å utarbeide en beredskapsplan for helse- og sosialtjenesten. Videre har kommunen plikter som gjelder varsling i gitte situasjoner og plikter som gjelder rapportering.

Smittevernloven

Smittevernloven har bestemmelser med formål om å verne befolkningen mot smittsomme sykdommer. Reglene retter seg mot både befolkningen, helsepersonell, kommuner og statlige etater. Blant de pliktene som pålegges kommunene (og kommunelegen) er å ha oversikt over arten og omfanget av smittsomme sykdommer og sikre nødvendige forebyggende tiltak. Videre skal kommunene utarbeide smittevernplaner. I utbruddssituasjoner har kommunen og kommunelegen myndighet til å gi en rekke pålegg, som for eksempel pålegg om møteforbud og stenging av virksomhet.

3.3.3 Forholdet mellom kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven

3.3.3.1 Oppgaver og funksjoner lagt til den kommunale helseomsorgstjenesten

Kommunehelsetjenesteloven pålegger kommunen å sørge for nødvendig helsetjeneste til alle som bor eller oppholder seg i kommunen, (jf. § 1–1 første ledd). Ansvarer omfatter både forebyggende og kurative helsetjenester (jf. § 1–3). Oppgaven består i å fremme helse og forebygge sykdom, skade eller lyte. Tiltak med dette for øye organiseres som miljørettet helsevern, helsestasjon, helsetjeneste i skoler, opplysning, og helsetjenester til innsatte i kommuner det ligger fengsler. Videre skal kommunene sørge for diagnose og behandling av sykdom, medisinsk habilitering og rehabilitering, pleie og omsorg og hjelp ved ulykker.

For å løse disse oppgavene skal kommunen etter (jf. § 1–3) sørge for følgende deltjenester: allmennlegetjeneste, herunder fastlegeordning, legevaktordning, fysioterapitjeneste, sykepleie, herunder helsesøster og hjemmesykepleie, jordmortjeneste, sykehjem eller boform med heldøgns omsorg og pleie, medisinsk nødmeldetjeneste og transport av behandlingspersonell. Kommunen kan innenfor lovens rammer organisere disse tjenestene slik den selv finner hensiktsmessig. Videre skal kommunen til enhver tid ha oversikt over helsetilstanden i kommunen og over de faktorer som kan virke inn på denne (jf. § 1–4), og den skal ha en beredskapsplan for sin helsetjeneste (jf. § 1–5) i samsvar med lov om helsemessig og sosial beredskap.

Det er foretatt en rekke endringer i kommunehelsetjenesteloven siden den trådte i kraft i 1984, men ingen grunnleggende lovrevisjon.

3.3.3.2 Sosialtjenesteloven

Det følger av sosialtjenesteloven § 2–1 at kommunen er ansvarlig for alle oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ. Dette gjelder tjenester som praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistent, avlastningstiltak, støttekontakt, plass i institusjon og bolig med heldøgns omsorgstjeneste og lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid, jf. sosialtjenesteloven § 4–2. Videre skal kommunen sørge for tjenester til rusmiddelmissbrukere (jf. § 6 og 7), og tjenester som gjelder bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning (jf. kapittel 4A).

Kommunen behøver ikke selv utføre oppgavene, men kan etter avtale overlate dette til for eksempel private aktører.

Det er foretatt en rekke endringer i sosialtjenesteloven siden den trådte i kraft i 1991, men heller ikke denne loven er blitt grunnleggende revidert.

3.3.3.3 Forholdet mellom kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven

Kommunene har ansvaret for tjenestetilbudet til alle med behov for omsorgstjenester. Omsorg kan benyttes som en samlet betegnelse for ulike former for hjemmetjenester, hjemmesykepleie, omsorgsboliger, aldershjem og sykehjem, med støtte fra allmennlegetjenesten og den øvrige kommunale helse- og sosialtjenesten. Omsorgstjenestene er dels regulert etter kommunehelsetjenesteloven, dels etter sosialtjenesteloven.

I kommunehelsetjenesteloven er kommunehelsetjenesten generelt pålagt å samarbeide for å yte enhetlige helsetjenester og spesielt pålagt å samarbeide med sosialtjenesten. Også i sosialtjenesteloven er det bestemmelser om samarbeid med andre deler av forvaltningen. Det stilles eksplisitt krav om at sosialtjenesten skal medvirke til at sosiale hensyn blir ivaretatt av andre offentlige organer som har betydning for sosialtjenestens arbeid, og videre at sosialtjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse egne oppgaver etter loven.

3.3.3.4 Endringer i kommunehelsetjenesteloven de siste ti årene

Vi har sett nærmere på endringene i kommunehelsetjenesteloven i løpet av de siste ti årene. Det har vært foretatt 15 relevante lovendringer i perioden. Tabellen nedenfor viser antall lovendringer per år.

| Antall endringer i kommunehelsetjenesteloven i perioden 1999-2009 | | | | | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------|
| 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Totalt |
| 2 | 3 | 1 | 0 | 2 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 4 | 15 |

Mange av endringene i kommunehelsetjenesteloven er en innarbeiding av endringer som er initiert i andre lover, bl.a. folketrygdloven og pasientrettighetsloven. I tabellen nedenfor går vi igjennom de 15 endringene og viser hvilke lover endringen hadde sin bakgrunn i, og hva endringen konkret består i. Det dreier seg her om utvidelser eller tydeliggjøring av hvilke typer tjenester kommunen er forpliktet til å sørge for, og om nye krav til kommunen om å drive planlegging, utarbeide rapporter og etablere/følge nye prosedyrer. I enkelte tilfelle dreier endringene seg om kommunens myndighetsutøvende rolle, nærmere bestemt ved at kommunen har fått utvidet plikt og rett til å fatte vedtak som er bindende for private parter. Endelig er det eksempler på regelendringer som gir kommunen økt handlingsfrihet mht. organisering/saksbehandling. Som det går frem av oversikten, kan en endring i kommunehelsetjenesteloven omfatte flere ulike endringer.

| År | Innarbeiding av krav /normer fra annen lov | Endringens innhold | Endringens art |
|------|--|---|---|
| 1999 | Lov om spesialisthelsetjenesten, lov om helsepersonell | <p>1) Kommunen skal planlegge, organisere og legge til rette for at kommunen, helsetjenesten og helsepersonell kan oppfylle krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift.</p> <p>2) Registrering m.v.: Kommunen skal motta og registrere meldinger om helsepersonell i kommunen og i kommunehelsetjenesten.</p> <p>3) Oppheving av flere bestemmelser om organisering</p> | <p>Nye plikter for kommunen</p> <p>Skjerpede krav til rapportering og dokumentasjon</p> <p>Økt frihet mht organisering.</p> |
| 1999 | Lov om spesialisthelsetjenesten | <p>1)Kommunehelsetjenesten skal utarbeide en individuell <i>plan</i> for pasienter med behov for langvarige og koordinerte tilbud.</p> <p>2)Kommunehelsetjenesten skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud til pasientene.</p> | <p>Ny individuell rettighet for nærmere bestemte grupper av pasienter</p> <p>Ny plikt for kommunen om å ta i bruk et bestemt samarbeids-/samhandlingsverktøy</p> |
| 2000 | Lov om helsemessig og sosial beredskap | <p>1) Kommunen skal utarbeide en beredskapsplan for sin helsetjeneste som er samordnet med kommunens øvrige beredskapsplaner.</p> <p>2) Nye bestemmelser om samarbeid og gjensidig bistand mellom kommuner</p> <p>3) Nye bestemmelser om kommuneleger</p> | <p>Nye plikter for kommunen</p> <p>Nye krav om samarbeid og gjensidig bistand mellom kommuner</p> <p>Ny plikt for kommunen: Krav om å ansette kommunelege(r) for å sikre medisinsk-faglig rådgivning og bistand</p> |
| 2000 | | <p>1) Kommunen plikter å organisere og delfinansiere fastlegeordning</p> <p>2) Alle innbyggerne i en kommune har rett på en fast allmennlege.</p> | <p>Ny oppgave/plikt for kommunen</p> <p>Ny individuell rettighet for innbyggerne</p> |
| 2000 | Endringslov til helsepersonelloven | Staten skal yte årlig, særskilt tilskudd til de | Nytt øremerket tilskudd og tydeliggjøring av krav til |

| | | | |
|------|---|--|--|
| | | kommuner som har fengselshelsetjeneste | kommuner som skal ha fengselshelsetjeneste |
| 2001 | Lov om endringer i smittevernloven | Kommunen blir pålagt rapporteringsplikt til Helsetilsynet | Ny plikt for kommunen til å rapportere |
| 2002 | Lov om helseforetak | Bestemmelser om samarbeid mellom helseforetak og kommunehelsetjenesten | Nye prosedyrer for samarbeid mellom forvaltningsnivåene på helsesektoren |
| 2003 | Arbeidsmiljøloven | 1) Kommunen kan – hvis det er hensiktsmessig - organisere helsetjeneste ved bedrifter og ergoterapitjeneste 2) Endring krav sammensetning av klageorgan og klagefrist | Forenkling av statlige regelverk rettet mot kommunesektoren m.v. |
| 2003 | Lov om endringer i spesialisthelsetjenesten | Kommunen skal dekke utgifter ved syketransport og reiseutgifter for | Klargjøring av finansieringsansvar |
| 2003 | Lov om endringer i lov om sosiale tjenester m.v. og lov om helsetjenesten i kommunene ¹⁸ | Rettsikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming | Nye/tydeligere rettigheter for pasienter og tjenestemottakere, herunder rett til klage og domstolskontroll Nye krav/plikter for kommunen <i>Skjerpet krav til tilsyn, herunder stedlig tilsyn.</i> |
| 2004 | Lov om endringer i smittevernloven | 1) Myndighet og gjøremål innen miljørettet helsevern lagt til kommunestyret kan delegeres til interkommunalt organ eller annen kommune 2) Kommunestyrets myndighet – evt. delegert - kan utøves av kommunelegen | Større frihet for kommunen mht hvordan virksomhet organiseres |
| 2004 | Midlertidig lov prøveordning med lokaler for injeksjon av narkotika (sprøyteromsloven) | Sprøyterom etablert i henhold til loven skal anses som kommunehelsetjeneste. Det er opp til den enkelte kommune å ta avgjørelse om opprettelse av tjenesten | Ny tjeneste innføres som frivillig forsøksordning |
| 2006 | | Kommunen plikter å | Nye plikter for kommunen |

¹⁸ Paragraf 6A i lov om sosiale tjenester ble tatt inn i 1996. I 2003 ble den omgjort til 4A.

| | | | |
|------|--|---|--|
| | | innhente politiattest fra helsepersonell | |
| 2009 | | Inspeksjonsordning for miljørettet helsevern. Forskrifter med bestemmelser om meldeplikt for den som planlegger eller iverksetter virksomheter som kan ha innvirkning på helsen. I Forskriften kan det også stilles krav om at slik virksomhet må være godkjent av kommunestyret. | Ny plikt for kommunen (etablering av inspeksjonsordning). Nye plikter/rettigheter for kommunen til å treffe beslutninger som griper inn i private parters handlefrihet (meldeplikt), krav om godkjenning etter bestemt saksbehandlingsprosedyre, evt. vedtak om stenging) |
| 2009 | | Opprettelse av sprøyteromsordning. Forsøksordningen omgjort til fast ordning | Frivillig for kommunen om de vil opprette og drive tiltaket |
| 2009 | | Kommunen får ansvar for refusjon av utgifter i utlandet for helsetjenester gjennom folketrygden | Nye plikter/prosedyrekrav |

3.3.4 Sentrale forskrifter i kommunehelsetjenesteloven

Mange nye forskrifter og forskriftsendringer kommer som en følge av lovendringene og innebærer en ytterligere detaljering av bestemmelsene i loven. I det følgende omtales noen av de forskriftene som ansees som mest sentrale for kommunene.

Forskrift om habilitering og rehabilitering ble fastsatt av Sosial- og helsedepartementet i juli 2001 med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven. Forskriften gjelder for begge forvaltningsnivå, og gir føringer både for organisering og innhold av tjenestene.

Det stilles krav om at kommunen skal planlegge og skaffe oversikt over behov for habilitering og rehabilitering. Kommunene skal også sørge for at alle tilbys nødvendig utredning og oppfølging ved behov. Både kommunene og spesialisthelsetjenestene er pålagt å ha en koordinerende enhet for virksomheten. Kommunene har stor frihetsgrad når det gjelder hvordan samarbeidet i og mellom tjenestene skal tilrettelegges, organiseres og gjennomføres.

Fastlegeordningen er hjemlet i kommunehelsetjenesteloven og forskrift om fastlege, og ble iverksatt 1. juni 2001. Dette er en systemreform som skal sikre den enkelte rett til en fast allmennlege. Kommunen plikter å organisere og delfinansiere fastlege.

Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten trådte i kraft 7. januar 2003, og ble sist revidert i 2009. Formålet med forskriften er gjennom helsestasjons- og

skolehelsetjenesten å fremme psykisk og fysisk helse, fremme gode sosiale og miljømessige forhold og forbygge sykdommer og skader. Forskriften gjelder helsefremmende og forebyggende arbeid innen kommunenes helsestasjon for barn og ungdom, for gravide som går til svangerskapskontroll i tilknytning til helsestasjon, og i helsetjeneste i grunnskoler og videregående skoler.

Kommunen har ansvar for å tilby helsestasjons- og skolehelsetjeneste til barn og ungdom 0-20 år og tilbygravide å gå til svangerskapskontroll i tilknytning til helsestasjon. Kommunen skal dekke alle utgifter til virksomhetene, og skal sørge for å ha tilgang på nødvendig personell for disse oppgavene.

Forskriften pålegger helsestasjons og skolehelsetjenesten å ha rutiner for samarbeid med fastlegen, og med andre kommunale tjenester, med tannhelsetjenesten, med fylkeskommunen og med spesialisthelsetjenesten.

Videre pålegges helsestasjons- og skolehelsetjenesten å bidra til at det etableres rutiner for legemiddelhåndtering i barnehager, skoler og skolefritidsordninger.

Forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten trådte i kraft 1. januar 2003. Forskriften er hjemlet i flere lover, bl.a. lov om statlig tilsyn med helsetjenesten, lov om spesialisthelsetjeneste, sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven.

Formålet med forskriften er å bidra til faglig forsvarlige sosial- og helsetjenester og at sosial- og helselovgivningen oppfylles gjennom krav til systematisk styring og kontinuerlig forbedringsarbeid i tjenestene. Forskriften retter seg ikke primært mot kommunen som kommune, men retter seg mot alle aktører som driver virksomheter innenfor helse- og sosialtjenesten. Forskriften danner grunnlag for styrking av statlig tilsyn med sosial- og helsetjenestene.

Forskriften fastsetter ikke en detaljert standardmal for hvordan internkontrollen i den enkelte virksomhet skal være, men beskriver hvilke funksjoner som skal ivaretas for at virksomheten skal ha tilstrekkelig internkontroll. Forskriften stiller krav om dokumentasjon. Dokumentasjonens form og omfang skal tilpasses virksomhets art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse, og skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig.

Forskrift om kvalitet i pleie og omsorgstjenestene er hjemlet både i kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven. Formålet er å "bidra til å sikre at personer som mottar pleie- og omsorgstjenester får ivaretatt sine grunnleggende behov med respekt for det enkelte menneskets selvbestemmelsesrett, egenverd og livsførsel." Forskriften var ny i 2003 og innebærer en vesentlig endring i forhold til den tidligere forskriften fra 1997. Respekt for den enkeltes selvbestemmelsesrett er eksplisitt omtalt i formålsparagrafen. Forskriften kommer til anvendelse ved kommunens gjennomføring av pleie- og omsorgstjenester, uavhengig av hvor tjenesten utføres.

Kvalitetsforskriften pålegger kommunene å etablere et system av prosedyrer og er i realiteten en internkontrollforskrift.

Forskrift om individuell plan etter helselovgivningen og sosialtjenesteloven, kom i 2004. Her slås det fast at både kommunens helse- og sosialtjeneste og helseforetaket har plikt til å sørge for at individuell plan utarbeides. Den del av kommunens helse- eller sosialtjeneste som tjenestemottakeren henvender seg til, har en selvstendig plikt til å sørge for at arbeidet igangsettes, uavhengig av om tjenestemottaker mottar eller har mottatt bistand fra andre deler av tjenesteapparatet.

Forskrift om legemiddelhåndtering er en ny forskrift som retter seg mot virksomheter og helsepersonell som yter helsehjelp, og er således en aktørplikt. Forskriften trådte i kraft i 2008. Den erstatter flere tidligere forskrifter og er mer generell enn de foregående. Formålet med forskriften er ”å bidra til riktig og god legemiddelhåndtering”.

I tråd med bestemmelsene om internkontroll blir det i denne forskriften tydeliggjort at det er virksomhetsleder som er ansvarlig for at legemiddelhåndteringen utføres forsvarlig og i henhold til lover og forskrifter. Når virksomhetsleder ikke selv har legemiddelkompetanse, skal det utpekes en faglig rådgiver med slik kompetanse. Virksomhetsleder skal sørge for at helsepersonell med tilstrekkelig kompetanse utfører oppgaver innen legemiddelhåndtering på en forsvarlig måte.

3.3.5 Rundskriv, veiledere og planer

Oversikten nedenfor viser antall gjeldende rundskriv, veiledere og planer i 2004 og 2008. Tallene er kommet frem etter en optelling av dokumenter som er listet opp som bakgrunnsinformasjon i Fylkesmannens embetsoppdrag på Helse- og sosialdepartementets område for hhv 2004 og 2009. I disse embetsoppdragene listes det opp en lang rekke dokumenter, langt fra alle kan karakteriseres som styringsdokumenter for kommunene. Her har vi utelukkende tatt med dokumenter som retter seg mot kommunene. Vi kan ikke garantere at oversikten er fyllestgjørende, men vi mener likevel den gir en god oversikt over omfanget og sammensetningen av gjeldende styringsdokumenter i 2004 og 2009 og dermed en god indikasjon på utvikling over tid.

| | 2004 | 2008 |
|-----------|------|-----------------|
| Rundskriv | 18 | 17 |
| Veiledere | 7 | 15 |
| Planer | 8 | 16 |
| Annet | | 3 ¹⁹ |
| Sum | 33 | 51 |

Tabellen viser at omfanget av denne typen dokumenter har økt fra 33 i 2004 til 55 i 2008. Sammensetningen av ulike typer dokumenter er også vesentlig forandret. Antallet rundskriv er så å si uforandret, mens antallet veiledere og planer er fordoblet.

¹⁹ Annet er Tipshefte om individuell plan, brosjyre om individuell plan og brosjyre om koordinerende enhet

Rundskriv er nært knyttet til endringer i lov- og regelverk. Noen av dem er en informasjon om hva endringen består i, mens andre rundskriv i tillegg inneholder en fortolkning av hvordan statlig myndighet ønsker at loven skal forstås og praktiseres. Et eksempel på det siste er et rundskriv fra 2008 om nye bestemmelser i kapittel 4A i lov om pasientrettigheter. Dette rundskrivet gir utfyllende kommentarer til loven, og det presiseres i forordet at den skal kunne brukes som en veileder i saksbehandling og ved vurdering av tiltak.

Også de fleste **veilederne** som er tatt med i denne oversikten er knyttet til de juridiske virkemidlene ved at de gir råd, tips eller anbefalinger til hvordan en lov, forskrift eller rundskrift kan praktiseres. Hvilken status utgiver, som i de fleste tilfeller er Helsedirektoratet (eller tidligere Sosial- og helsedirektoratet), mener veilederne skal ha, synes imidlertid å variere. I en veileder fra 2007 "Overgrepsmottak. Veileder for helsetjenesten", finner vi formålet med veilederen beskrevet på følgende måte:

"De faglige rådene i veilederen er direktoratets anbefalinger om hva som anses å være god praksis på utgivelsestidspunktet....Anbefalingene er ikke direkte rettslig bindende, men skal langt på vei være styrende for de valg som skal tas. .. Ved å følge oppdaterte faglige anbefalinger vil fagpersonell bidra til å oppfylle lov- og forskriftsverkets krav om faglig forsvarlighet" (IS1427 s 11).

I en annen veileder fra samme år "Legetjenester i sykehjem – en veileder for kommunene, blir det derimot presisert at rådene er kun å se som anbefalinger:

"SHdir understreker at utover oppfølging av lovkravene står kommunene fritt med hensyn til om de vil følge anbefalingene fra SHdir i de enkelte fasene av planleggingen" (IS-1436 Veileder s 5).

For å gi et bilde av mangfoldet av ulike veiledere, har vi listet opp de veilederne rettet mot kommunal tjenesteyting som var gjeldende i 2008.

| Gjeldende veiledere 2008 | |
|--------------------------|--|
| ✓ | Overgrepsmottak. Veileder for helsetjenesten |
| ✓ | Veileder for kommunal ruspolitisk handlingsplan |
| ✓ | Praksisfeltets anbefalinger for å oppnå god kvalitet i sosial- og helsetjenesten |
| ✓ | Faglige retningslinjer for svangerskapsomsorgen |
| ✓ | Veileder i saksbehandling og dokumentasjon for pleie- og omsorgstjenesten |
| ✓ | Veileder i psykisk helsearbeid for voksne i kommunene |
| ✓ | Veileder i psykisk helsearbeid for barn og ungdom i kommunene |
| ✓ | Veileder for kommunal ruspolitisk handlingsplan |
| ✓ | Veileder til forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenesten |
| ✓ | Veileder til forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten |
| ✓ | Veileder i miljørettet helsevern |
| ✓ | Veileder til forskrift om individuell plan |
| ✓ | Veileder om helsetilbud til asylsøkere og flyktninger |
| ✓ | Veileder om regelverk, roller og ansvar knyttet til kjønnslemlestelse |
| ✓ | Legetjenester i sykehjem, en veileder for kommunene |

Det har også vært en økning i antallet statlige **handlingsplaner** i perioden. Disse planene er også av svært ulik karakter. Flere av dem er uttrykk for større satsinger der regjeringen parallelt kommer med lov- og forskriftsendringer, veiledere og økonomiske tilskudd.

Handlingsplanen for eldreomsorgen (1997-2001/2005) er eksempel på en flerårig satsing hvor ikke minst den økonomiske satsingen var betydelig. Hovedformålet var å styrke den samlede kapasiteten i den kommunale eldreomsorgen og utjevne de store forskjellene i nivået på tjenestene mellom kommunene ²⁰. Det ble foretatt større investeringer²¹, samtidig som det ble lagt vekt på økning av personellressurser.

I noen av handlingsplanene forutsettes det at kommunen utarbeider lokale planer. Det har vist seg at det ikke alltid har vært mulig å integrere slike planer i kommunenes ordinære planleggingsvirksomhet, og dermed vil slike plankrav på (del)sektornivå innebære administrativt merarbeid. Et eksempel på en handlingsplan som stiller store krav til kommunenes kapasitet og kompetanse når det gjelder planlegging, er Omsorgsplan 2010. Denne planen, som ble lansert i en stortingsmelding i 2005²², oppsummerer regjeringens strategi de nærmeste ti år for å møte dagens og framtidens omsorgsutfordringer. Om planarbeidet står det skrevet:

”Omsorgsplan 2015 forutsetter langsiktig planlegging av bygningsmessig investeringer, personellinnsats, kompetanseutvikling, utdanningskapasitet og tilrettelegging av fysiske og sosiale omgivelser. Planarbeidet må foregå både på kommunalt og statlig nivå, og forutsetter et tett samspill mellom statlige fagmyndigheter og kommunesektoren”.

Vi har laget en oversikt over gjeldende planer. Den viser at planene har stor tematisk bredde. Folkehelsearbeid, beredskap og forebygging er hovedfokus i noen planer, mens det i andre tilfelle er individrettede behandlings- og omsorgstilbud som står i forgrunnen.

| Gjeldende planer 2008 | |
|-----------------------|---|
| ✓ | Nasjonal strategi for habilitering og rehabilitering 2008-2011 |
| ✓ | På veg til egen bolig. Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet |
| ✓ | Nasjonal strategi for elektronisk samhandling i helse- og omsorgssektoren 2008-2013 |
| ✓ | Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i sosial- og helsetjenesten |
| ✓ | Handlingsplan for universell utforming |
| ✓ | Strategiplan for forebygging av hiv og seksuelt overførbare sykdommer |
| ✓ | Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa |
| ✓ | Handlingsplan mot vold i nære relasjoner |
| ✓ | Tenner for livet. Helsefremmende og forebyggende tiltak |
| ✓ | Omsorgsplan 2015 |
| ✓ | Opptrappingsplan for psykisk helse 1999-2008 |
| ✓ | Regjeringens strategiplan for barn og unges psykiske helse |
| ✓ | Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse |
| ✓ | Opptrappingsplan for rusfeltet |
| ✓ | Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i sosial- og helsetjenesten 2005-2015 |

²⁰ St.meld.nr. 50 (1996-1997) Handlingsplan for eldreomsorgen. Trygghet-respekt-kvalitet og St. meld. nr. 31 (2001-2002) Avslutning av Handlingsplan for eldreomsorgen

²¹ Investeringsprogrammet ble først avsluttet i 2005.

²² St. meld. nr. 25 (2005-2006) Mestring, muligheter og mening

Flere av planene på listen retter seg både mot spesialisthelsetjenesten og kommunalhelsetjeneste, det gjelder for eksempel *Opptappingsplanen for psykisk helse*²³. *Nasjonal strategi for habilitering og rehabilitering* er en strategi som primært er rettet mot helse- og omsorgssektoren, men der det legges opp til samarbeid med flere samfunns-/departementsområder (arbeid, utdanning, barn- og unges oppvekstvilkår m.m.).

3.3.6 Avtaler (konsultasjonsordningen)

To avtaler er inngått mellom KS og HOD og dreier seg om helse- og sosialområdet. Det er avtale om nasjonal strategi for kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene og nasjonal rammeavtale om samhandling på helse- og omsorgsområdet.

Avtalen om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene er basert på enighet mellom partene om de hovedstrategier for å møte framtidens omsorgsutfordringer som ble trukket opp i den statlige handlingsplanen kalt Omsorg 2015. Her legges det vekt på kompetanseheving, lokalt utviklingsarbeid, kommunal planlegging og organisasjons- og ledelsesutvikling med sikte på å gi tjenestetilbudet høyere kvalitet og en mer aktiv omsorgsprofil.

3.4 Hva kjennetegner utviklingen

3.4.1 Små endringer i kommunenes lovbestemte oppgaveportefølje

Som redegjort for foran har det vært gjennomført omfattende organisatoriske endringer det siste tiåret, herunder overføringen av ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten. Videre er det vedtatt en rekke nye lover og lovendringer med bestemmelser rettet mot den kommunale helse- og sosialtjenesten. Kommunenes lovbestemte ansvarsområde og oppgaveportefølje er imidlertid ikke vesentlig endret.

Utviklingen har likevel ført til at kommunene stilles overfor økte forventninger og krav. På mange områder har kommunens ansvar og oppgaver blitt utdypet og tydeliggjort, og på hele helse- og sosialområdet har kravene knyttet til kvalitet og forsvarlig utførelse av oppgavene blitt skjerpet.

3.4.2 Fortsatt stor organisasjonsfrihet for kommunene

Innen helse- og sosialområdet er det gitt rom for lokale variasjoner i organiseringen av tilbudet på et overordnet nivå. Kommunene står fritt også når det gjelder hvordan de organiserer og følger opp samarbeid på tvers av tjenester. Kommunehelsetjenesteloven gir kommunene stor frihet når det gjelder å prioritere, organisere og tilrettelegge tjenestene overfor ulike grupper av pasienter og tjenestemottakere.

De endringene som er foretatt i kommunehelsetjenesteloven har i liten grad innskrenket kommunenes frihet til å organisere og tilrettelegge tjenestene. Som

²³ St.prp. nr. 63 (1997-1998) Opptappingsplan for psykisk helse

det fremgår av oversikten over endringene foran, dreier det seg bare om en viktig endring som gjelder innholdet i tjenestetilbudet, nemlig fastlegeordningen. Friheten til å organisere tjenestene er tydeligst på omsorgssektoren. Det har bl.a. ført til stor variasjon i fordelingen mellom institusjons- og hjemmebaserte tjenester fra kommune til kommune.

Da kommunehelsetjenesteloven ble vedtatt, ble det også lagt stor vekt på at kommunene skulle ha et helhetlig ansvar. Prinsippet om rammefinansiering skulle gis forrang framfor øremerkede tilskudd. Øremerkede tilskudd har imidlertid vært flittig benyttet både før og etter tusenårsskiftet²⁴.

Innen helse- og omsorgssektoren har denne typen tilskudd vært et viktig virkemiddel for å påvirke kommunene til nå nasjonale mål. Statlige handlingsplanen som har hatt et tungt styringsregime på tilskudd, er handlingsplanen for eldreomsorgen (1997-2001/2005) og opptrappingsplanen for psykisk helse (1999-2006/8), og endelig Omsorgsplan 2015. Tilskuddsordningene knyttet til handlingsplanene fungerer ved at staten forplikter kommunen til å bruke overføringene i samsvar med forutsetningene som ligger til grunn, dvs. at midlene brukes til den sektoren og de aktivitetene de er øremerket til.

Veksten i de kommunale omsorgstjenestene over flere tiår reflekterer at sektoren har vært høyt prioritert både av nasjonale myndigheter og på kommunalt nivå. Omsorgsområdet er i dag det største tjenesteområdet i norske kommuner. Det er imidlertid store forskjeller mellom kommunene når det gjelder omsorgstilbud. Som vist bl.a. i en nyere undersøkelse fra SINTEF Helsetjenesteforskning, er det store variasjonene fra kommune til kommune både mht økonomiske ressurser som brukes til eldreomsorgen, og når det gjelder omsorgstjenestenes tilgjengelighet²⁵. Flere undersøkelser har dokumentert at forskjellene ikke bare reflekterer ulike lokale behov, men også varierende styrke i kommunenes økonomi generelt og evne til å nyttiggjøre seg øremerkede tilskudd²⁶. Det er også påvist at det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder å ta tak i omsorgsutfordringene i et langsiktig perspektiv, gjennom bl.a. å utvikle strategiske og handlekraftige planer²⁷.

Flere forskrifter stiller direkte eller indirekte krav om hvordan tjenestene skal organiseres og utformes. Et eksempel er forskriften fra 2003 om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten.²⁸ I Kapittel II § 2-1 om kommunens ansvar heter det: "Kommunen skal tilby helsestasjons- og skolehelsetjeneste til barn og ungdom 0 – 20 år og tilby gravide å gå til svangerskapskontroll i tilknytning til

²⁴ Econ rapport 2007:78. Statlige bindinger på kommunene.

²⁵ SINTEF rapport A 11528 2009. Helt utilstrekkelig – eller best i verden?

²⁶ Econ rapport 2007:78. Statlige bindinger på kommunene.

²⁷ Senter for omsorgsforskning Sør. Rapport 2009:1 Framtidas omsorgsbilde- - Slik det ser ut på tegnebrettet. Omsorgsplanlegging i norske kommuner. Status 2009 – utfordringer mot 2015.

²⁸ Denne forskriften er også er endret flere ganger, siste gang i 2009.

helsestasjon, Kommunen skal dekke alle utgifter til helsestasjons- og skolehelsetjenesten”. Helsestasjonens tilbud til gravide og barn og ungdom blir nærmere presisert i §2-3. Kommunens plikter knyttet til skolehelsetjenesten er blitt utvidet, bl.a. ved heving av den øvre aldersgrensen for målgruppen, og ved at det stilles strengere krav til samarbeid med andre tjenester.

I intervjuene understreket rådmenn og de faglige ledere at regelverket på helse- og sosialområdet gir stort rom for lokalt skjønn. En av de faglige lederne mener at mulighetene for å utvikle lokalt tilpassede tilbud er større i pleie- og omsorgssektoren enn på andre områder i kommunen. Flere av rådmennene mente imidlertid at økonomien ikke gir rom for å etterleve alle de nye kravene. Det ble spesielt understreket at de store forventningene og kravene fra sentrale myndigheter - og innbyggerne - når det gjelder pleie- og omsorgstjenester, ikke kan innfris uten at det går ut over andre viktige områder, som utdanning.

En av ordførerne så saken fra et annet perspektiv. Han mente at hovedutfordringen for kommuner flest ikke er svak økonomi, men at det legges for liten vekt på god økonomistyring. Han hevdet at det er fullt mulig med god budsjettstyring å skape rom for politiske prioriteringer. Slik han så det, var det et mål å legge til rette for at politikerne kan prioritere helse- omsorg- og sosialpolitikken, eller velge å satse mer på andre mer eller mindre ressurskrevende tjenester.

3.4.3 Flere lover som gir individuelle rettskrav

Den største endringen i bruken av juridiske virkemidler kom med rettighetslovene omkring 2000-årsskiftet. Flere lover og forskrifter med utdypende bestemmelser gir individuelle rettskrav.

Som omtalt foran, inneholder pasientrettighetsloven en rekke bestemmelser om pasienters grunnleggende rettigheter. Etter at loven trådte i kraft har disse rettighetene blitt ytterligere utdypet, og gyldighetsområdet er blitt utvidet. Pasientrettighetene omfatter bl.a. rett til nødvendige helsetjenester, rett til medvirkning og informasjon, herunder vern mot spredning av informasjon, krav til samtykke ved helsehjelp, herunder regler om hvem som kan samtykke, og rett til journalinnsyn, herunder regler om retting og sletting av journalopplysninger.

Pasientrettighetene er dels generelle, dels omfatter de en avgrenset gruppe pasienter og/eller tjenestemottakere. Over tid har det skjedd en utvikling som innebærer at flere grupper har fått generelle rettigheter, det har skjedd både innen rusområdet og psykiatrien. Barn er gitt visse særrettigheter i helsevesenet. De har for eksempel rett til helsekontroll i den kommunen de bor. Kommunenes plikter til å etterleve pasient- og brukerrettighetene er eksplisitt nedfelt i kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven.

Individuell plan blir betraktet som et verktøy for å fremme samhandling i helsetjenesten og mellom helsetjenestens utøvere og den enkelte pasient/bruker. Personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester og tiltak har rett til å få utarbeidet en individuell plan.

Flere av våre informanter var opptatt av at utviklingen som har gitt flere individuelle rettskrav, kan få uønskede følger. De påpeker at kommunene får nye utfordringer med hensyn til å bruke ressursene slik at de i størst mulig grad kommer alle innbyggerne til gode. Når noen grupper har fått sterkere rettsvern enn andre med tilsvarende behov, kan det føre til at det blir vanskelig å forklare kommunens disposisjoner. Både politikerne og ledere i kommuneadministrasjonen må ta til etterretning at kommunenes handlingsrom er innsnevret.

På helse- og sosialområdet har alle rett til individuelt tilpassede tjenester, samtidig som enkelte grupper har særrettigheter. Flere av våre informanter fra kommunene – så vel rådmenn som fagledere - var opptatt av dilemmaer som følge av dette. Det ble bl.a. pekt på at kommunens ressurser til eldreomsorg ikke har holdt tritt med økningen pleie- og omsorgstjenestene, sett under ett. De mente at en av grunnene til dette er at eldreomsorgen lett blir ”utkonkurrert” av grupper som har fått utvidede pasient- og brukerrettigheter (yngre funksjonshemmede).

De fleste beslutningene som tas innenfor helsetjenesten er såkalte faglige avgjørelser. Slike avgjørelser kan vanligvis ikke påklages etter forvaltningslovens system. Imidlertid finnes det et sett med klageregler som er tilgjengelig for pasienter etter pasientrettighetsloven kapittel 7, og noen andre lovbestemmelser. Formålet med denne spesielle ordningen for rettighetsklager, er at den skal gi vern mot urett og vilkårlighet ved at en instans med god kunnskap om tjenesten og rettighetene avgjør om retten er oppfylt eller ikke. På visse vilkår kan klager på manglende oppfyllelse av en ytelse, tjeneste eller annen rettighet klages inn til Helsetilsynet i fylket. Helsetilsynet i fylket kan prøve alle sider ved saken og avgjørelsen derfra er endelig.

Ordlyden i pasientrettighetslovens § 2-1 om retten til helsehjelp er ganske knapt utformet, men den utfylles av forskrifter. Det stilles ikke spesifikke krav til omfang eller kvalitet på hjelpen i loven. Det foreligger imidlertid rettspraksis på at det finnes et minimumsnivå som tjenestene ikke kan bevege seg under. Dette gjelder ikke bare legehjelp og andre helsetjenester. Personer som ikke kan dra omsorg for seg selv, har lovmessig krav på hjelp.

Tilsynsmeldingen fra Statens Helsetilsyn for 2008 gir en oversikt over rettighetsklager etter helse- og sosiallovgivningen i perioden 2006- 2008. Når det gjelder klager etter bestemmelser i helsetjenesteloven om nødvendig helsehjelp, var antallet klager relativt beskjedent. Antallet vurderinger var 62 i 2006, 53 i 2007 og 65 i 2008. 19 av de 65 som klaget fikk helt eller delvis medhold. Intervjuene i kommunene bekreftet inntrykket av at rettighetsklager etter helselovgivningen ikke er så vanlig at det øver noen vesentlig innflytelse på de ansvarlige for tjenestene.

Når det gjelder sosiale tjenester, derimot, ser det ut til at klager fra brukere og pårørende kan ha større innvirkning på kommunens disposisjoner. Klager på sosiale tjenester gjelder særlig omsorgslønn og praktisk hjelp, for eksempel at omfanget av hjemmehjelp er redusert. En del klager gjelder også støttekontakt-

og avlastningstjenester. I følge Tilsynsmeldingen fra 2007 fikk klager på sosiale tjenester helt eller delvis medhold i 41 prosent av sakene.

3.4.3.1 Økt vekt på brukermedvirkning og informasjon

Det har skjedd en økende individualisering i samfunnet, der den enkeltes rett til individuelle valg og til individuelt tilpassede tjenester har vært i fokus. Et kvalitetsmål for tjenestene er blitt at de skal legge til rette for selvbestemmelse og deltakelse, og ikke passiviserende omsorg. Innenfor en slik tjenesteyting vil brukerens egen deltakelse spille en stadig sterkere rolle, og brukermedvirkning blir en forutsetning for å lykkes i å tilby individuelt tilpassede tjenester. I det norske velferdssystemet er brukermedvirkning blitt et viktig prinsipp både som en metode for å skape gode tjenester og som mål i seg selv.

Brukermedvirkning er blitt både en rett og en plikt innen enkelte områder, og er regulert gjennom flere lover. Prinsippet om brukermedvirkning er omtalt i flere lover. Brukermedvirkning på individnivå er omtalt i pasientrettighetsloven og i sosialtjenesteloven. Kvalitetsforskriften i pleie- og omsorgstjenesten fra 2003 fastslår brukernes rett til medvirkning ved utforming eller endring av tjenestetilbudet. Brukermedvirkning og brukerinvolvering skal inngå i tilbudet til den enkelte og ved planlegging, organisering og drift av tjenestene i kommunene. Utarbeidelse av individuell plan etter helselovgivningen krever som hovedregel samtykke av pasienten og bygger på en forutsetning om at pasienten trekkes med og deltar i samarbeidet. Medvirkning på systemnivå er omtalt blant annet i kommuneloven²⁹. Brukermedvirkning er videre omtalt blant annet i Rundskriv I-3/2004 Samarbeid mellom tjenesteytere som gir tilbud til barn og unge under 18 år med nedsatt funksjonsevne og bruk av individuell plan. Brukermedvirkning er også omtalt i St. prp nr.46 (2004-2005) som behandler samordningen av A-etat, trygdeetaten og sosialtjenesten (NAV) og i NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken.

3.4.4 Skjerpede krav til saksbehandling og prosess

Som det fremgår av gjennomgangen av lover og forskrifter foran, har det blitt skjerpede krav til kommunene når det gjelder saksbehandling og prosess, herunder krav om samarbeid innen og mellom offentlige tjenester og nye overprøvingsregler.

I kommunehelsetjenesteloven, sosialtjenesteloven og barnevernloven er det bestemmelser om at den enkelte tjeneste skal samarbeide med andre deler av forvaltningen. Etter alle de tre lovene er kommunen eller tjenestene pålagt å samarbeide når det er nødvendig for å bidra til å løse oppgaver etter den

²⁹ I Kommuneloven, § 11 slås det fast at kommunene kan opprette driftstyre for kommunale tjenesteinstitusjoner: "(i) Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette eget styre for kommunale eller fylkeskommunale institusjoner og lignende. Slike styrever skal ha minst tre medlemmer. (i) Kommunestyret gir selv bestemmelser om styrets sammensetning. Det kan her fastsettes at styret helt eller delvis skal oppnevne administrasjonssjefen eller velges av de ansatte eller brukerne ved vedkommende institusjon." – Slik Difi forstår det, gir dette kommunen stort spillerom for å legge til rette for brukerstyring.

aktuelle loven. Forskrift om individuell plan gir har også bestemmelser om plikt til samarbeid mellom tjenester.

En endring av lov om sosiale tjenester og lov om helsetjenesten i kommunene i 2003 medførte strengere regulering for å ivareta rettsikkerheten ved bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemming. Nye bestemmelser i (kapittel 4A) i pasientrettighetsloven trådte i kraft den 1. januar 2009. Bestemmelsene har til formål å sikre nødvendig helsehjelp til pasienter som mangler samtykkekompetanse og som motsetter seg helsehjelpen. Bestemmelsene skal også forebygge og begrense bruk av tvang. Dette kommer til uttrykk gjennom svært strenge vilkår for å yte hjelp til en pasient som motsetter seg hjelpen, og gjennom særskilte saksbehandlings- og overprøvingsregler.

Reglene om tvangsbruk i pasientrettighetsloven er strengere enn de bestemmelsene som kom i sosialtjenesteloven i 2003. I de nye reglene i pasientrettighetsloven kapittel 4A skal alle tvangstiltak reguleres i vedtak. Disse bestemmelsene som gjelder somatisk helsehjelp til personer med demens, utviklingshemning og fysiske og psykiske forstyrrelser, har stor betydning for kommunene. De gjelder i utgangspunktet all helsehjelp, også pleie og omsorg, i og utenfor institusjon. Våre informanter gir uttrykk for at de skjerpde kravene til saksbehandling og prosess er svært krevende. "Noen av forskriftene kan enkeltvis synes å ha liten i betydning, men i sum betyr de noe". Både når det gjelder krav til samarbeid og samhandling mellom tjenestene og bestemmelsene som gjelder bruk av tvang, var inntrykket at kommunene i mange tilfelle hadde kommet kort med å tilpasse seg. Enkelt informanter ga imidlertid uttrykk for at regelverket ikke er mulig å tilpasse det omsorgstilbudet som kommunen har basert seg på.

Oversikter i Helsetilsynets tilsynsmelding 2009 bekrefter inntrykkene de fra intervjuene. I 2008 gjennomførte Helsetilsynet i fylket og fylkesmennene i samarbeid med BLD et landsomfattende tilsyn med kommunale helse-, sosial- og barneverntjenester for å undersøke om kommunene tilrettelegger for og følger opp tjenester til utsatte barn og unge. Nærmere bestemt undersøkte tilsynet om barnevern, sosial- og helsetjenester samarbeidet om tjenester til barn og unge som ved tilbaketrekking, utagering, rusmisbruk eller på andre måter viser at de har behov for samordnete tjenester. Bare i 11 av de 114 kommunene fant ikke tilsynsmyndighetene noe å bemerke til tilretteleggingen og oppfølgingen av samarbeidet, verken brudd på regelverket (avvik), eller forbedringsområder (merknad).

Fylkesmennene har flere oppgaver i forbindelse med lovbestemmelsene om makt og tvang overfor personer med psykisk utviklingshemming. Også på dette området framgår det av Tilsynsmeldingen at kommunene har betydelige problemer etterlevelse av regelverket.

3.4.5 Økte krav til styring og kompetanse

Helsepersonelloven fikk betydning for de kravene som stilles til kommunen som ansvarlig for primærhelsetjenesten. Denne loven førte til at det ble tatt inn nye bestemmelser i kommunehelsetjenesteloven som tydeliggjør og skjerper

ansvaret for å planlegge, organisere og legge til rette for at kommunen, helsetjenesten og helsepersonell kan oppfylle krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift.

Utviklingen av kommunenes lovbestemte plikter når det gjelder helse- og omsorgstjenester, herunder forskriften om internkontroll, har også skjerpet krav til kompetanse både i administrasjonen og i tjenestene. Kommunenes har en generell plikt til å ansette personell med nødvendige kvalifikasjoner for de oppgavene det gjelder, og sørge for nødvendig etter- og videreutdanning. I følge våre informanter er det helt avgjørende for en kommune å ansette og beholde administrative og faglige ledere med gode kvalifikasjoner. Det understrekes av flere at i tillegg til bred kompetanse når det gjelder økonomisk styring og planlegging, er det blitt stadig viktigere med juridisk kompetanse.

På noen områder er kommunen forpliktet til å følge særskilte bestemmelser om at tjenesten skal ledes eller også ytes av personell med godkjent helsefaglig eller sosialfaglig kompetanse. For eksempel blir det i Kapittel 4 A i sosialtjenesteloven om rettsikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning, stilt eksplisitt krav til kommunen om å gi nødvendig opplæring, herunder faglig veiledning og oppfølging, når det gjelder gjennomføring av kravene til forebygging av bruk av tvang og makt.

Et annet eksempel er forskriften fra 2008 om legemiddelhåndtering for virksomheter og helsepersonell som yter helsehjelp. I tråd med bestemmelsene om internkontroll er det virksomhetsleder som gjøres ansvarlig for at legemiddelhåndteringen utføres forsvarlig og i henhold til lover og forskrifter. Når virksomhetsleder ikke selv har legemiddelkompetanse, skal det utpekes en faglig rådgiver med slik kompetanse. Det stilles krav om at det skal være helsepersonell med tilstrekkelig kompetanse som utfører oppgaver innen legemiddelhåndtering.

3.4.6 Større vekt på tilsyn og kontroll på flere områder

Større vekt på tilsyn og kontroll med kommunale tjenester i hele arbeids- og velferdsforvaltningen er et annet utviklingstrekk. I løpet av det siste tiåret er det vedtatt flere nye tilsynshjemler både i kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven. Nylig er det også foreslått eller vedtatt tilsynshjemler på flere tilgrensende velferdsområder som tidligere ikke har vært underlagt statlig tilsyn. Helse- og omsorgsdepartementet mener statlig tilsyn med de kommunale tjenestene er sentralt i arbeidet med å sikre gode helse-, omsorgs- og sosialtjenester for befolkningen.

Statens Helsetilsyn har det overordnede faglige ansvaret for tilsyn med sosialtjenesten og helsetjenesten. Helsetilsynet i fylket fører tilsyn overfor kommuner spesielt. Helse- og omsorgsdepartementet understreker at gjeldende tilsyn med helse- og sosialtjenesten i kommunene skal være et lovlighetstilsyn³⁰. Statens Helsetilsyn og Helsetilsynet i fylkene benytter forskjellige virkemidler og metoder for å følge opp intensjonene i lovverket.

³⁰ Meld. St. (2009-2010) Gjennomgang av hjemler for statlig tilsyn i særlovene.

Statens helsetilsyn oppsummerer i årlige meldinger Helsetilsynet i fylkenes og fylkesmennenes erfaringer med tilsyn. Tilsynsmeldingene viser at det stadig er områder både på helse-, omsorgs- og sosialområdet der lovgivningens krav ikke overholdes.

En av utfordringene tilsynsmyndighetene stilles overfor, er at mange av de lovbestemmelsene som pålegger kommunen plikter, og som det skal føres tilsyn med, er vanskelige å tolke. Det fremgår både av Tilsynsmeldingene fra Statens Helsetilsyn og intervjuene i statlig og kommunal sektor at de kriteriene som brukes i tilsynene virker normerende.

Tilsynet retter seg mot virksomheter, og på helseområdet også mot helsepersonell, som er forpliktet etter egen profesjonslov. Tilsynet benytter seg av såkalt planlagt tilsyn, hendelsesbasert tilsyn og områdeovervåking. Det satses mye på systemrevisjon, som er en tilsynsmetode der det legges vekt på at det er nær sammenheng mellom styringsmessige og faglige utfordringer. Oppmerksomheten til tilsynet rettes inn mot hvordan en virksomhet, for eksempel en kommune eller en kommunal tjeneste, arbeider for å sikre at nærmere angitte krav blir overholdt. Selve systemrevisjonen innebærer systematisk gransking av virksomhetene innenfor et eller flere på forhånd angitte områder. Denne formen for tilsyn oppfattes som nyttig av mange, selv om det stilles store krav til kommunene og virksomhetslederne.

Forskriften om internkontroll i sosial- og helsetjenesten har skjerpet kravene til hvordan kommunen skal styre virksomhetene innen og på tvers av helse- og sosialtjenestene. Det stilles større krav til styringssystemer og en mer systematisk oppfølging i forhold til tilsyn. De enkelte kommuner må også gjøre sine risikovurderinger. Våre informanter fra statlig og kommunal sektor er enige om at dette kan gjøre at det blir mer fokus på tolkning av regelverket og etterlevelse av bestemmelsene. En informant sa det slik: ”Vi hadde mindre oversikt over kvalitet tidligere. Dette er en oppstramming”.

Det fremgår også av intervjuene at særlig i små kommuner, og når det gjelder tjenester hvor kravet om internkontroll er innført relativt nylig, blir dette opplevd å være svært krevende.

De resultatene som Statens helsetilsyn, Helsetilsynet i fylkene og fylkesmennene har dokumentert, viser at selv om tjenestene som befolkningen mottar i store trekk er gode og forsvarlige, er det områder der lovgivningens krav ikke overholdes.

3.4.7 Tiltakende vekt på faglig styring

Som det fremgår av avsnitt 3.3.5 foran, har det vært en økning i antallet veiledere de senere årene. Denne utviklingen tyder på at det fra sentrale myndigheter legges større vekt på faglig bistand og styring overfor kommunene. Flere informanter både fra statlig og kommunal sektor er av den oppfatning at økningen har sammenheng med opprettelsen av Helsedirektoratet og Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten.

Fra statlig hold er det en ambisjon å skille klarere mellom forklaringer av hva lovkravene innebærer på den ene siden, og faglige råd på den andre siden. Som det fremgår av gjennomgangen av et utvalg veiledere foran, fremstår dette som et forbedringsområde for direktoratet.

Det er alminnelig anerkjent at nasjonale retningslinjer for god praksis i helsetjenesten er et viktig virkemiddel for å sikre høy kvalitet og riktige prioriteringer og redusere uønsket variasjon. Helsedirektoratet har, innenfor rettslige rammer, en normerende rolle for helsetjenesten på tvers av tjenestenivå. I Nasjonal helseplan (2007-2010)³¹ ble det gitt en nærmere omtale av oppgaven med å utarbeide nasjonale retningslinjer. Det ble lagt vekt på behov for å klargjøre både innhold og prosesser, bl.a. stilles det krav om at:

”Retningslinjer må være kunnskapsbaserte, og de må ivareta de etablerte prioriteringskriteriene og de må ivareta de etablerte prioriteringskriteriene og andre etiske og samfunnsmessige hensyn. Kostnads- og effektvurderinger må inngå i alle retningslinjer/veiledere, likeledes en vurdering av vurdering av totalkostnadene ved innføring av anbefalingene”.

”De prioriteringsmessige, etiske og samfunnsmessige vurderingene, og også implementering og oppfølging, må skje i dialog med ansvarlige aktører, og det må sikres brukervedvirkning”.

Enkelte informanter fra kommunene var kritiske til en del av de retningslinjene/veilederne som Helsedirektoratet utgir. Det ble nevnt eksempler på at det ikke går klart fram av tittel/forord om dokumentene har som formål å gi autoritative tolkninger av bestemmelser i lov- og regelverk, eller om det dreier seg om kunnskapsformidlig og faglige råd.

Det var imidlertid ikke alle informanter fra kommunene som var opptatt av dette skillet. Enkelte mente det ikke var så viktig. Grunnen de oppga kunne være at de ikke i noen tilfelle tok mål av seg til å følge ”alle ideelle krav”. Andre ga uttrykk for at det ”ikke er vanskelig å skille mellom plikt og anbefalinger”.

Det var delte meninger om nytteverdien av dette materialet. ”Vi bruker det som er nyttig”, er et utsagn som ble brukt av flere av de faglige lederne.

3.4.8 Små skritt på veien mot en gjennomgripende revisjon og harmonisering av helse- og sosiallovgivningen

Noen skritt er tatt for å harmonisere helse- og sosiallovgivningen, og dermed tilrettelegge for samordning av tjenestetilbudene til den enkelte pasient/bruker. Ved flere anledninger har det vært satt i gang prosesser med sikte på mer grunnleggende lovendringer for å fremme samhandling innen og mellom tjenestene, på samme og på forskjellig tjenestenivå. Så langt har disse forsøkene

³¹ St. prp. nr.1 (2006-2007) HOD, s. 283

enten stoppet opp (jf. forslagene fra Bernt-utvalget³²) eller vist seg å fordre lengre tids forberedelser (jf. Samhandlingsreformen³³).

Flere av våre informanter både fra statlig sektor og fra kommunesektoren legger vekt på at det har vært gjort lite de senere årene for å møte de store kravene og forventningene som stilles til helse- og sosialtjenesten i kommunene. De mener det er ønskelig og nødvendig med nye styringsgrep fra statens side, og forventer at det vil komme nye reformer. Som en av representantene fra statlig sektor uttrykte det: ”Det er nå vi skal begynne på det store endringsløpet”. Også flere kommunerepresentanter gir uttrykk for at de er forberedt på endringer som muligens vil innebære at kommunene får nye oppgaver, eller som i alle fall vil skjerpe kravene til samhandling på tvers av dagens tjenesteområder og sektorgrenser.

Gjennom intervjuene med de faglige lederne i kommunene får vi inntrykk av at mange er utålmodige, eller skuffet over at en gjennomgripende lovrevisjon av de kommunale helse- og sosialtjenestene ennå ikke har kommet. En av informantene forteller at hun og kollegaene har vært mentalt forberedt på store endringer over flere år, og de påtar seg å holde rådmannen og resten av ledergruppen oppdatert om forventede reformer. Hun kommer fra en bykommune, der ledergruppen mener at kommunen vil kunne klare å påta seg et større ansvar på helse- og sosialområdet.

Flere informanter var også opptatt av at det fortsatt er unødige rettslige skiller mellom tjenestene, dvs. skiller som ikke er begrunnet i faglige eller ressursmessige forhold. Mange steder har kommunen satset på omsorgsboliger der tjenestenivået skal være som et sykehjem. Men fordi det ikke vært gjennomført noen gjennomgripende lovrevisjon, forutsettes det i mange tilfeller at det dreier seg om to helt forskjellige tjenestetilbud. Flere av våre informanter påpeker at dette reduserer kommunenes valgfrihet og gjør det vanskelig å sikre et fleksibelt og samordnet tjenestetilbud.

En informant fra en liten kommune peker på økonomiske utfordringer for kommunen pga manglende samordning av betalingsordninger for henholdsvis pleie og omsorg i hjem og institusjon. En annen kommunerepresentant, i en faglig lederstilling, mener at det burde stilles strengere krav til den hjemmebaserte omsorgen: ”Vi ønsker at der vi har omsorgsbolig med heldøgntilbud, der burde det vært en forskriftsendring som stilte krav om en tilsynslegefunksjon”.

³² NOU 2004:18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene. Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester.

³³ St. meld. nr. 47 (2008-2009) Samhandlingsreformen. Rett til behandling - på rett sted - til rett tid.

4 Miljøvern

4.1 Hovedlinjer i utviklingen på miljøvernområdet

Miljøvernområdet er et ”ungt” politikkområde i Norge. Miljøverndepartementet (MD) ble opprettet i 1972 og Statens forurensningstilsyn i 1974 i en periode med sterk tro blant politikere og i embetsverket på at samfunnsutviklingen kunne styres mot vedtatte politiske mål gjennom en planlegging og reguleringer – og i stor grad innenfor nasjonalstatens grenser.³⁴

4.1.1 Forurensning på dagsorden på 70-tallet

Forurensningsproblemer sto i fokus på 1970-tallet, og forurensningspolitikken ble utformet gjennom en serie meldinger og proposisjoner. Stortinget vedtok omfattende nasjonale oppryddingsplaner, og økonomiske virkemidler ble tatt i bruk.

Den første tiden forurensningsproblemene var på den politiske dagsorden ble det særlig fokusert på større enkeltutslipp, bl.a. utslippene fra industrivirksomhet og avløpsanlegg. Etter hvert er det gradvis lagt økt vekt på miljøproblemer som på en mer komplisert måte er innvevd i produksjons- og forbruksmønstrene. Typiske eksempler på dette er den økte oppmerksomheten rettet mot bruken av fossilt brensel i produksjon og samferdsel, innholdet av miljøgifter i produkter og hvordan tiltak i ulike faser av produktens livsløp påvirker de avfallsproblemene som skapes.

4.1.2 MIK-reformen

”Miljøvern i kommunene”, MIK-reformen, er navnet på en omfattende reform som ble initiert av MD og KS for å fremme og integrere prinsippene om miljøvern og bærekraftig utvikling i kommunal planlegging og forvaltning. MIK-arbeidet startet som en forsøksordning i 1988-1991 i 91 kommuner. Basert på gode erfaringer ble forsøksordningen gjort om til en reform, som fra 1992 omfattet alle kommuner.

Reformen innebar at øremerkede tilskuddsmidler ble stilt til rådighet for å lønne en egen miljøvernleder i kommunene. Fra 1997 ble de øremerkede midlene lagt inn i rammetilskuddet fra staten. Det ble lagt opp til at kommunalt miljøvern skulle være en integrert del av kommunenes virksomhet.

4.1.3 Bærekraftig utvikling

Forurensningsproblemene framsto som mindre påtrengende mot slutten av 1980-tallet da det viste seg at miljøinnsatsen hadde gitt resultater. I 1983 opprettet FN *Verdenskommisjonen for miljø og utvikling*, også omtalt som Brundtlandkommisjonen. I 1987 kom kommisjonens sluttrapport *Vår felles framtid*, som mer eller mindre forandret måten vi tenker omkring miljøspørsmål. Bærekraftig utvikling, det nye begrepet som ble løftet fram i

³⁴ Øyvind Nøttestad (1994), SFTs historie.

denne rapporten, viste til hvordan miljø, økonomi og sosial utvikling var tett knyttet sammen.

St.meld. nr. 46 (1988 – 1989) Miljø og utvikling førte for alvor begrepet bærekraftig utvikling inn i norsk politisk språkbruk. Agenda 21 er en handlingsplan utviklet under FNs konferanse for miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992 (Rio-konferansen). Den første norske bærekraftstrategien ble lagt fram av regjeringen Bondevik II i august 2002. I nasjonalbudsjettet for 2004 ble det så lagt fram en Nasjonal Agenda 21 – en nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling.

Kjennetegn ved bærekraftstrategiene som er presentert i Nasjonalbudsjettet de påfølgende årene (2005-2009), er vektleggingen av tre kritiske forhold:

- klimaendring,
- tap av biologisk mangfold
- helse- og miljøfarlige kjemikalier.

Agenda 21 er også rettet mot kommunene. Hensikten med Lokal Agenda 21 (LA-21) er at lokale myndigheter i samråd med innbyggerne skal komme fram til en handlingsplan/strategi som sikrer en bærekraftig utvikling av kommunen. LA-21 ble sett på som en naturlig videreutvikling av det arbeidet som ble startet opp bl.a. gjennom MIK-reformen.

4.1.4 Internasjonale avtaler regulerer miljøområdet

På mange områder av miljøpolitikken danner internasjonale avtaler og erklæringer rammebetingelser for utformingen av nasjonale virkemidler.³⁵

Noen former for internasjonale avtaler og erklæringer har i første rekke betydning for *ambisjonsnivået* i miljøpolitikken, og sier lite om den nærmere utformingen av nasjonenes virkemiddelbruk. Det viktigste eksempelet på dette er avtaler som går ut på at samlede utslipp fra et land skal reduseres med et visst antall prosent innen et visst tidspunkt. Derimot vil internasjonale forpliktelser i form av standardkrav for kategorier av utslippskilder eller produkter ha direkte betydning for den nærmere *utformingen* av landenes virkemidler. Internasjonale standardkrav vil kunne redusere mulighetene for å ta hensyn til variasjoner i lokale forhold.

4.1.5 Klimaspørsmål har blitt viktige det siste tiåret

Klimaspørsmål har det siste tiåret fått økende oppmerksomhet. Klimaforhandlingene startet på Bali i 2007, og det har vært en ambisjon at de skulle slutføres i København i desember 2009. Mye handler om en videreføring av Kyotoprotokollen og arbeidet med utslippstak og utslippsreduksjoner.

³⁵ NOU 1995:4 Virkemidler i miljøpolitikken. Utredning fra et utvalg nedsatt av Miljøverndepartementet.

4.2 Organisering og ansvarsdeling

4.2.1 Organiseringen av statlig miljøvernforvaltning

Miljøverndepartementet har et overordnet ansvar for å utforme miljøpolitikken. Prinsippene for departementets rolle og ansvar har i hovedsak vært de samme siden St. meld. Nr. 46 (1988- 1989) Miljø og utvikling. Departementet skal samordne regjeringens arbeid med å fastsette miljømål, sikre egnede systemer for å overvåke miljøtilstanden og samarbeide med sektorene om resultatrapporteringen.

Klima- og forurensningsdirektoratet (KLIF), tidligere Statens forurensningstilsyn, har ansvar for å fremlegge det faglige beslutningsgrunnlag for Miljøverndepartementet i arbeidet med forurensningsspørsmål³⁶. I tillegg har direktoratet et utøvende ansvar når det gjelder:

- pålegg og kontroll vedrørende tiltak mot industriforurensninger og forurensning fra petroleumsvirksomheten
- helse- og miljøfarlige kjemikalier
- overvåking av forurensningstilstanden i luft og vann
- farlig avfall

Klima- og forurensningsdirektoratet håndhever de viktigste lovene på forurensningsområdet. I tillegg til forurensningsloven³⁷, er det produktkontrollloven³⁸ og klimakvoteloven³⁹.

Innenfor Klima- og forurensningsdirektoratets ansvarsområde har direktoratet instruksjonsmyndighet overfor miljøvernavdelingene ved fylkesmannsembetene innen bl.a. forurensninger, avfall og produkter.

Klima- og forurensningsdirektoratet har en viktig rolle som pådriver i klimapolitikken og skal sørge for god koordinering av klimainnsatsen på tvers av sektorer. En stadig større del av oppgavene til direktoratet er knyttet til klimaspørsmål, og etaten har derfor fått et navn som i større grad viser bredden i oppgavene.

Direktoratet for naturforvaltning (DN) ble opprettet i sin nåværende form i 1985. Direktoratet for naturforvaltning har ansvar for en rekke lover som er viktige for vern av naturområder og det biologiske mangfoldet. *Statens naturoppsyn* (SNO) er en del av DN og ble opprettet i 1996 ved forskrift om opprettelse av Statens naturoppsyn gitt i medhold av lov om statlig naturoppsyn. SNO fører kontroll med lovene angitt i lov om statlig naturoppsyn § 2.

³⁶ Ansvar for statens beredskap ble i 2003 overført fra SFT til Kystverket.

³⁷ Lov av 13. mars 1981, trådte i kraft 1. oktober 1983. Loven ble endret i 2005 og 2009.

³⁸ Lov av 11. juni 1976, trådte i kraft 1. september 1977. Loven ble sist endret i 2009.

³⁹ Lov 17. Desember 2004, trådte i kraft 1. januar 2005. Loven ble endret i 2009.

Fylkesmannen er det viktigste kontaktpunktet mellom staten og kommunene også på miljøvernområdet. Fylkesmannens miljøvernavdeling har som hovedoppgave å omsette nasjonale miljømål til regionale mål og tiltak. Fylkesmannen følger opp kommunenes miljøvernarbeid bl.a. ved å formidle nasjonale miljømål til lokalt og regionalt nivå og dokumentere og presentere statlige interesser på miljøvernområdet.

Fylkesmannens miljøvernavdeling medvirker i kommunenes planlegging etter plan- og bygningsloven for bl.a. å bidra til at miljøhensyn innarbeides i regulerings- og kommuneplaner. Fylkesmannens miljøvernavdeling har sentrale oppgaver i arbeidet med å redusere forurensning. Arbeidet med miljøvennlige byer og tettsteder (samferdsel), helse- og miljøfarlige kjemikalier (miljøgifter) og avfall og gjenvinning er store utfordringer på fylkesnivå. Miljøvernavdelingene har ansvaret for gjennomføringen av verneplanarbeidet og for forvaltningen av vernede og fredede områder, samt forvaltning av offentlige friluftsområder. Avdelingene arbeider også med forvaltning av vilt og ferskvannsfisk, plan- og inngrepsaker, og registrering og overvåking av verneverdige naturforekomster.

4.2.2 Kommunenes rolle etter miljørelatert lovverk

Kommuner er gitt myndighet i miljøvern saker på tre måter:

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

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

Kommunen har oppgaver etter flere av lovene på miljøområdet, men vi vil her bare gi nærmere beskrivelse av kommunens oppgaver etter forurensningsloven og de to nye lovene i perioden – miljøinformasjonsloven og naturmangfoldloven.

4.2.2.1 Kommunenes oppgaver etter forurensningsloven

Forurensningsloven omtaler kun ”forurensningsmyndigheten”, og det fastsettes i forskrift eller etter delegasjon hvilket forvaltningsnivå som har denne myndigheten.⁴⁰ Kommunen er gitt myndighet direkte i loven på områdene forsøpling og husholdningsavfall.

⁴⁰ Jfr. § 81 i Forurensningsloven

I kraft av å være forurensningsmyndighet er kommunen i forskrift gitt flere *myndighetsoppgaver* etter forurensningsloven:

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

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

Ut over dette har kommunene plikter på lik linje med enhver annen forurensner, f.eks. der kommunen eier forbrenningsanlegg for avfall. Disse aktørpliktene inngår ikke i vår kartlegging. Forskjellen mellom kommuneplikter og aktørplikter er imidlertid ikke alltid like klar for kommunene.

4.2.2.2 Kommunenes oppgaver etter miljøinformasjonsloven

Hovedhensikten med miljøinformasjonsloven som kom i 2004 er at den skal gjøre det mulig for innbyggerne, gjennom å få bedre tilgang på informasjon, å engasjere seg i og bidra til et bedre vern av miljøet. Loven omfatter både private og offentlige organer. Loven innebærer utvidet rett til informasjon fra offentlige organer og virksomheter. Det offentlige har ifølge miljøinformasjonsloven dessuten en plikt til å ha kunnskap om miljøet på et overordnet plan, og å gjøre denne lett tilgjengelig for allmennheten. Dette er en plikt som hviler på alle sektorer i samfunnet.

Loven gjelder både kommunale og statlige myndigheter og stiller krav om å utlevere miljøinformasjon. I tillegg er det krav om at offentlige myndigheter i forbindelse med arbeid med utformingen av regelverk, planer og programmer som kan ha betydning for miljøet, skal gi allmennheten mulighet til å komme med innspill.

4.2.2.3 Kommunenes oppgaver etter naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven, som trådte i kraft 1.7. 2009, er en fullmaktslov som skal sikre et helhetlig, langsiktig og forpliktende juridisk grunnlag for bærekraftig bruk og vern av naturens mangfold. Et viktig grep er at loven også skal virke sammen med andre lover som regulerer bruk av norsk natur, ikke minst plan- og bygningsloven. Naturmangfoldloven gir alle sektorer et stort ansvar for å få loven til å fungere.

Naturmangfoldloven erstatter naturvernloven og deler av laks- og innlandsfiskloven og viltloven. Vernereglene i naturmangfoldloven er i hovedsak en videreføring av vernereglene i naturvernloven.

En nyvinning i loven er at miljørettslige prinsipper i §§ 8-12, jf. § 7 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet som berører natur, også når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast

eiendom. Vurderingen skal framgå av beslutningen. Disse reglene for bærekraftig bruk av natur gjelder også for kommunen.

Et annet sentralt begrep i loven er reglene om utvalgte naturtyper i kap. VI. Naturtyper som omfattes av ordningen velges ut av Kongen i statsråd ved forskrift. Forvaltningen av forekomster av utvalgte naturtyper skjer etter naturmangfoldloven og andre lover, side om side. Ettersom mange beslutninger om bruk av natur skjer gjennom arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven vil kommunene få en sentral rolle i det lokale arbeidet med å forvalte forekomster av utvalgte naturtyper. Etter naturmangfoldloven skal det tas særskilt hensyn til forekomster av en utvalgt naturtype slik at forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand unngås. Men ettersom reglene om utvalgte naturtyper er regler om bærekraftig bruk av natur og ikke vern, kan kommunen velge å ofre en forekomst av en utvalgt naturtype og gi det aktuelle arealet et annet formål i arealplanen. Det forutsetter imidlertid at kommunen i sin vurdering etter plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven har lagt vekt på hensynet til forekomsten i sin vurdering og påsett at konsekvensene for den utvalgte naturtypen er klarlagt. Fylkesmannen medvirker i planleggingen etter reglene i plan- og bygningsloven.

Loven åpner også for delegasjon av forvaltningsmyndighet til kommunene, herunder i verneområder jf. § 62 annet ledd.

4.3 Bruk av juridiske virkemidler de siste 10 år

4.3.1 Lov og forskrift

4.3.1.1 Gjeldende lover på miljøområdet

Kommunene er regulert av i alt 8 lover på miljøområdet.

| Lov (gjeldende per 2009) | Årstall for ikrafttredelse |
|--|-------------------------------|
| Friluftsløven | 1957 |
| Naturvernloven | 1970 |
| Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter | 1974 |
| Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag | 1978 |
| Viltloven | 1982 |
| Forurensningsloven | 1983 |
| Lov om laksefisk og innlandsfisk m.v | 1993 |
| Miljøinformasjon | 2004 |
| Naturmangfoldsloven | Erstatter Naturvernloven 2009 |

I tillegg til lovene over så gjelder markaloven for 19 kommuner i fem fylker i naturområdene omkring Oslo. Ettersom denne loven ikke gjelder alle kommuner er den ikke tatt med i vår kartlegging.

4.3.1.2 Endringer i lover og forskrifter i perioden

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Sum |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|
| Gjeldende lover | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 |
| Gjeldende sentrale forskrifter | 8 | 9 | 10 | 12 | 14 | 16 | 17 | 18 | 19 | 19 | 19 | 19 |
| Delegering til kommunen | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |

Som tabellen over viser så har antallet lover vært stabilt i perioden. Miljøinformasjonsloven kom i 2004, noe som innebærer at kommunene nå har 8 lover å forholde seg til på miljøområdet. Naturmangfoldsloven kom i 2009, men den erstatter Naturvernloven og innebærer derfor ikke noen reell økning i antallet lover. Naturmangfoldsloven vil også erstatte deler av viltloven og lakse- og innlandsfiskeoven.

Når det gjelder forskrifter har det vært en økning fra 8 til 19 sentrale forskrifter i perioden.

4.3.1.3 Nærmere om endringer i forurensningsloven

Etter en gjennomgang av alle endringene i forurensningsloven i perioden⁴¹, viser det seg at to av lovendringene er relevante for kommunene. De øvrige endringene dreier seg enten om aktørplikter eller ubetydelige justeringer som følge av endringer av andre lover.

| År | Endringens innhold | Endringens art |
|------|---|--|
| 2002 | <p>a. Opphevelse av §33 a. Kommunen plikter ikke lenger å utarbeide avfallsplan</p> <p>b. Endring av §37. Presisering av at kommunens avgjørelser om pålegg om opprydding eller betaling av utgifter er enkeltvedtak også om pålegg ikke blir gitt.</p> | <p>Bortfall av plikt</p> <p>Presisering av saksbehandlingsregler (jf. forvaltningsloven)</p> |
| 2003 | Endring av definisjoner av avfall – hhv. husholdningsavfall og næringsavfall. | Innsnevring av plikt |

Som oversikten viser så er endringene i forurensningsloven små og innsnevrer i hovedsak kommunens plikter.

4.3.2 Rundskriv, veiledere og håndbøker

Det har vært krevende å få en god oversikt over bruken av rundskriv, veiledere og håndbøker på miljøområdet. Oversikten under er utarbeidet på bakgrunn av

⁴¹ Gjennomgått i samarbeid med SFT.

nettsidene til MD, KLIF og DN og viser relevante dokumenter som er utgitt de ulike årene.

Vi har også benyttet dokumentarkivet på regjeringen.no for å finne publikasjoner (særlig rundskriv) som MD har utgitt i perioden. Vi har imidlertid ikke hatt samme muligheter for KLIFs og DN's vedkommende, og er derfor ikke sikre på at oversikten omfatter alle relevante dokumenter som ble utgitt i perioden. Oversikten over veiledere og håndbøker er imidlertid i all hovedsak kvalitetssikret av hhv. Klima- og forurensningsdirektoratet og Direktoratet for naturforvaltning.

| Oversikt over utgitte rundskriv, veiledere og planer per år | | | | | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Rundskriv ⁴² | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 |
| Veiledere | | 2 | 1 | 1 | 5 | 4 | 4 | 1 | 8 | 3 | 6 |
| Håndbøker | | 2 | 1 | 1 | | | 1 | 2 | | | |

Oversikten over denne typen virkemidler understøtter i stor grad inntrykket fra gjennomgang av endringer i lovverket: Det har ikke vært en stor satsing mot kommunene på miljøområdet (unntatt plan- og bygningsloven) i perioden.

Når det gjelder rundskrivene er disse tett knyttet opp til lov- og forskriftsendringer, og brukes hovedsakelig for å informere om endringer i lov- og regelverket. Det har vært få endringer i perioden, noe som reflekteres i at antallet rundskriv er svært begrenset. Det utgis ett årlig rundskriv om tilskuddsordninger på områdene naturforvaltning, friluftsliv, kulturminnevern, forurensning og internasjonale miljøtiltak. I 2002 ble det utgitt tre rundskriv knyttet til viltforvaltning, noe som forklarer et høyere antall rundskriv det året.

Når det gjelder veiledere og håndbøker så er det slik at Klima- og forurensningsdirektoratet benytter veiledninger, mens Direktoratet for naturforvaltning benytter håndbøker. Vi har imidlertid fått inntrykk av at begrepsbruken er noe tilfeldig og ikke et uttrykk for at statusen for hhv veiledninger og håndbøker er svært ulik.

Antallet *veiledere* varierer noe i løpet av perioden. Veiledere er særlig knyttet til områdene avfall, forurenset grunn og avløp. I tillegg til de veilederne som er rettet til kommunen som kommune, finnes det også en rekke veiledere som er relevante for kommunene i kraft av deres rolle som f.eks. anleggseier. Denne typen veiledere inngår ikke i vår kartlegging. På avfallsområdet er det i tillegg til de 8 veilederne som er kommunerettet, utgitt 6 veiledere som retter seg til anleggseiere.

Det relativt store omfanget av veiledere i 2007 skyldes bl.a. at det ble utgitt 4 dokumenter knyttet til undersøkning og rapportering av jordforurensning i barnehager og på lekeplasser.

⁴² Årlig rundskriv om tilskuddsordninger er talt med hvert år

Mange *håndbøker* er rent faglige, og de er ikke tatt med i vår kartlegging. En del håndbøker er også utelatt fordi de er knyttet til arealplanlegging. Det er to relevante håndbøker knyttet til viltloven, to etter motorferdselsloven og tre etter friluftsløven. Det er også en håndbok etter naturmangfoldloven (naturvernloven), og denne er under revisjon nå (Håndbok i områdevern og forvaltning).

4.3.3 Avtaler (konsultasjonsordningen)

På miljøområdet er det inngått to samarbeidsavtaler mellom staten og KS. Det er samarbeidsavtalene om programmet "Livskraftige kommuner" og "Grønne energikommuner".

4.4 Hva kjennetegner utviklingen?

4.4.1 På forurensningsområdet er det få endringer – tendensen går i retning av å tone ned kommunens plikter

Gjennomgangen av innholdet i endringene i Forurensningsloven, samt intervjuene med MD og KLIF viser at det reelt sett har vært få viktige endringer i lovverket på forurensningsområdet. Fra Klima- og forurensningsdirektoratets side pekes det på at de lovendringene som har funnet sted, toner ned kommunens plikter. Fra statlige myndigheters side har det vært et bevist valg at det er lagt relativt få oppgaver til kommunene. Kommunene har først og fremst fått ansvar for forurensningssaker som har en avgrenset, lokal virkning. De har ikke fått oppgaver relatert til de store nasjonale utfordringene på forurensningsområdet.

Klima- og forurensningsdirektoratet viser også til erfaringer med at kommunene ikke gjør et godt nok arbeid på forurensningsområdet. Fylkesmennene gjennomførte på oppdrag fra DN og KLIF en undersøkelse om hvordan kommunen ivaretar sitt myndighetsansvar i forbindelse med forsøpling (jfr. forurensningsloven) og bruken av friluftsløven i forbindelse med oppfølging av stengsler i strandsonen og langs vassdrag⁴³. På forsøplingsområdet ble det funnet avvik i 80 prosent av de undersøkte kommunene.

På forurensningsområdet er kommunen tillagt både kommuneplikter (myndighet og "sørge for ansvar") og aktørplikter (plikter kommunen som enhver annen forurensner). Skillet mellom kommunens roller er imidlertid ikke alltid like klart, hverken for kommunen eller næringslivet. Ett av argumentene mot å delegerer flere oppgaver til kommunene, har kommet fra næringslivet. Her har det vært reaksjoner mot ordninger som antas å bryte med prinsippet om like konkurranseforhold for offentlig virksomhet (kommunene) og privat virksomhet.

⁴³ Kommuneundersøkelsen 2008 – oppsummeringsrapport. SFT og DN 2009.

Veiledninger utarbeides først og fremst i tilknytning til endringer i lovverket. I tillegg oppdateres veiledninger enten når det er endringer eller dersom man ser behovet for forbedringer.

På bakgrunn av bl.a. kommuneundersøkelsen ser Klima- og forurensningsdirektoratet nå et behov for å styrke arbeidet med veiledning overfor kommunene. De vurderer bl.a. å utvikle en nettbasert regelhjelp for kommunene etter modell fra en tilsvarende som er utviklet for næringslivet. Regelhjelpen skal gjøre det enklere for kommunene å finne de lover og regler som er gjeldende, og hvilke veiledninger som hører til.

Gjennom intervjuene med kommunene bekreftes det inntrykket Klima- og forurensningsdirektoratet gir, om at ikke alle kommuner er rede til å påta seg et større ansvar når det gjelder miljøforurensning. Små kommuner har gjerne for liten kapasitet til å innta en proaktiv rolle. Ledere både fra små og store kommuner påpeker at mye avhenger av om lokale politikere vil ta konflikter med private interesser. Der de ikke vil det, vil naturlig nok administrasjonens handlingsrom være begrenset. En leder fra en liten kommune som er opptatt av dette poenget, påpeker at knapt noen kommuner i hans region har benyttet seg av muligheten for å fastsette lokale forskrifter for å få bukt med forurensningsproblemer. Som eksempel nevner han at det ikke treffes tiltak for å få bukt med nedgravde oljetanker.

En annen informant, fra en stor kommune, forteller at de har vedtatt en forskrift om lokal luftforurensning og støy. Det dreier seg her om et pålegg til anleggseiere som kommunen skal følge opp. Denne informanten understreker at det var krevende å få fastsatt denne forskriften, men at resultatet har vært vellykket. ”Det har påvirket både statens vegvesen og driftsorganisasjonen i kommunen til å ta miljøansvar på en annen måte – på grunn av at det er blitt lovpålagt”.

Informantene understreker at det er forskjeller mellom kommuner med hensyn til om de har alvorlige forurensningsproblemer. Der hvor det ikke er store problemer, er det heller ikke like viktig for alle å holde seg à jour om alle sider ved regelverket. En leder fra en liten kommune sier rett ut at det ikke er noen som har oversikt over forskrifter, rundskriv og retningslinjer på miljøområdet. De tar fram det relevante miljøregelverket når de får en konkret sak, for eksempel når de får en henvendelse utenfra. I løpet av de siste fire – fem årene har det bare vært enkelte tilfeller der de har måttet ta stilling til meldinger om akutt forurensning.

Denne informanten sier at de nok kunne hatt behov for hjelp til å få bedre oversikt over regelverket, men understreker at de klarer seg ved å gå inn på nettet og orienterer seg på KLIFs og DNs hjemmesider. Han selv bruker helst lovdata. Både fra denne kommunen, og andre mindre kommuner, har vi også fått høre at de skriftlige veilederne er til god hjelp.

4.4.2 Naturforvaltningsområdet – ny lov legger opp til økt kommunal medvirkning og lokal forankring

Naturforvaltningsområdet reguleres av flere lover, herunder:

- Friluftsloven
- Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag
- Viltloven
- Lov om laksefisk og innlandsfisk m.v.
- Naturmangfoldloven

Kommuneundersøkelsen fra 2008 viser at det ble funnet avvik i ca 60 prosent av de undersøkte kommunene på friluftsområdet. På området *stengsler i strandsonen og langs vassdrag* konkluderer rapporten med at ”antallet kommuner som er gitt avvik eller merknad for ikke å ha fulgt opp sine plikter til å fjerne ulovlige stengsler, må anses å være høyere enn forventet. Arbeidsområdet synes ikke å være særlig høyt prioritert i kommunene”.

Til tross for resultatene av kommuneundersøkelsen peker MD på at det er en utvikling i retning av økt kommunal medvirkning og lokal forankring på naturforvaltningsområdet, bl.a. gjennom den nye naturmangfoldloven. Områdevern er et statlig ansvar, men det er nå åpnet for at kommunene kan få et forvaltningsansvar for større verneområder. På slutten av 1990-tallet ble det igangsatt en forsøksordning der 70 kommuner hadde et slikt lokalt forvaltningsansvar. Enkelte kommuner har sagt fra seg ansvaret etter utløpet av forsøksperioden, men fortsatt er det drøyt 60 kommuner som har forvaltningsansvar for verneområder.

I forbindelse med statsbudsjettet for 2010 er det lansert at det skal etableres en ny ordning med lokal forvaltning av nasjonalparker og større verneområder. Det settes av midler til bl.a. ansettelse av nasjonalparkforvaltere, styrket oppsyn, utarbeidelse av forvaltningsplaner, skjøtsel og tiltak i verneområder, samt styrking av nasjonalpark- og naturinformasjonssentre.

For nasjonalparker og andre store verneområder skal forvaltningen skje gjennom et interkommunalt nasjonalparkstyre/verneområdestyre. Dersom et flertall av de berørte kommunene ikke ønsker lokal forvaltning, skal Fylkesmannen være forvaltningsstyresmakt. Sekretariatet for styret legges til en nasjonalparkforvalter/verneområdeforvaltersom skal sikre god kontakt med, og kunnskap om lokalmiljøet. For å sikre en kunnskapsbasert forvaltning skal forvalteren være en del av det samlede kompetansemiljøet hos fylkesmannen.

Små verneområder, som f.eks. naturreservat og biotopvernområde, har de strengeste verneforskriftene, og det lokalpolitiske handlingsrommet er dermed minimalt. De kommuner som ønsker det skal imidlertid også i disse områdene kunne overta forvaltningsansvaret, dersom visse kompetanse- og ressursmessige forutsetninger er ivarettatt.

4.4.3 Plan- og bygningsloven det mest kraftfulle virkemiddelet

Plan- og bygningsloven er ikke omfattet av vår kartlegging. I miljøpolitikken er imidlertid plandelen av loven av stor betydning. Hovedtyngden av det praktiske planleggingsarbeidet etter plan- og bygningsloven finner sted på kommunalt nivå. Gjennom endringene i plan- og bygningsloven med virkning fra 1.7.2009 lovfestes det for første gang at det skal tas klimahensyn i planlegging. Loven strammer også inn vilkårene for å bygge i strandsonen.

Gjennom intervjuene både med kommunene og de statlige miljøvernmyndighetene får vi et klart inntrykk av at plan- og bygningsloven er et kraftfullt virkemiddel i miljøpolitikken. Plan- og bygningsloven er også et helt sentralt virkemiddel for å oppfylle intensjonene med bl.a. naturmangfoldsloven.

Kommuneundersøkelsen fra 2008 peker også på at kommunene har et sterkere eierforhold til, og et høyere kunnskapsnivå om plan- og bygningsloven enn om friluftsløven. Oppgavene etter plan- og bygningsloven er i større grad implementert i kommunens delegasjonsreglement og følger klarere linjer i kommunens organisasjonsstruktur.

4.4.4 Miljøansvaret er "uklart" og ulikt plassert i kommuneadministrasjonen

Til forskjell fra utdannings- og helseområdet er ansvaret for miljøområdet ulikt plassert i kommunene. En stor kommune som Bærum har miljøansvaret plassert flere steder i organisasjonen – Vann og avløp, Renovasjon og avfall og Plan og miljø. Også i mindre kommuner kan ansvaret være spredt i kommunen. I Inderøy kommune er miljøansvaret lagt til Enhet for næring og plan og Enhet for kommunalteknikk. I motsetning til helseområdet og utdanningsområdet er miljøområdet kjennetegnet av at ansvaret er delt på ulike kommunale etater. Noen har ansvaret for forurensning, noen for friluftsliv og noen for plan- og bygningsloven. Etter at de øremerkede midlene til MIK-reformen gikk inn i rammetilskuddet i 1997, har antallet miljøvernledere og miljøvernrådgivere sunket. Etter det vi har kjennskap til har kun et fåtall av kommunene nå egen miljøvernleder.

Fra informanter i kommunene blir det pekt på at den ulike organiseringen er utfordrende med tanke på å få til et forpliktende samarbeid mellom kommunene. Sett fra statens side er den manglende kapasitet og kompetanse i en del kommuner en utfordring i forhold til at kommunene skal overholde sine plikter på miljøområdet.

Kommuneundersøkelsen peker på at statlige myndigheters bestrebelser på å motivere kommunene til aktivitet på friluftsområdet i liten grad har ført frem. Hovedinntrykket er at miljøområdet blir lavt prioritert i konkurranse med andre oppgaver i kommunene.

4.4.5 Målkonflikter mellom stat og kommune

Et særtrekk ved naturforvaltningsområdet er at det på enkelte områder er reelle målkonflikter mellom stat og kommune. Mens staten og kommunene har sammenfallende mål på utdannings- og helseområdet, så er det på miljøområdet flere eksempler på skarpe fronter når det gjelder vern av naturen. Dette dreier seg i stor grad om rovdyrpolitikk, motorferdsel i utmark og strandsonespørsmål. Dette er områder der verneinteressene støter mot næringsinteressene, og der enkelte kommuner gir uttrykk for at det kommunale selvstyret i stor grad overstyres av nasjonale hensyn.

5 Drøfting og analyse

I dette kapitlet vil først presentere en oppsummerende og sammenlignende analyse av funnene fra kartleggingen på de tre fagområdene. Deretter følger en samlet analyse av hva som kjennetegner utviklingen i statens styring med kommunene de siste 10 årene. Til slutt i kapitlet peker vi på noen sentrale utfordringer som denne utviklingen medfører og angir noen mulige løsninger for å møte disse utfordringene.

5.1 Sammenlignende analyse av de tre sektorene

5.1.1 Tre sektorer med ulike tradisjoner for statlig styring

I de foregående kapitlene har vi gitt en beskrivelse og analyse av utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer. Beskrivelsen viser at det er likheter og forskjeller mellom sektorene både når det gjelder omfanget av lovverket, styringstradisjoner og utviklingstrekk i perioden.

Tabell 1 Oversikt over de tre områdene på utvalgte indikatorer per 2009

| | Utdanning | Helse | Miljø |
|-------------------------------------|---------------------|--|--|
| Antall lover | 1 | 14 | 8 |
| Antall forskrifter | 3 | 56 | 19 |
| Rundskriv* | 6 | 17 | 2 |
| Veiledninger, planer mm* | 12 | 31 | 6 |
| Kommunens (primære) rolle | Tjenesteproduksjon | Tjenesteproduksjon | Myndighet |
| Grad av politisering | Høy | Høy | Middels |
| Grad av oppgaver lagt til kommunene | Stor | Stor | Middels/Liten |
| Grad av detaljstyring | Høy (skjønnsmessig) | Middels (fagstyrt på helse, skjønnsmessig på omsorg) | Liten (på forurensning), høy (på naturforvaltning) |

* For utdanning og miljø beskrives antall rundskriv, veiledere mm som ble utgitt i 2009, mens det på helse dreier seg om antall *gjeldende* rundskriv, veiledninger mm per 2008 (embetsoppdraget til fylkesmennene)

Som tabell 1 viser så er antall lover og forskrifter størst på helseområdet. På utdanningsområdet dreier det seg kun om én lov, men denne er til gjengjeld svært omfattende og endres minst en gang hvert år. Når det gjelder rundskriv, veiledninger og planer har vi vanskelig for å gjøre direkte sammenligninger mellom områdene. Det synes imidlertid klart at omfanget av rundskriv er lite endret i perioden, mens omfanget av veiledninger mm har økt kraftig både på utdannings- og helseområdet.

Det er også viktig å peke på at kommunen har ulike roller på de tre områdene. Mens kommunen hovedsakelig har ansvaret for tjenesteproduksjonen på helse-

og utdanningsområdet⁴⁴, har kommunen både en myndighetsrolle og en tjenesteytende rolle på miljøområdet. Kommunen har et ”sørge for” ansvar på deler av miljøområdet (bl.a. avfall), men for øvrig er området preget av at kommunen delvis er miljøvernmyndighet og delvis er en forurensner på lik linje med private aktører.

Områdene er også ulike mht grad av politisering. Både helseområdet og utdanningsområdet er kjennetegnet av høy politisk oppmerksomhet nasjonalt. Dette er områder der det forventes at sentrale politikere viser handlekraft. Selv om miljøvern har vært høyt på dagsorden i forbindelse med de globale klimautfordringene, har ikke miljøvern hatt samme politiske oppmerksomhet nasjonalt. Det er imidlertid grunn til å anta at dette kan endres noe i lys av bl.a. klimadebatten. Lokalt er det imidlertid ofte stort politisk engasjement i saker på naturforvaltningsområdet, og ikke minst saker som berører arealbruk.

Som nevnt i omtalen av fagområdene i de foregående kapitlene, er graden av desentralisering/overføring av oppgaver til kommunene og graden av detaljstyring ulik mellom de tre områdene. Både helse og utdanning er preget av at tjenesteproduksjonen i stor grad er lagt til kommunene. På miljøvernområdet derimot er myndighetsansvaret i stor grad lagt til statlige myndigheter regionalt og nasjonalt.

På utdanningsområdet mener vi at graden av detaljstyring kan betegnes som høy. Til tross for at staten på dette området har gått i retning av mål- og resultatstyring, stilles det fortsatt mange detaljerte krav til kommunene når det gjelder grunnskolen. Helseområdet er etter vår vurdering ”middels” detaljstyrt, mens miljøområdet har ulik detaljeringsgrad i styring på hhv forurensningsområdet og naturforvaltningsområdet. Forurensningsområdet kan sies å være lite detaljstyrt, mens kommunene på naturforvaltningsområdet blir tett styrt av Direktoratet for naturforvaltning og fylkesmennene.

5.1.2 Tre sektorer med ulik grad av *endring* i styringen i perioden

| | Utdanning | Helse | Miljø |
|--|-------------|-------------|----------------------|
| Antall lovendringer i den mest sentrale loven i perioden | 17 | 15 | 2 |
| Endring i omfanget av rundskriv | Liten | Liten | Liten |
| Endring i omfanget av veiledninger | Stor økning | Stor økning | Ingen markert økning |

Når vi sammenligner de tre sektorene ser vi også at det har vært en ulik utvikling i bruken – og omfanget – av styringsvirkemidler (juridiske og pedagogiske). Antallet lovendringer som innebærer substansiell endring for kommunene er mye større på utdanningsområdet og helseområdet enn på miljøvernområdet. Dette reflekterer de mange politiske initiativene på de to

⁴⁴ Også på helseområdet og utdanningsområdet ligger det myndighetsoppgaver tilknyttet tjenesteproduksjonen, jf. prosedyrekrav og vedtak i forbindelse med spesialundervisning mv.

velferdssektorene, mens man på miljøvernområdet har hatt et tiår der det ikke har vært gitt nye oppgaver til kommunene.

Når det gjelder utviklingen i rundskriv så finner vi ingen markerte økninger på noen av områdene. Vårt inntrykk gjennom intervjuene, er at det har vært en økt bevissthet i forvaltningen om når rundskriv skal brukes og når veiledninger skal brukes. På alle tre områdene brukes rundskriv for å informere om lov- og forskriftsendringer.

Som nevnt i kapittel 2 og 3 så har det vært en økning i omfanget av veiledninger, planer osv. både på utdanningsområdet og på helseområdet. Denne økningen kan ses i sammenheng med opprettelsen av Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet. Direktoratene har en helt annen kapasitet og kompetanse til å utarbeide faglige veiledninger enn det departementene hadde. På helseområdet har kapasiteten for faglig styring også økt etter etableringen av Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten. Sammen med Helsedirektoratet skal Kunnskapssenteret legge til rette for anvendelse av internasjonale faglige retningslinjer.

Inntrykket fra vår kartlegging er at kommunene bruker veiledningene selektivt og benytter de som de opplever som nyttige. Gjennom intervjuene med representanter for både kommuner og stat så får vi også et inntrykk av at veiledninger ikke alltid er godt nok "samkjørt" med f.eks. bruken av kompetanseutviklingstiltak. Inntrykket fra kommunene er at det som "virker" best av statlig styring er når virkemiddelbruken er samordnet, dvs. når endringer i regelverket følges opp av veiledninger, kompetanseutvikling og eventuelt økonomiske insentiver.

Når vi sammenligner de tre fagområdene ser vi også at det i ulik grad har vært endringer i styringsregime eller -filosofi i sektoren. Ser vi på utviklingstrekkene de siste ti årene, så synes det som om det har vært størst endringer på utdanningsområdet. Det siste tiåret har det funnet sted et stort skifte som kommer til uttrykk i det nye læreplanverket for grunnskolen. Skoleeier stilles mye friere både med tanke på innhold og organisering av undervisningen enn tidligere. Parallelt har det imidlertid kommet en rekke nye plikter for kommunene, samt flere lovbestemte rettigheter til den enkelte. Spissformulert kan man si at staten kommer stadig med nye krav til hva kommunene skal gjøre på dette området, men kommunen har fått større frihet til å definere hvordan de skal gjøre det.

På helseområdet har det i første del av perioden vært gjennomført omfattende reformer, men som i liten grad har ført til endringer i kommunenes oppgaveportefølje. Det har heller ikke vært det samme markante skiftet i styringsregime på helseområdet som på utdanningsområdet. Aktivitetsnivået har stadig blitt større, spesielt når det gjelder pleie- og omsorgstjenester, men det har i liten grad vært gjort forsøk på detaljregulering av disse tjenestene. Det stilles i liten grad krav til omfang/tilgjengelighet i loven. Departementet har satset på et bredt spekter av virkemidler for å sikre kapasitets- og kvalitetsutvikling i pleie- og omsorgssektoren, hovedsakelig dreier det seg her om økonomiske og pedagogiske virkemidler. Det er imidlertid også bruk av

juridiske virkemidler på dette området, jf. prosedyrekrav og krav om utarbeidelse av individuelle planer.

På miljøvernområdet har det ikke vært store satsinger overfor kommunene i perioden, og området har vært preget av en slags status quo. Dette kan imidlertid komme til å endre seg noe med iverksettelsen av ny naturmangfoldlov. Likeledes registrerer vi at Klima- og forurensningsdirektoratet (tidligere SFT) nå oppretter en egen Lokalmiljøseksjon bl.a. for å styrke tilretteleggingen og oppfølgingen av kommunenes håndtering av forurensningsoppgavene.

5.1.3 Ulike styringsregimer også innenfor sektorene

I vårt kartleggingsarbeid har vi blitt slått av at det ikke bare er forskjeller mellom sektorene, men at det også til dels er ulike styringstradisjoner *innenfor* sektorene. Dette gjelder i første rekke på hhv. helse- og miljøvernområdet.

På miljøvernområdet er det ulik tilnærming overfor kommunene på hhv. forurensnings- og naturforvaltningsområdet. Selv om kommunens oppgaver rent lovteknisk er regulert på en likeartet måte på miljøområdet, er den statlige virkemiddelbruken ulik. På forurensningsområdet har man hjemmel for statlig tilsyn (både i forhold til kommuneplikter og aktørplikter) og muligheter for å bruke tvangsmulkt. Naturforvaltningsområdet er på den ene siden preget av bruk av avtaler og en viss grad av frivillighet (f.eks. forvaltning av verneområder), og på den andre siden bruk av veiledning og overprøving av vedtak (f.eks. i spørsmål om motorferdsel i utmark). Målkonfliktene mellom stat og kommune er også mer merkbare på naturforvaltningsområdet enn på forurensningsområdet. Miljøvernområdet er også delt på to direktorater med ulik styringskultur.

På helseområdet er det ulikheter mellom hhv. helse og pleie- og omsorg når det gjelder styringstradisjoner. På helseområdet er fagstyringen tradisjonelt sterk, og den er om mulig blitt enda mer markant i løpet av det siste tiåret. Sammenlignet med mange andre land har Norge en helselovgivning som legger listen for forsvarlig praksis høyt. Kunnskapsbaserte nasjonale retningslinjer blir sett på som et viktig virkemiddel for å sikre høy kvalitet, riktige prioriteringer og for å redusere uønsket variasjon på helseområdet. Helsedirektoratet er den eneste aktøren som har mandat til å lage nasjonale retningslinjer. Disse har stor betydning både for kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten bl.a. fordi god praksis er kjernen i lovkravet om faglig forsvarlig og omsorgsfull helsehjelp, og fordi de legges til grunn for tilsyn med tjenestene.

På omsorgssektoren er det ikke tradisjon for sterkt fagstyring, men i de senere årene virker det som nasjonale myndigheter har fått større ambisjonen mht. å utvikle mer kunnskapsbaserte pleie- og omsorgstjenester. Undervisningssykehjem, som er et tiltak for å stimulere til praksisnær forskning og fagutvikling innen pleie- og omsorgssektoren, har eksistert i 10 år. I 2008 ble det etablert undervisningssykehjem i alle fylker, og våre informanter mener at dette særlig vil kunne få betydning for kunnskapsspredning til små kommuner. Nylig ble det etablert fem sentre for omsorgsforskning. Disse sentrene skal ha oppgaver knyttet til fag- og metodeutvikling innen helse- og

sosialutdanningene og på den måten bidra til å heve kvaliteten og kompetansen i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Videre skal sentrene bidra til å styrke en praksisnær forskning og drive forskningsformidling overfor kommunene.

5.2 Hva kjennetegner statens styring av kommunene de siste ti årene?

5.2.1 Mål- og resultatstyring er det dominerende styringsprinsipp, men er forutsetningene til stede?

Mål- og resultatstyring har etablert seg som det dominerende styringsprinsipp i staten. Staten skal spesifisere nasjonale mål og forventede resultater, mens kommunene skal finne fram til de midler lokalt som vil føre til en best mulig realisering av statens mål. Rammestyring av kommunene er et uttalt mål på alle de tre sektorene vi har undersøkt.

Både på utdanningsområdet og på helse- og omsorgsområdet understreker statlige myndigheter at mål- og resultatstyring er kommet til uttrykk ved at man i mindre grad styrer ved å spesifisere detaljerte beslutnings- og arbeidsprosedyrer. Vi ser en overgang fra detaljkrav til funksjonskrav der det blir lagt vekt på at kommunene skal ha et forsvarlig system, og så er det opp til kommunene å begrunne og dokumentere at det systemet de har utviklet tilfredsstillende til forsvarlighet. Et godt eksempel på dette er kravet i opplæringsloven om faglig forsvarlig størrelse på undervisningsgrupper.

For at en slik styringsmåte skal lykkes, er det to forutsetninger som må være på plass. For det første må kommunene ha den nødvendige handlingsrom til å foreta reelle prioriteringer, og for det andre må de ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Som punktene under (5.2.2 og 5.2.3) viser så kan det imidlertid stilles spørsmål ved om disse forutsetningene alltid er til stede i dag.

5.2.2 Rettighetslovgivning snevrer inn kommunalt handlingsrom

Vår undersøkelse har dokumentert en sterk økning i rettighetslovgivningen både på utdannings- og helseområdet. Våre informanter i kommunene har vært opptatt av at dette fører med seg prioriteringsvridninger. Noen interesser blir beskyttet ved at de har fått en lovfestet rett til bestemte ytelser, mens andre interesser ikke har fått en slik beskyttelse.

I en slik situasjon har ikke kommunen noen mulighet til å avveie disse interessene mot hverandre. I en situasjon med knappe ressurser vil dette måtte virke inn på prioriteringene. Flere av våre informanter var opptatt av denne problemstillingen, som de illustrerte med henvisning til de store kostnadene knyttet til å oppfylle rettighetene til helse- og omsorgstjenester for yngre funksjonshemmede. De mente at de ufravikelige kravene om å levere individtilpassede tjenester til noen brukere, gikk på bekostning av tilbudet til andre, for eksempel kunne det gjelde hjelpetrengende eldre med behov for en sykehjemsplass.

Med større grad av rettighetslovgivning opplever kommunene også stadig oftere målkonflikter mellom hensynet til den enkelte og hensynet til helheten, der hensynet til helheten må vike. Et illustrerende eksempel er grendeskoler som nedlegges med den begrunnelse at utdanningsutgifter til spesialundervisning er blitt så høye at denne type innsparing må tas. Etter Difis vurdering kan det sikkert argumenteres mot sannhetsgehalten i en slik fremstilling, men det underliggende poenget er det liten grunn til å betvile. Når det skal hentes midler fra en felles pott der en stadig større grad av midlene blir bundet til utvalgte grupper, blir det mindre mulighet til å gjøre en samlet prioritering ut i fra lokale behov.

Rettighetslovgivningen – og for så vidt også økningen i kommunale plikter – snevrer på denne måten inn det kommunale handlingsrommet. Det blir mindre rom for lokale tilpasninger og for lokalpolitiske prioriteringer, og det svekker forutsetningen for mål- og resultatstyring av kommunene.

5.2.3 Mange kommuner har ikke tilstrekkelig kompetanse og kapasitet

Både på helseområdet og på utdanningsområdet er lovverket basert på en utstrakt bruk av skjønn. Det er en formålsorientert regulering som i varierende grad fastsetter klare normer for hva som er å anse som lovmessig atferd. Det er for eksempel kommunene selv som må utvikle kriterier for hva de legger i en forsvarlig organisering av opplæringen og dokumentere hva de har gjort for å oppnå det. Dette er en krevende øvelse og fra både statlig og kommunalt hold erkjennes det at mange kommuner ikke har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta disse oppgavene.

Fra statlig hold har dette resultert i krav om mer detaljerte regler. Utdanningsdirektoratet ser behovet for en helhetlig gjennomgang av opplæringsloven for blant annet å vurdere om det er behov for mer detaljerte krav om hvilke virkemidler som skal nyttes for å innfri målene i opplæringsloven. Blant våre informanter i kommunene, er det også flere som sier de savner mer detaljerte krav. Dette savnet kommer, ikke overraskende, i første rekke fra mindre kommuner.

Etter Difis vurdering er vi her ved kjernen av problemet. Mål- og resultatstyringen innebærer et evaluerings- og rapporteringsregime som de minste kommunene ikke har ressurser til å leve opp til. Det er ett realistisk alternativ til mål- og resultatstyring, og det er økt regelstyring. Dersom man ikke ønsker en reregulering av dette området, må de minste kommunene styrkes kompetansemessig.

5.2.4 Økt vekt på prosedyrer og rapportering

Mål- og resultatstyring innebærer ikke bare en økt frihet til å velge hvordan oppgaver skal løses, det innebærer også sterkere styring på resultater. For at statlige myndigheter skal kunne ivareta sitt overordnede ansvar for oppgaveløsningen for de kommunale velferdstjenestene, må de motta løpende tilbakemelding om utviklingen av tjenestene og hvilke resultater som er oppnådd. I praksis betyr det at kommunene må underkaste seg et mer rigid rapporterings- og evalueringsregime.

Dels er dette mer kvantitativ rapportering knyttet til ressursbruk og tjenesteproduksjon, bl.a. KOSTRA. På noen områder er det innført nye rapporteringskrav for en (del)sektor. Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk (IPLOS) er et register som inneholder standardisert informasjon om mottakers bistandsbehov og tjenester samt personopplysninger. På utdanningsområdet har man Grunnskolens informasjonssystem (GSI). På miljøvernområdet har kommunene bl.a. plikt til å registrere opplysninger i databasen Grunnforurensning. På alle de tre sektorene legges det økt vekt på å fremskaffe informasjon som grunnlag for overvåking, planlegging og overordnet styring av tjenestene.

På flere områder er det også kommet flere krav om prosedyrer. Dette gjelder bl.a. krav om samarbeid mellom ulike tjenesteområder i kommunen. Et annet eksempel er de skjerpede kravene til saksbehandling og prosess for tvangstiltak i pasientrettighetsloven (jfr. kapittel 3). Også på utdanningsområdet har det kommet flere nye prosedyrekrav de siste ti årene. Dette gjelder f.eks. prosedyrer for å kartlegge elevers ferdigheter i norsk før det blir gjort vedtak om særskilt språkopplæring, og kravet om en årlig rapport om tilstanden i grunnskolen som skal drøftes i kommunestyret.

Kravene om prosedyrer og rapportering innebærer også at kommunene må bruke ressurser til å bygge opp systemer og rutiner. Dette kan bidra til at det blir færre ressurser til tjenesteyting og annen oppgaveløsning, og for lite fokus på faglig ansvarlighet i oppgaveutførelsen.

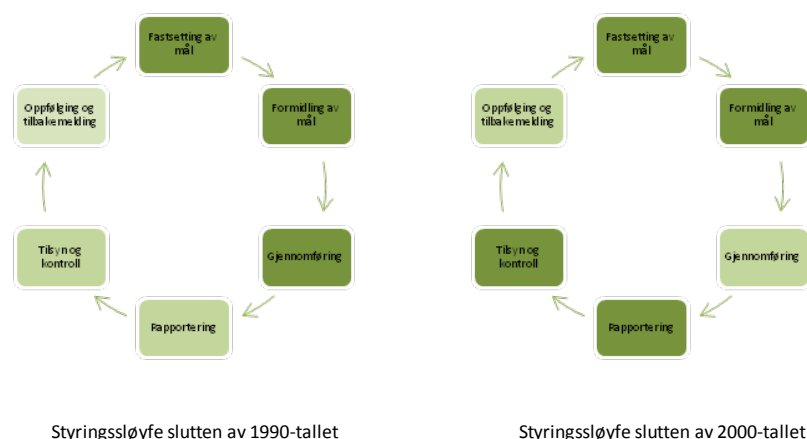
5.2.5 Sterkere vektlegging av tilsyn og kontroll

Vår kartlegging viser som nevnt en betydelig sterkere vektlegging av tilsyn og kontroll på utdanningsområdet og en utvidelse av området for tilsyn når det gjelder helse- og omsorgsfeltet. Også miljøvernmyndighetene ser behov for å følge opp kommunene tettere på deres områder. Denne utviklingen er delvis en naturlig følge av mål- og resultatstyringen og delvis resultat av et reelt behov for å følge opp kommunene tettere, bl.a. som følge av en økning i omfanget av individuelle rettigheter og kommunale plikter.

Tilsyn er også selvforsterkende. Ved tilsyn oppdages feil og mangler, noe som igjen fører til økt styringsbehov fra statens side (inkl. lovfesting) og økt vektlegging av tilsyn og kontroll. Når nasjonale tilsyn viser store avvik på ett område, vil tilsynsmyndighetene anta at det også er behov for å kontrollere kommunenes overholdelse av regelverket også på andre områder.

Vi kan også benytte en styringssløyfe for å illustrere endringer i vektleggingen i statens styring med kommunene. Ideelt sett bør styringsforholdet illustreres med to sammenvevde styringssløyfer (stat og kommune), men for enkelthets skyld benytter vi en felles sløyfe. I denne sammenhengen har staten ansvaret for alle delene av styringssløyfen unntatt ”gjennomføring” og ”rapportering”. I figuren under har vi valgt å illustrere den ulike vektleggingen ved å bruke ulik fargestyrke.

Figur 1 Styringsløyfe- statlig styring av kommunene



Inntrykket fra vår undersøkelse er at staten tidligere (til tidlig på 2000-tallet) hadde et sterkt fokus på å fastsette og formidle mål samt å gi føringer for hvordan gjennomføringen skulle skje i kommunene. I 2009 er det generelle inntrykket at staten fortsatt vektlegger fastsetting av mål og formidling av mål, men at det er færre føringer på *hvordan* kommunene skal gjennomføre de pålagte oppgavene. Selv om regional statsforvaltning lenge har vært tungt inne når det gjelder tilsyn og kontroll på noen områder (bl.a. helse), så er det vår oppfatning at tilsyn og kontroll har blitt klart forsterket i perioden fra 1999-2009. Felles for begge ”periodene” er en relativt liten vektlegging av tilbakemelding til kommunene i forhold til oppnådde resultater.⁴⁵

I intervjuene var det flere informanter fra kommunene som rettet til dels skarp kritikk mot tilsynet. Det var særlig to kritikkpunkter som gikk igjen, at et avviksorientert tilsyn ikke alltid oppleves like relevant, og at det ikke tas tilstrekkelig hensyn til hvor krevende det er for kommunene å møte nye krav til internkontroll. Disse innvendingene var mer uttalt fra utdanningssektoren enn fra helse- og omsorgssektoren. Fra begge sektorer var det imidlertid flere informanter som var positive til at tilsynet er blitt mer profesjonelt.

Både fra rådmannshold og ledere for utdanningssektoren ble det ytret ønske om en endret tilsynspolicy med noe mindre vekt på systemtilnærming og mer vekt på vurdering av tjenestene. Det ble gitt eksempler på at tilsynet ikke oppleves treffsikkert nok når skoler med god kvalitet på undervisningen kan komme dårlig ut, mens skoler med dårlig kvalitet kunne komme fra det uten noen avvik. Vi kan ikke trekke bastante slutninger fra samtaler med noen ganske få, men ser dette som et uttrykk for at det kan være behov for mer kommunikasjon mellom departement/direktorat, tilsynsmyndighet og skoleeiere om valg av temaer og faglige kriterier som skal legges til grunn for tilsyn.

⁴⁵ Se også Statskonsult rapport 1999:21 Styr selvstyre? Om samhandling og virkemiddelbruk i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren

5.2.6 Bidrar vektleggingen av lovlighetstilsyn til en sterkere statlig styring?

De senere årene har det skjedd en sterkere vektlegging av det statlige tilsynet med kommunesektoren. På bakgrunn av Tilsynsutvalgets innstilling⁴⁶ har det også skjedd en presisering og avgrensning av *tilsynsbegrepet*. Statlig tilsyn avgrenses nå til å gjelde kontroll med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i lov eller i medhold av lov. Det vil si at staten ikke kan føre tilsyn med andre deler av kommunens virksomhet enn den som er nedfelt i lov.

Denne presiseringen av at tilsyn er lovlighetskontroll har vært ønsket fra kommunesektoren, og kan sees som et viktig grep for å understøtte det lokale selvstyret og hindre statlig overstyring. Gjennomgangen som nylig er gjort av alle særlovene som hjemler statlig tilsyn med kommunene, har også vært viktig både for å få en samlet oversikt over omfanget av tilsynshjemler i særlovene og som ledd i en vurdering av behovet for tilsyn.

Vi stiller imidlertid spørsmål ved om denne avgrensningen og tydeliggjøringen av statlig tilsyn som et lovlighetstilsyn paradoksalt nok kan bidra til en økt regulering av kommunene? Når den eneste reelle kontrollen staten har med kommunene er gjennom lovlighetstilsyn, kan det anspre staten til å lovfeste flere kommuneplikter med dertil hørende statlig tilsyn.

Vi synes å spore en slik tendens på utdanningsområdet. Her er en del av kravene som stilles til kommunene av en skjønsmessig art slik at det er vanskelig for fylkesmennene å føre tilsyn med det. Utdanningsdirektoratet vil derfor vurdere å utarbeide klarere krav og kriterier på flere områder. Etter Difis oppfatning er det imidlertid utfordringer knyttet til å spesifisere denne typen kriterier. Dersom man i loven – eller i forskrift, rundskriv e.l.) i mer detalj sier noen om hva som er en gunstig elevsammensetning, aldersblanding, arbeidsform osv., er man i realiteten i ferd med å reregulere området og beveger seg bort fra grunntanken i mål- og resultatstyringen.

Etter vår vurdering er det også spørsmål om det vil være formålstjenelig å satse på mer detaljerte lovbestemmelser vedrørende organiseringen av opplæringen. Både på utdanningsområdet og på helseområdet vil god ledelse på alle nivåer og faglig dyktige tjenesteutøvere være det som har mest å si for at tjenestene er i samsvar med god praksis. På utdanningsområdet antar vi at det vil være en viktig utviklingsoppgave å samle forskere og ressurspersoner fra praksisfeltet - og jurister - med sikte på å utarbeide faglige retningslinjer for pedagogisk praksis. Når det gjelder spørsmål som det ikke uten videre er greit å avklare ut fra vitenskapelige undersøkelser, kan andre metoder benyttes. Bruken av konsensuskonferanser etter mønster fra helseområdet, kan være en mulighet.

⁴⁶ NOU 2004:17 Statlig tilsyn med kommunesektoren

5.3 Hva er utfordringene fremover?

I denne rapporten har vi kartlagt utviklingstrekkene de siste ti årene når det gjelder bruken av juridiske, og til en viss grad også pedagogiske, virkemidler i statens styring av kommunene på tre sektorer. Hvilke konsekvenser kan disse utviklingstrekkene få? Hvilke utfordringer står vi overfor sett i lys av disse utviklingstrekkene?

5.3.1 Store velferdsutfordringer gir krevende rammebetingelser

Norge står overfor en rekke velferdsutfordringer som berører kommunene både direkte og indirekte. Kommunene blir som nevnt bundet av økningen i individuelle rettigheter på stadig flere områder. Kommunene blir også direkte berørt av bl.a. aldringen i befolkningen gjennom et økt behov for kommunale tjenester på dette området. Et annet eksempel er innvandring som gir kommunene generelle utfordringer knyttet til integrering, og helt konkrete utfordringer knyttet til bl.a. morsmålsundervisning i skolen og tolkebehov i kommunale tjenester.

Velferdsområdene veves også i større grad tettere sammen. Kravene til brukerorientering og til større samhandling mellom sektorene virker i retning av en sterkere sammenveving av fagområdene.

Samtidig er også en rekke velferdsordninger regelstyrt, noe som fører til store utgifter over folketrygden. De demografiske endringene i befolkningen fører samtidig til svakere vekst i det samlede arbeidstilbudet og dermed lavere vekst i offentlige inntekter per innbygger. Veksten i offentlige utgifter vil i tillegg være høyere enn veksten i verdiskaping og skattegrunnlag⁴⁷. I en situasjon med sterk økning i de offentlige utgiftene knyttet til regelstyrte ordninger og krav om overholdelse av handlingsregelen, er det liten grunn til å forvente at de statlige overføringene til kommunene vil øke i tiden fremover.

5.3.2 Liten aksept for forskjeller i tjenestenivå mellom kommuner

Samtidig som det er store utfordringer knyttet til opprettholdelsen og utviklingen av velferdstjenestene, er det liten aksept i befolkningen for ulikt nivå på kommunale tjenester. Dette gjelder særlig lovpålagte velferdstjenester og -ytelser og egenandeler, men det synes også i noen grad å gjelde også på andre områder. Forbrukerrådet har f.eks. sammenlignet gebyrene knyttet til byggesaksbehandling og retter kritikk mot at forskjellene er urimelig store mellom kommunene.

Nasjonale sammenligninger av sosialhjelpssatser og skolerestultater bidrar også til en offentlig debatt om kommunale forskjeller. Debatten preges i stor grad av en grunntanke om at "ulikhet" per definisjon alltid er "urettferdig" eller på annen måte uønsket.

⁴⁷ Gul bok (Prop. 1 S (2009-2010))

Brakerorganisasjoner på stadig flere områder engasjerer seg også i debatten og argumenterer ofte for flere individuelle rettigheter, flere nasjonale standarder og generelt sterkere statlig styring.

5.3.3 Svikt i kommunal måloppnåelse øker statens styringsambisjoner

Vår kartlegging viser en økning i bruken av juridiske virkemidler på helseområdet og utdanningsområdet. Kravene om større likhet i tjenestetilbudet samt økt kunnskap om resultater – både gjennom nasjonale tilsyn og andre undersøkelser – øker statens styringsbehov. Når tilsyn viser at ikke alle lovens krav oppfylles og f.eks. PISA-undersøkelsen viser at norsk skole ikke er verdens beste, så forventes det at regjering og storting viser handlekraft og iverksetter tiltak.

Handlekraft vises ofte ved bruk av juridiske virkemidler, dvs. endringer i lover og forskrifter. Det synes altså som at utviklingen fremover fortsatt vil innebære en økning i omfanget av lovfestede rettigheter og kommunale plikter. Det seneste eksempelet på dette er kunnskapsministeren som nå vil lovfeste normtallet på hvor mange elever en lærer kan ha (klassestørrelse).

Denne utviklingen i retning av flere individuelle rettigheter og kommunale plikter innebærer som tidligere nevnt at kommunene bindes opp på stadig flere områder. Dette svekker det kommunale handlingsrommet og mulighetene for lokalt selvstyre.

Både på utdanningsområdet og helseområdet har vi sett en økning i antallet veiledninger o.l. som er rettet mot kommunene i perioden 1999-2009. Vi tolker dette som et resultat av opprettelsen av direktorater på disse områdene, og som et uttrykk for et behov for sterkere faglig styring av kommunene. Til dels er veiledninger også svar på kommunenes behov for rådgivning og veiledning i et omfattende og komplisert regelverk.

5.3.4 Hvordan kan kommunene møte utfordringene?

Flere individuelle rettigheter, flere kommunale plikter, flere og mer krevende brukere av kommunale tjenester og større kunnskap om tilstanden på de ulike områdene, er realiteten kommunene må forholde seg til. Hvordan skal kommunene møte utfordringene og løse oppgavene? Har vi kommuner med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse?

Tilsynsrapporter, evalueringer, nasjonale undersøkelser og medieoppslag viser at ikke alle kommuner klarer å ivareta alle oppgaver på en god nok måte. Det er liten grunn til å tro at kommunene vil bli bedre i stand til å løse nye oppgaver uten at det gjøres endringer som bidrar til å sikre kapasitet og kompetanse til gjennomføring av oppgavene.

Etter Difis vurdering bør det legges opp til en åpen debatt om hvordan nye utfordringer og oppgaver skal løses. Dette gjøres i flere ulike sammenhenger også i dag, bl.a. i forbindelse med Samhandlingsreformen. For å møte utfordringene er det flere mulige tiltak som bør vurderes – enten hver for seg

eller sett i sammenheng. Her vil vi peke på to typer løsninger som vi mener bør drøftes mer omfattende. Det er løsninger som kan bidra til å:

- Øke kapasitet og kompetanse i kommunene, eller
- Redusere kommunenes oppgaveomfang

Øke kapasitet og kompetanse

En utfordring for mange kommuner er å sikre seg egnet spesialkompetanse og beholde personer i nøkkelposisjoner. Mangel på kompetanse og arbeidskraft gir utfordringer for alle kommunens roller.

For å bedre kapasiteten og kompetansen i kommunene er det flere tiltak som kan vurderes. Økte økonomiske overføringer til kommunene, veiledning og kompetanseutviklingstiltak har vært *statlige* virkemidler for å bidra til økt kapasitet og kompetanse.

Erfaringene viser imidlertid at dette ikke er nok for å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i alle kommuner. Dette er erkjent både av statlige myndigheter og kommunene. Det er imidlertid lite sannsynlig at overføringene fra staten vil kunne økes kraftig de nærmeste årene, og statlige overføringer vil heller ikke løse alle utfordringer knyttet til kompetanse i kommunene. Derfor må også andre tiltak vurderes for å sikre kapasitet og kompetanse. Et slikt tiltak er å vurdere endringer i kommunestrukturen for å gjøre kommunene mer robuste og bedre rustet til å gjennomføre de pålagte oppgavene.

Samarbeid framfor sammenslutning har så langt vært *kommunenes* egen hovedstrategi for å gjøre dem rustet til å ivareta lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. I rapporten "Framtidens kommunestruktur" konkluderes det imidlertid med at selv om utstrakt og omfattende interkommunalt samarbeid kan løse mange utfordringer, vil det samtidig kunne bidra til å svekke lokaldemokrati og kommunenes handlekraft.

I en undersøkelse utarbeidet av Econ for KS⁴⁸, går det frem at omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge er betydelig, samtidig som det ser ut som kommunene ikke har god oversikt over egne samarbeidstiltak. Hovedkonklusjonen her er at interkommunalt samarbeid kjennetegnes av svakheter knyttet til politisk styring, kontroll og oversiktighet.⁴⁹ Vi merker oss dessuten at et kjennetegn ved dagens interkommunale samarbeid er at ulike oppgaver har sin egen organisering. Det kan bidra til fortsatt sektorisering, og gjøre det vanskelig å realisere mål om samarbeid og samordning av tjenestene.

En undersøkelse av interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag gir et mer fyldestgjørende bilde både av status quo, erfaringer og utfordringer mht til å

⁴⁸ Econ-rapport nr. 2006:57 Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring

⁴⁹ I alt 158 kommuner har svart på spørsmål om omfanget av interkommunalt samarbeid. Til sammen ble det rapportert 1.417 unike samarbeid, i gjennomsnitt 14 samarbeid per kommune. Flest kommuner rapporterte at de hadde mellom 8 og 21 samarbeid. To kommuner rapporterte kun ett samarbeid, mens kommunen som rapportert flest oppga hele 51 samarbeid.

videreutvikle regionråd og interkommunale samarbeidsordninger.⁵⁰ Gjennomgangen av erfaringer med konkrete samarbeidsordninger, tyder på at de fleste ordningene er velfungerende. Gjennom samarbeid oppnås som regel bredere og mindre sårbare kompetansemiljøer, som oppfyller lovpålagt krav, og som i de fleste tilfeller yter tjenester med høyere kvalitet til innbyggerne. Det pekes på at kommunene på kort sikt kan oppnå betydelige forbedringer i oppgaveløsningen gjennom videreføring av hovedtrekkene i dagens forvaltning og dagens prinsipper for utvikling av interkommunalt arbeid. Samtidig blir det argumentert for at videreføring av dagens forvaltning kan innebære en rekke trusler for kommunenes videre utvikling, bl.a. økte forskjeller i kvalitet på offentlige tjenester.

Etter Difis vurdering, må interkommunalt samarbeid videreutvikles dersom det skal være et realistisk alternativ til en ny kommuneinndeling. Det vil etter vår mening være viktig å drøfte hvilke former for interkommunalt samarbeid som kan sikre kapasitet til å ivareta hele bredden i oppgaver som krever samordning over kommunegrensene og forplikte partene langsiktig. En forutsetning for etablering av et mer forpliktende system for interkommunalt samarbeid i praksis, fordrer sterkere styring og medvirkning fra sentrale myndigheter. Lovgrunnlaget for interkommunalt samarbeid åpner imidlertid i liten grad for statlige pålegg om samarbeid.

Redusere oppgaveomfanget

Uavhengig av andre løsninger og tiltak er det etter Difis vurdering viktig at staten løpende vurderer den samlede virkemiddelbruken overfor kommunene. Vår kartlegging viser en økning i individuelle rettigheter og kommunale plikter de siste ti årene. Selv om hver enkelt lovendring er rasjonell og godt begrunnet, så blir de samlede kravene svært krevende for kommunene. Det synes derfor som om det er behov for en samlet ”opprydding” av lovverket som regulerer kommunens oppgaver. Det bør også gjøres løpende vurderinger av behovet for rapportering fra kommunene.

Det kan også synes som om det er en overdreven tro på lov som virkemiddel. Til tross for at utallige tilsynsrapporter, evalueringer og rapporteringer viser at kommunene ikke gjennomfører alle lovpålagte krav, så synes medisinene mot dette stadig å være enda sterkere lovregulering.

Det er imidlertid liten grunn til å tro at politikere og statlige myndigheter vil legge bånd på seg mht. lovfesting av nye individuelle rettigheter og kommunale plikter. Til det er forventningene og kravene i befolkningen, i brukerorganisasjoner og i media for stor. Hver enkelt sektor og fagområde vil også ha interesse av å få lovfestet rettigheter og plikter på ”sitt” område for å skjermes oppgavene fra kommunale kutt.

En annen måte å redusere omfanget av kommunens oppgaver er gjennom en ny oppgavefordeling. Det kan innebære at enkelte oppgaver som i dag løses av

⁵⁰ NIVI Rapport 2009:2 Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg.

kommunen enten kan statliggjøres, legges til fylkeskommunen eller privatiseres. En grunnleggende vurdering av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene er imidlertid gjort av Oppgavefordelingsutvalget⁵¹ for ti år siden, og delvis i forbindelse med Forvaltningsreformen 2010⁵², selv om den sistnevnte først og fremst omhandler det regionale nivået.

Større grad av oppgavedifferensiering mellom kommunene representerer også en mulig vei å gå for å styrke kommunenes gjennomføringsevne. Det kan innebære at ikke alle kommuner får ansvar for alle typer oppgaver. I forbindelse med iverksettingen av den nye naturmangfoldloven legges det opp til en viss oppgavedifferensiering ved at det åpnes for at kommuner kan få forvaltningsansvar for større verneområder, og ved at kommuner som ønsker det – og som tilfredsstiller visse kompetanse- og ressursmessige krav – kan overta forvaltningsansvaret også for små verneområder som f.eks. naturreservater. Erfaringene fra miljøvernområdet kan gi nyttige bidrag til en diskusjon om muligheter for, og konsekvenser av oppgavedifferensiering.

Oppgavedifferensiering bryter imidlertid med prinsippet om generalistkommuner. En slik differensiering vil også øke kompleksiteten i dagens forvaltningssystem og ha store konsekvenser både for finansiering av kommunene og for utviklingen av lovgivningen.⁵³

Til sist vil vi nevne konsultasjonsordningen og de bilaterale avtalene som et mulig virkemiddel for gjensidig forventningsavklaring og for å sikre bedre samsvar mellom kommunens pålagte oppgaver og tilgjengelige ressurser. De bilaterale avtalene skal bidra til en mer systematisk, tettere og omfattende dialog og samarbeid mellom staten og kommunesektoren. Det er imidlertid inngått et begrenset antall slike avtaler (9 avtaler per september 2009), og det synes ikke som om avtalene kommer i stedet for lover eller øremerkede tilskudd. Det er foretatt teoretiske vurderinger av konsultasjonsordningen som virkemiddel, men det er ikke gjennomført evalueringer av konsultasjonsordningen eller de bilaterale avtalene basert på empiriske studier. KRD har tatt initiativ til en evaluering av ordningen med bilaterale avtaler, og resultatene av denne vil kunne gi en pekepinn på hvorvidt avtaler er et egnet virkemiddel eller om det bare kommer i tillegg til lover og øremerkede midler.

⁵¹ NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune

⁵² St.meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn- regional framtid.

⁵³ Fimreite, Flo og Aars ”Generalistkommune og oppgavedifferensiering” (2002)

Vedlegg 1

Referansegruppens medlemmer

Cato Aarø, Kunnskapsdepartementet
Elisabeth Steenstrup, Kunnskapsdepartementet
Liv C. Klyve, Helse- og omsorgsdepartementet
Hans-Jacob Sandsberg, Helse- og omsorgsdepartementet
Vidar Vik, Miljøverndepartementet
Gaute Voigt-Hanssen, Miljøverndepartementet
Christine Norum, KS
Børge Benum, KS

Fra Kommunal- og regionaldepartementet (oppdragsgiver) har følgende deltatt:

Christine Hjortland
Erna Øren
Oddny Ruud Nordvik
Inga Gjerdalen
Otto Leirbukt

25.9.09

Vedlegg 2

Intervjuguide – departementer og direktorater

På oppdrag for KRD gjennomfører Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) en kartlegging av utviklingstrekk når det gjelder statens bruk av juridiske styringsvirkemidler overfor kommunene de siste 10 år. I betegnelsen juridiske virkemidler inngår ikke bare lov og forskrift, men også på rundskriv og veiledere m.m. Undersøkelsen skal dekke fagområdene helse (inkludert pleie og omsorg), grunnskole og miljøvern (unntatt planlegging).

Undersøkelsen er todelt. Første del av undersøkelsen består i å utarbeide en oversikt over bruk av juridiske styringsvirkemidler i perioden. Andre del består i å få fram hva som er statens policy for bruk av ulike styringsvirkemidler og hvordan disse styringsvirkemidlene oppleves på kommunalt nivå.

I forbindelse med andre del av undersøkelsen vil vi gjennomføre intervjuer i relevante departementer, direktorater og kommuner. Til disse intervjuene har vi utarbeidet en intervjuguide. Intervjuguiden er veiledende og ment som et utgangspunkt for samtalen, og alle spørsmål vil ikke være like relevante for alle informanter.

1. Hvilken utvikling har det vært i statens bruk av virkemidler overfor kommunene de siste 10 år?

- Har vektleggingen av økonomiske, juridiske og pedagogiske virkemidler endret seg?
- Er behovet for statlig styring av kommunene større enn tidligere?
- Hvordan kommer det i så fall til uttrykk?
- Er det noen klar policy for bruk av ulike styringsvirkemidler?

2. Hva kjennetegner utviklingen i bruk av lover og forskrifter?

- Hvordan vil du kommentere bruken av lov og forskrift som styringsvirkemidler på ditt fagområde de siste 10 år
- I hvilken grad har utviklingen gått i retning av et større innslag av minstestandarder, direkte pålegg og individuell rettighetsfesting?
- Er lov- og forskriftsendringene et uttrykk for et ønske om sterkere statlig styring eller gir de tvert i mot økt spillerom for kommunene?
- Er det noen tendenser mht hva lov- og forskriftsendringene går ut på? Hva er innholdet i endringene?
 - bestemmelser om organisering av forvaltning og tjenester i kommunene

- oppgaveendringer/nye plikter for kommunene
- prosess- og prosedyrekrav samt andre nye saksbehandlingsregler (inkludert plankrav, rett til individuelle planer, regler om hvordan saksbehandlingen skal foregå og nye klageregler)
- Har dere noen eksempler disse ulike typene endringer?
- Hvordan varierer det mellom ulike områder?
- I hvilken grad opplever dere at kommunene har kompetanse (fagkompetanse, juridisk kompetanse) til å følge opp kravene som stilles i lover og forskrifter?
- Hvordan er utviklingen når det gjelder å knytte rapporterings- og kontrollrutiner til virkemidlene?
- Hvordan er utviklingen når det gjelder å knytte sanksjonsmidler til virkemidlene?..... og i hvilken grad tas sanksjonsmidlene i bruk?

3. Hva kjennetegner utviklingen i bruk av den såkalte ”myke” lovgivningen?

Rundskriv, veiledere, håndbøker og handlingsplaner hører også inn under betegnelsen juridiske virkemidler i bred forstand. Dette omtales gjerne som ”myk” lovgivning eller ”soft law”. I slike dokumenter gis mange styringssignaler og forventninger til hva kommunene kan gjøre.

- Hvordan vil du kommentere bruken av slik ”myk” lovgivning på ditt område?
 - Når brukes rundskriv og når brukes veiledere eller håndbøker? Er det en klar og uttalt politikk for når man skal bruke rundskriv, veileder eller håndbok? Er det klart hvilken juridisk status de ulike dokumenttypene har?
- Hvordan blir disse dokumentene utarbeidet?
 - Hvem tar initiativ (departement eller direktorat)?
 - Hvem leverer premissene og hvordan høres berørte parter?
- Hvordan har dere inntrykk av at disse dokumentene blir tatt i mot i kommunene? Som en nyttig hjelp eller utidig innblanding og detaljstyring?
- Vet dere i hvilken grad disse dokumentene blir brukt og av hvem? Er det forskjeller mellom ulike grupper i kommunen mht til hvor styrende de mener slike dokumenter bør være?

4. Hva kan forklare utviklingstrekkene?

- Mindre aksept for ulikhet mellom individer og kommuner?
- Prinsipp om rammefinansiering har ført til at staten har fått større behov for å styre gjennom særlovgivningen?
- Frihet i organisering har medført organisasjonsendringer i kommunene som har gjort det vanskeligere å finne riktig ”kontaktpunkt” for staten?
- Opprettelse av nye direktorater, endret rolle hos fylkesmannen eller andre organisatoriske endringer?
- Regjeringsskifter?
- EØS-avtalen?
- Annet?

5. Hvilke utfordringer og forbedringsmuligheter finnes når det gjelder statens styring av kommunene?

- Bruken av juridiske virkemidler (lov/forskrift og ”soft law”)?
- Sammensetningen av virkemidlene (juridiske, økonomiske og pedagogiske)?
- Måten veiledninger, håndbøker og lignende blir utarbeidet på og formidlet til kommunene?

Sektorspesifikke spørsmål

Miljøområdet

- Hva er de viktigste lov/forskriftsendringene på miljøområdet de siste 10 årene?
- Det har vært en økning i antallet forskrifter på miljøområdet i perioden 1999-2004 – hva skyldes dette?
- Ut fra vår kartlegging ser ut som om det har skjedd en endring i retning av økt delegering av ansvar til kommunene på miljøområdet (forurensning og naturvern). Hvordan vil du kommentere det?
- SFT benytter seg av veiledere, mens DN i stor grad bruker håndbøker. Hva skyldes dette? Er det forskjell på hvor styrende hhv veiledning og håndbok er?
- Er det ulik styringspraksis/filosofi hos hhv SFT og DN/Statens naturoppsyn?
- På miljøområdet er det ofte store lokale konflikter og uenighet mellom stat og kommune. Hvordan påvirker dette statens virkemiddelbruk? Har dere eksempler på dette?

Grunnskolen

- Hva er de viktigste lov/forskriftsendringene på utdanningsområdet (grunnskolen) de siste 10 årene?
- På utdanningsområdet er det i hovedsak én lov og én forskrift som kommunene må forholde seg til. Det er imidlertid et område med hyppige og omfattende endringer. Hvordan vil dere kommentere det?
- Vår kartlegging viser at omfanget av rundskriv som gjelder grunnskolen ikke er økende, men at antallet veiledere og planer øker. Er dette noe dere kjenner seg igjen i? Hva er grunnen til dette?

Helse og omsorg

- Hva er de viktigste lov/forskriftsendringene på helseområdet de siste 10 årene?
- Vårt inntrykk er at de de siste 10 årene har kommet flere spesifikke krav til kommunene på helseområdet, bl.a gjennom sterkere rettsliggjøring/individuelle krav. Stemmer dette?
- Vår kartlegging viser at den sterkeste økningen i antallet veiledere/planer på helseområdet gjelder pleie- og omsorg. Kjenner dere dere igjen i dette? Hva skyldes det?

25.9.09

Intervjuguide – kommuner

På oppdrag for KRD gjennomfører Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) en kartlegging av utviklingstrekk når det gjelder statens bruk av juridiske styringsvirkemidler overfor kommunene de siste 10 år. I betegnelsen juridiske virkemidler inngår ikke bare lov og forskrift, men også på rundskriv og veiledere m.m. Undersøkelsen skal dekke fagområdene helse (inkludert pleie og omsorg), grunnskole og miljøvern (unntatt planlegging).

Undersøkelsen er todelt. Første del av undersøkelsen består i å utarbeide en oversikt over bruk av juridiske styringsvirkemidler i perioden. Andre del består i å få fram hva som er statens policy for bruk av ulike styringsvirkemidler og hvordan disse styringsvirkemidlene oppleves på kommunalt nivå.

I forbindelse med andre del av undersøkelsen vil vi gjennomføre intervjuer i relevante departementer, direktorater og kommuner. Til disse intervjuene har vi utarbeidet en intervjuguide. Intervjuguiden er veiledende og ment som et utgangspunkt for samtalen, og alle spørsmål vil ikke være like relevante for alle informanter.

1. Hva er kommunens erfaringer når det gjelder utviklingen av statens bruk av virkemidler overfor kommunene de siste 10 år?

- Har vektleggingen av økonomiske, juridiske og pedagogiske virkemidler endret seg?
- Opplever kommunen at det er forskjeller mellom områdene mht sammensetningen av virkemidler? Kan du/dere illustrere eventuelle forskjeller med eksempler?

2. Hvordan opplever kommunen utviklingen av lover og forskrifter?

- Hvordan oppleves omfanget av endringer i lover og forskrifter de siste 10 år når det gjelder grunnskolen, helse og miljø (unntatt plan- og bygningsloven)?
- Er det forskjeller mellom områdene i bruken av juridiske virkemidler?
- Hva er de viktigste lovendringene på disse områdene de siste 10 årene?
- Endringer i lover kan skape uforutsigbarhet for kommunene – oppleves det slik?
- Opplever dere at lovendringene er et uttrykk for sterkere statlig styring eller gir de tvert i mot økt spillerom for kommunene?
- Ser dere noen tendenser mht hva lov- og forskriftsendringene går ut på? Hva er innholdet i endringene? Regulerer de
 - Oppgaveendringer/nye plikter for kommunene?
 - Prosess- og prosedyrekrav samt andre nye saksbehandlingsregler (inkludert plankrav, rett til individuelle planer, regler for hvordan saksbehandlingen skal foregå og nye klageregler)?

- Bestemmelser om organisering av forvaltning og tjenester i kommunene?
- I hvilken grad har kommunen kompetanse (fagkompetanse, juridisk kompetanse) til å følge opp kravene som stilles i lover og forskrifter?
- Hvordan er utviklingen når det gjelder å knytte rapporterings- og kontrollrutiner til virkemidlene?
- Hvordan er utviklingen mht å knytte sanksjonsmidler til virkemidlene? ... og i hvilken grad tas sanksjonsmidlene i bruk?
- Hvordan har utviklingen vært i bruken av tilsyn (omfang, metodikk)?
- Har du/dere synspunkter på hva utviklingen i bruken av juridiske virkemidler innebærer for kommuner som er ulike mht:
 - størrelse
 - kommuneøkonomi

3. Hvordan opplever kommunen utviklingen av den såkalte ”myke” lovgivningen?

Statlige rundskriv, veiledere og handlingsplaner hører også inn under betegnelsen juridiske virkemidler i bred forstand. Dette omtales gjerne som ”myk” lovgivning eller ”soft law”. I slike dokumenter gis mange styringssignaler og forventninger til hva kommunene skal gjøre.

- Vi (Difi) har i vår kartlegging sett en økning i omfanget av såkalt ”myk” lovgivning på områdene grunnskole, miljø og helse. Hvordan opplever kommunen denne økningen?
- Er rundskriv, veiledere og handlingsplaner først og fremst nyttig hjelp for kommunen? Har dere eksempler på dokumenter dere mener er nyttige?
- Hvor styrende opplever kommunen at rundskriv, veiledninger og handlingsplaner er?
- Har kommunen en klar oppfatning av hvilken (juridisk) status de ulike dokumenttypene har?
- Er det ulike syn i kommunen (politisk, administrativt, faglig) på hvor styrende slike dokumenter bør være?
- Hvordan brukes dokumentene (eksempler)?
- Hvordan oppfatter kommunen det når staten utarbeider veiledninger, håndbøker og lignende uten at dette materialet har vært på høring først (jf. regler for høring ved utarbeidelse av lover og forskrifter)?
 - Hvilke konsekvenser har det?
 - Eventuelle eksempler?

4. Hva kan forklare utviklingstrekkene?

- Mindre aksept for ulikhet mellom individer og kommuner (økning i omfanget av individuelle rettigheter)?
- Prinsipp om rammefinansiering har ført til at staten har fått større behov for å styre gjennom særlovgivningen?
- Frihet i organisering har medført organisasjonsendringer i kommunene som har gjort det vanskeligere å finne riktig ”kontaktpunkt” for staten?
- Opprettelse av nye direktorater, endret rolle hos fylkesmannen eller andre organisatoriske endringer?
- Regjeringsskifter?

- Annet?

5. Hvilke utfordringer og forbedringsmuligheter finnes når det gjelder statens styring av kommunene?

- Bruken av juridiske virkemidler (lov/forskrift og ”soft law”)?
- Sammensetningen av virkemidlene (juridiske, økonomiske, pedagogiske)?
- Måten veiledninger, håndbøker og lignende blir utarbeidet på og formidlet til kommunene?

Sektorspesifikke spørsmål

Miljøområdet

- Fra kommunens ståsted - hva er de viktigste lov/forskriftsendringene på miljøområdet de siste 10 årene?
- Det har vært en økning i antallet forskrifter på miljøområdet i perioden 1999-2004 – er dette merkbart for kommunen?
- Ut fra vår kartlegging ser ut som om det har skjedd en endring i retning av økt delegering av ansvar til kommunene på miljøområdet (forurensning og naturvern). Hvordan oppfattes dette (på ulike nivåer) i kommunen?
- SFT benytter seg av veiledere, men DN i stor grad bruker håndbøker. Hvordan oppfatter dere i kommunen dette? Er det forskjell på hvor styrende hhv veiledning og håndbok er?
- Er det ulik styringspraksis/filosofi hos hhv SFT og DN/Statens naturoppsyn?
- På miljøområdet er det ofte store lokale konflikter og uenighet mellom stat og kommune. Hvordan påvirker dette statens virkemiddelbruk? Har dere eksempler på dette?

Grunnskolen:

- Fra kommunens ståsted - hva er de viktigste lov/forskriftsendringene på utdanningsområdet (grunnskolen) de siste 10 årene?
- På utdanningsområdet er det i hovedsak én lov og én forskrift som kommunene må forholde seg til. Det er imidlertid et område med hyppige og omfattende endringer. Hvordan oppfattes dette (på ulike nivåer) i kommunen?
- Utdanningsområdet er et ”politisert” område.
 - Opplever kommunen at virkemiddelbruken endres med regjeringsskifter?
 - Opplever kommunen at samspillet mellom stat og kommune endres avhengig av kommunens politiske ”farge”?
- Vår kartlegging viser at omfanget av rundskriv som gjelder grunnskolen ikke er økende, men at antallet veiledninger og planer øker. Er dette noe kommunen kjenner seg igjen i? Hvordan forholder kommunen seg til veiledninger og planer?

Helse:

- Fra kommunens ståsted - hva er de viktigste lov/forskriftsendringene på helseområdet de siste 10 årene?
- På helseområdet har det kommet en rekke nye lover de siste 10 årene. Hvordan oppleves dette (på ulike nivåer) i kommunen?
- Vårt inntrykk er at det de siste 10 årene har kommet flere spesifikke krav til kommunene på helseområdet, bl.a gjennom sterkere rettsliggjøring/individuelle krav. Stemmer dette inntrykket med kommunens oppfatning?
- Vår kartlegging viser at den sterkeste økningen i antallet veiledning/planer på helseområdet gjelder pleie- og omsorg. Hvordan oppfatter kommunen denne endringen?

Referanseark for Difi

| | |
|--|--|
| Tittel på rapport: | Statlig styring av kommunene – Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer |
| DIFIs rapportnummer: | 2010:4 |
| Forfatter(e): | Ellen Rønning Arnesen, Annemor Kalleberg, Eivor Bremer Nebben, Ingunn Botheim |
| Prosjektnummer: | 107018 |
| Prosjektnavn: | Statlig styring av kommunene |
| Prosjektleder: | Ingunn Botheim |
| Prosjektansvarlig avdeling: | Avdeling for forvaltningskunnskap og organisering (FOR) |
| Oppdragsgiver(e): | Kommunal- og regionaldepartementet |
| Resymé/omtale: | <p>Difi har foretatt en kartlegging av utviklingen i bruken av juridiske virkemidler overfor kommunene på tre sektorer; utdanning, helse og omsorg og miljøvern (unntatt plan- og bygningsloven). Kartleggingen viser at selv om mål- og resultatstyring er det dominerende styringsprinsipp, så snevrer rettighetslovgivningen inn det kommunale handlingsrommet. Flere individuelle rettigheter og flere plikter for kommunene stiller kommunene overfor utfordringer når det gjelder kapasitet og kompetanse. Det stilles også større krav til kommunene mht. prosedyrer og rapportering, samtidig som statlig tilsyn er styrket. Etter Difis vurdering bør det legges opp til en åpen debatt om hvordan nye utfordringer og oppgaver skal løses. For å møte utfordringene er det flere mulige tiltak som bør vurderes – enten hver for seg eller sett i sammenheng. I rapporten peker vi på to typer løsninger som vi mener bør drøftes mer omfattende. Det er løsninger som kan bidra til å:</p> <ul style="list-style-type: none">• Øke kapasitet og kompetanse i kommunene, eller• Redusere kommunenes oppgaveomfang |
| Emneord: | Statlig styring, kommuner, juridiske virkemidler, kommunalt selvstyre, helse, utdanning, miljøvern, lover, forskrifter, opplæringsloven, kommunehelsetjenesteloven, forurensningsloven |
| Totalt antall sider til trykking: | 93 |
| Dato for utgivelse: | 2. mars 2010 |
| Utgiver: | Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no |