

Kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer – Sammendrag

Arne Holm, Marit Kristine Helgesen og Lars Christian Risan

Pedagogiske styringsvirkemidler

I denne studien retter vi oppmerksomheten mot de statlige pedagogiske styringsvirkemidlene overfor kommunene og spør hvordan disse ivaretar hensynet til lokal variasjon. I dette vil vi også se på dokumentenes juridiske status og hvordan denne kommer til uttrykk, og ikke minst hvordan de oppfattes og brukes ute i kommunene. Dette er bakgrunnen for at vi både vil belyse hvilke intensjoner statsforvaltningen har hatt når de har utarbeidet et utvalg pedagogiske styringsdokumenter og hvordan disse dokumentene oppfattes og mottas i kommunene.

De statlige dokumentene som blant annet inkluderer veiledere, retningslinjer og rundskriv omtales ofte som *pedagogiske styringsvirkemidler*, eller ”myk lovgivning”. Deres mykhet følger av at de verken er rettslig bindende eller økonomisk imperative. Men likevel benyttes de av statlige organer i styringen av kommuner. Når vi omtaler enten en veileder, en retningslinje, eller et rundskriv, uten å skille mellom dem, vil vi bruke begrepet *pedagogisk styringsdokument*.

Problemstillinger

Hensynet til lokal variasjon i pedagogiske styringsvirkemidler baserer seg blant annet på en analyse av hvorvidt disse dokumentene er skrevet for å vise frem mulighetene for variasjon. Vi ser blant annet på hvordan og hvorvidt disse dokumentene i praksis virker begrensende eller utvidende på den kommunale handlingsfriheten.

I studien fokuseres det både på statsforvaltningen og kommunale aktører, og på bakgrunnen for å lage noen nærmere utvalgte veiledere. Her vil vi blant annet se på *om* og eventuelt *hvordan* kommuner eller representanter for kommunesektoren har vært involvert i selve utarbeidelsen.

Dernest vil vi med utgangspunkt i de valgte veilederne drøfte:

- I hvilken grad formidler innholdet i veilederne deres juridiske status.
- Hvordan kommuniseres råd og anbefalinger til de kommunale aktørene, brukes ordlyden skal, kan eller bør?
- Gir de spesifikke anbefalinger, knyttet til bemanning, type kompetanse, timetall etc.?
- Kommuniserer veilederne at det er et kommunalt handlingsrom?

For å avgrense studien ser vi på pedagogiske styringsdokumenter innenfor områdene helse/omsorg, skole og kommunal planlegging.

Bakgrunn for studien

Kommunal- og regionaldepartementet la i 1993 frem St. meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunene* som knesatte prinsippet om rammestyring og fremhevet at relasjonen mellom stat og kommuner burde preges av likeverdighet og partnerskap. Dette prinsippet er styrket i Meld. St. nr. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*. Her formuleres en politisk målsetning som er sentral som bakgrunn for vår undersøkelse av pedagogiske styringsvirkemidler. Det heter:

Rammestyring inneber at det må være aksept for ein viss variasjon i tenestetilbudet mellom kommunar. Det er store variasjonar i lokale forhold og behov, og difor vil rammestyring og lokal handlefridom vere ein føresetnad for å kunne gjere tilpassingar til desse lokale variasjonane. (Meld. St. 12,2011–2012, seksjon 1)

Spørsmålet vi stiller er altså hvordan og i hvilken grad pedagogiske styringsvirkemidler legger til rette for, eller hindrer, lokal variasjon som vil kunne være en forutsetning for å kunne tilpasse ulike tjenester til lokale forhold. Bakgrunnen for problemstillingen er en betydelig økning i bruken av pedagogiske virkemidler i løpet av 2000-tallet.

Om pedagogiske styringsvirkemidler

Et pedagogisk styringsdokument er pr. definisjon ikke rettslig bindende. Ulike pedagogiske styringsdokumenter kan imidlertid skrives på måter som gjør dem mer eller mindre rettslig bindende. Dette kan skje fordi de i ulik grad refererer til lov. Et rundskriv som er pakket med referanser til lov vil i sitt innhold kunne være mer bindende enn en veileder som i liten grad refererer til lov. Det er da *innholdet* som er mer bindende, selv om *formen* ”rundskriv” ikke i seg selv er med bindende enn ”veileder”.

Det kan se ut som rundskriv brukes til å gjøre rettslige avklaringer som ligger tett opp til lov, og som derved kan binde like mye som de lovene de referer til. Veiledere brukes, ser det ut til, mer uformelt, til nettopp å veilede, på en kunnskapsbasert måte, ikke til å avklare. Det er den formen for veiledning som ikke ligger tett opp til juridiske avklaringer som er hovedfokus for dette prosjektet. Derfor har vi valgt veiledere som case, ikke rundskriv.

Begrepet “retningslinjer” ser ut til å brukes om dokumenter som ligger mellom veiledere og rundskriv, i den grad de er ment å gi bindende føringer på kommunal virksomhet. Vi skal komme tilbake til to typer retningslinjer, kunnskapsbaserte retningslinjer innen helsefeltet, og statlige planretningslinjer (tidligere rikspolitiske retningslinjer) innen planfeltet. Men vi har ikke hatt anledning til å gjøre noen omfattende studier av disse.

Metode

Vi har gjennomført en tredelt analyse.

1. En avgrensning av hva vi vil mene med pedagogiske styringsvirkemidler, herunder veiledere, retningslinjer og annet. I dette vil vi også kort se på omfanget av det vi definerer som statlige veiledere og retningslinjer. Dette vil vi knytte til de tre temaområdene helse, skole og plan.
2. En vertikal studie av minst seks utvalgte statlige veiledere, minst to fra hvert av temaområdene.

3. En normativ vurdering av hvordan hensynet til lokal variasjon ivaretas i de utvalgte veilederne.

Intensjoner og form i et utvalg statlige veiledere

Erfaringene fra de utvalgte veilederne innenfor helse, skole og plan viser at det er et mangfold av statlige dokumenter som gis navnet veileder. Det er også ulik bruk av veiledningsbegrepet innenfor de ulike tjenesteområdene. Analysen drøfter veilederne både i relasjon til deres legitimitet, rolle, faglighet, forhold til lovtekst og betydning for det lokale handlingsrommet.

- Veiledernes legitimitet

Hvor veilederne henter sin legitimitet varierer. Kun en av de utvalgte veilederne, veilederen til frisklivssentralene, er hjemlet i lov. Ingen av Miljøverndepartementets veiledere er hjemlet i lov. Noen av Miljøverndepartementets ”retningslinjer” har imidlertid en noe uklar status av å være rettslig bindende for kommunene, ved at de vedtas ved kongelig resolusjon. En veileder som temaveilederen til universell utforming henter derimot sin politiske legitimitet fra en rekke lover og overordnede policy-dokumenter. Innholdets føringer er godt belagt i lov, men sammenstillingen til et dokument er politisk legitimert, ut ifra at universell utforming er politisk ønsket.

- Veiledernes rolle

I utgangspunktet formidler veilederne sin rolle som ikke juridisk bindende for kommunene ved i utgangspunktet å få betegnelsen *veileder*. Veilederne er imidlertid i varierende grad tydelige på hvor bindende de er for kommunene, gjennom den status de gis i forhold til lov og forskrift. Innenfor kanskje særlig skole ser vi at veilederne danner et slags hierarki, der veiledere til regelverket fra direktoratets side, som retter seg mot det administrative skjønnet, oppfattes som mest bindende for kommunene, mens veiledere rettet mot det faglige skjønnet, som veilederen i valgfag og utviklingsstrategien for helsestasjons- og skolehelsetjenesten, kun gir råd og forslag.

Dette fremgår også i ordbruken, hvor *skal* og *må* benyttes mer ved veiledere til regelverket, mens *kan* benyttes mer når veilederen retter seg mot det faglige skjønnet.

Når det gjelder rollen til de enkelte veilederne som vi ser på i denne analysen kan blant annet veileder for frisklivssentraler tolkes som en veileder til hvordan kommunene kan etablere og gjennomføre tjenester på ett av de områdene som er pålagt dem i Helse- og omsorgstjenesteloven. Det er i all hovedsak en veileder som gir innblikk i faget forebygging og som viser til hva som er kunnskapsbaserte forebyggingstiltak. Et annet dokument i analysen, Utviklingsstrategien for helsestasjons- og skolehelsetjenesten er ikke en veileder, presenterer mer ny kunnskap om sitt tema.

Veiledernes faglighet

Som tema og perspektiv varierer faglighet i veilederne. Dette gjelder også veiledere til lovverket. Frisklivsveilederen legger således vekt på legaliteten, i den forstand at andreutgaven viser til hvilke lover som legitimerer den og hvilke lover som trer i kraft i det en sentral er etablert. Veilederen til spesialundervisning legger vekt på legalitet i betydning av å klargjøre innholdet i de prosessuelle sidene ved opplæringslovens kapittel 5.

For andre veiledere ligger fagligheten i å klargjøre handlingsmuligheter og gi råd til implementeringen av ulike tjenester eller annet. Utviklingsstrategien for helsestasjons- og skolehelsetjenesten er for eksempel kun et faglig dokument og skal bidra til at helsestasjons- og skolehelsetjenesten utvikles faglig. Den viser til hvordan helsestasjons- og skolehelsetjenesten

faglig knytter an til andre kommunale tjenester. Veilederne til fag i skolen bygger på noe av den samme ideen, og gir råd om alternative undervisningsopplegg etc. som kan gi innhold og form til nye fag inn under kunnskapsløftet.

Mens veilederen for frisklivssentraler retter seg mot det besluttede nivået i kommunene, altså politisk-administrative myndigheter, gir den samtidig konkrete faglige råd og tips til dem som skal arbeide i og med tiltakene sentralene tilbyr. Også veilederen til spesialundervisning retter seg mot de administrative myndigheter i kommunene, og bygger sin argumentasjon på regelverket gitt i opplæringsloven. Dette gjelder også de fleste veilederne innenfor plan. Intensjonen er å veilede om prosessene rundt Plan- og bygningsloven, for at kommunene skal kunne gjøre sine lokale tilpasninger.

Veilederne til fag er i sin helhet basert på faglighet, og henvender seg direkte mot skolene og lærerne. I den grad utviklingsstrategien for helsestasjons- og skolehelsetjenesten retter seg mot noen på kommunalt nivå, argumenterer den faglig.

Tolker veilederne loven eller gjengir de det som står i loven?

Dette er først og fremst aktuelt for de veilederne som retter seg eksplisitt mot regelverket, som veilederen til spesialundervisning og veileder for frisklivssentraler.

Veileder for frisklivssentraler tolker Helse- og omsorgstjenesteloven i den forstand at den viser til at det er en lovpålagt plikt for kommunene å ha et tilbud om forebyggende tjenester og den peker på at å etablere en frisklivssentral er en måte kommunene kan oppfylle denne og andre plikter som loven gir dem. Også veilederen til spesialundervisning ligger tett på de bestemmelser som fremgår av opplæringsloven. Både lov og de presiseringer som fremgår av veilederen har til hensikt å standardisere prosessene kommunene imellom når det gjelder fordeling av spesialundervisning. Veilederen viser ikke til alternative tolkninger av lovens bestemmelser, samtidig som loven også legger opp til et skjønnsrom, som kan bli borte om veilederen brukes ordrett.

Veiledernes indirekte eller direkte betydning for det lokale handlingsrommet

Noen av de veilederne vi har sett på kommuniserer helt klare forventninger knyttet til kompetanse, etc. Dette gjelder for eksempel veilederen til frisklivssentralene. Utviklingsstrategier innenfor helse gir også anbefalinger på bemanning, men gitt at dette skjer innenfor rammene av en utredning, er det mer et uttrykk for hvilken vei helsepolitikken går videre enn konkrete anbefalinger. Anbefalingene på bemanning kan slik være et uttrykk for hvilke funksjoner som skal ivaretas.

Veilederne innenfor plan og veilederne til skolefag snakker imidlertid i mye større grad direkte til henholdsvis planleggere og lærere, og kommer ikke med noen spesifikke anbefalinger knyttet til bemanning, timetall etc.

Veilederne kommuniserer i noen tilfeller at det foreligger et kommunalt handlingsrom. Innenfor helse gjøres dette i stor grad, kommunene står fritt i å opprette en frisklivssentral. Innenfor skole er ikke dette gjort like eksplisitt om vi ser på veilederne til regelverket, her representert ved veilederen til spesialundervisning. Men gitt at denne er gitt form av en veileder, ligger det et element av lokalt handlingsrom i dette.

Veiledere i kommunene: Bruk, behov og vurdering

Et viktig perspektiv i denne analysen knytter seg til kommunenes opplevelse av veilederne. Med utgangspunkt i veilederens status som veiledende, er et viktig perspektiv i denne analysen knyttet til hvordan disse blir oppfattet i kommunene.

Generelt opplever kommunene, i denne studien representert ved kommunale ledere og fagpersonell samt mellomledere og ansatte i førstelinjen, at veilederne i stor grad formidler sin juridiske status. Gitt at de gis navnet veiledere, opplever våre kommunale informanter at disse i utgangspunktet ikke er juridisk bindende. Men her er det noen viktige unntak. Spesielt gjelder dette veiledere som står tett til lovverket. I vår studie er dette særlig knyttet til veilederen til spesialundervisning. Dette står til opplæringsloven og går direkte på prosess og det administrative skjønnet, ikke på faglig innhold og det faglige skjønnet. Dermed opplever veilederen av noen kommunale informanter, å være mer juridisk bindende enn veiledere som retter seg for eksempel til det faglige skjønnet i skolen, her representert ved veilederne til fag under kunnskapsløftet.

Så lenge det som står i veilederne er i henhold til lov og forskrift, opplever veilederen med andre ord veilederen som mer juridisk bindende, men også juridisk kompetansebyggende. Gitt at lover ofte åpner både for et rettslig og et politisk skjønn, vil det være ulike løsninger som ligger under lovens ord. Dette åpner for et lokalt handlingsrom. Dette handlingsrommet benytter kommunene til å tolke og skjønne regelverket og rundt veilederens ord, slik at det gir meningsfulle og gode løsninger i en lokal kontekst.

Dette blir imidlertid utfordrende i det øyeblikk fylkesmannen utfører tilsyn med utgangspunkt i veilederne. Dette finner vi er tilfellet for veilederen for spesialundervisning. Dette kan oppleves problematisk for kommunene og representere en overprøving av det lokale skjønnet. Dette kan virke begrensende på det lokale handlingsrommet.

Veiledere kan også oppleves som et tolkningsdirektiv når de går inn og fyller ut anvisninger gitt i lovs form. Et eksempel er der lovgiver innenfor helse- og omsorgslovgivningen henviser til at tjenester som tilbys og ytes etter loven skal være "forsvarlige". Kravet om forsvarlighet er en "rettslig standard" som innebærer at innholdet i loven bestemmes av normer utenfor loven (Prp.91L 2010-2011, s. 263 flg.). Forsvarlighetskravet vil kunne være en rettslig standard som forankres videre blant annet i veiledere og faglige retningslinjer, samt allmenne verdioppfatninger i samfunnet.

I den grad veilederne brukes for å formidle innholdet i rettslige standarder, vil det av dette følge at det her vil være rom for lokale variasjoner, i tråd med lokale verdier og erfaringer. Disse lokale fortolkningene eller tilpasningene kan det vanskelig drives tilsyn på.

Lovgiver vil således i mange tilfeller legge opp til et skjønnsrom, både rettslig skjønn og politisk nettopp for å gi muligheter for lokale tilpasninger. Veiledere kan her presentere en mulig løsning, mens det også kan ligge andre mulige tolkninger innenfor lovens ord. I den grad kommunene selv ikke har tilstrekkelig kompetanse, kapasitet, politisk handlekraft eller annet på et område, vil det være en tendens til at kommunene i større grad følger det som står i veilederen. Den frihet for lokale fortolkninger, kreativitet og tilpasninger som ligger innenfor lovens juridiske og politiske tolkningsrom fanges med andre ord ikke opp av alle kommuner. Samtidig kan en veileder bidra til lokal handling, ved at den viser til konkrete handlingsvalg som kommunene kan følge. Slik kan veilederen bidra til at det faktisk handles. Dette representerer imidlertid ingen utvidelse av det lokale handlingsrommet, i forhold til lov og forskrift.

Selv om veilederne benyttes i ulik grad og det er ulike kunnskap om veilederne, er et hovedinntrykk i denne studien at i den grad kommunene benytter disse, opplever de som faglige gode. Dette gjelder både innenfor helse, men også innenfor skole, hvor særlig veilederen til spesialundervisning benyttes i kommunene. Veilederne opplever også som oppdaterte og

kunnskapsbaserte, med referanser kommunene kan benytte seg av. I noen tilfeller finner vi imidlertid at veilederne er mer ukjente og i mindre bruk

I forhold til de veilederne kommunene i vår studie har et aktivt forhold til, finner vi at kommunene i overveiende grad er fornøyd med den kommunikasjon som ligger i veilederne. Gitt at mange opplever veilederne som faglige gode, legges de også til grunn når en lokalt skal velge faglig retning. En tolker med andre ord politiske styringssignaler inn i de prioriteringer som ligger i veilederne.

Ved behov finner vi dessuten at kommunene er svært positive til den kunnskapen som ligger i veilederne. Noe uttalt behov for veiledere finner vi imidlertid ikke. Men vi finner at det er et eksplisitt behov for kunnskap innenfor flere felt, og når denne kommer i form av en veileder er dette meget kjærkomment for kommunene. Mange kommunale informanter viser imidlertid til at de har mange kilder til kunnskap, blant annet også i stortingsmeldinger og annet.

Veiledere som verktøy for fylkesmannens tilsyn

Veiledere kan også komme til anvendelse for fylkesmannen når denne bedriver tilsyn angående kommunenes oppfyllelse av sine lovpålagte plikter. Bruk av skjønsmessige og lite presise begreper i lovteksten medfører for eksempel at de som gjennomfører tilsynet må fylle begrepene med innhold. Dette kan gjennomføres på ulike måter. For eksempel utarbeidet Barne- og likestillingsdepartementet og Statens helsetilsyn en felles veileder for tilsynet med kommunenes samarbeid om tjenester til utsatte barn som ble gjennomført i 114 kommuner i 2008 (Helsetilsynet 2009). En annen måte å gjennomføre tilsyn på kan være som denne rapporten viser til angående kommunenes spesialundervisning, der tilsyn gjennomføres i tilknytning til "Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning", altså den samme veilederen som regulerer kommunenes arbeid med tildeling av spesialundervisning og som de kan utøve skjønn i forhold til.

Generelt har pedagogiske styringsdokumenter ikke instruksjonsmyndighet overfor kommuner. De kan altså bruke sitt faglige skjønn for å tilpasse veilederens råd og anbefalinger til sine lokale forhold. Hvis veiledere til kommunene brukes i statlige tilsyn kan fylkesmannen vektlegge, og dermed utøver tilsyn på, andre sider ved veilederne enn de kommunene selv vektlegger. I den grad fylkesmannen benytter veiledere i sitt tilsyn, kan de komme i den situasjonen at de overprøver det kommunale skjønnet. Dette er en utfordring angående både statusen til og bruken av veilederne.

Det er også en utfordring for kommunene at en tjeneste det er frivillig å opprette, utløser statlig tilsyn. Dette er tilfelle når kommunene etablerer frisklivssentraler. Dette oppfatter kommunene som et forebyggende tiltak. I ettertid viste det seg at dette skal betraktes og behandles som en helsetjeneste, som dermed kan utsettes for tilsyn.

Hvordan kan statsforvaltningen og KS bedre ivareta hensynet til lokal variasjon i veiledere, retningslinjer og liknende?

En mulig strategi er å sikre at lokal variasjon ivaretas kan være å strømlinjeforme begrepsbruken om veiledere, retningslinjer og rundskriv. Nå har dokumenter som klassifiseres som å tilhøre de ulike kategoriene en status som ikke sikrer enhetlig begrepsbruk. Kategoriene er ikke enhetlige innenfor fagområder og de er overhodet ikke enhetlige mellom fagområder. Dermed vil aktører oppleve dokumentene forskjellige og bruke sitt handlingsrom for å fortolke dem. Dette gir en situasjon der ulike aktører opplever bindingen i dokumentene ulikt. En mulig strategi i oppfølgingen av dette kan være å ta ut av veilederne de avsnitt og annet som er bindende for kommunene og formulere det i rundskriv. Slik kunne en gi styringsdokumentene en klarere juridisk status.

En annen strategi ville være å tydeliggjøre innledningsvis i veilederne at de ikke er rettslig bindende. I denne sammenhengen er det mulig å skrive at loven setter visse grenser for det administrative og/eller politiske skjønnene kommunene kan utvise, men at det forligger et handlingsrom innenfor dette, som kommunene selv har mulighet til å utfylle. Det er også viktig å tydeliggjøre at lokale variasjoner er ønsket, så lenge det ligger innenfor de juridiske rammene, og det speiler enten variasjoner i lokale prioriteringer eller lokale forhold.