

Marthe Indset
Eivind Smith
Jan Erling Klausen
Geir Møller
Hilde Zeiner

Likeverdighet mellom stat og kommunesektor



 Telemarksforsking

 **NIBR**
Norsk institutt for
by- og regionforskning

Samarbeidsrapport
NIBR/KS/Telemarksforsking 2012

Forord

Dette er siste kommentarutgave av sluttrapporten for prosjektet ”Likeverdighet mellom stat og kommunesektor” som har blitt gjennomført i 2012 i samarbeid mellom NIBR, TF og prof. Eivind Smith og på oppdrag fra KS. Prosjektet har tatt utgangspunkt i målet om at forholdet mellom stat og kommune skal være preget av partnerskap og likeverdighet, slik skiftende regjeringer og Storting har gått inn for siden begynnelsen av 1990-tallet. Hva er den formelle statusen for denne likeverdigheten, og hvor stor er den reelle likeverdigheten? Hvilke tiltak kan være aktuelle for å øke likeverdigheten?

Rapporten inneholder en gjennomgang av viktige forhold som strukturerer forholdet mellom forvaltningsnivåene, og viser hvilke ordninger som er innført i tråd med partnerskapet. Hovedvekten av den empiriske analysen er en undersøkelse av partnerskapsordninger innenfor tre sektorer; NAV, samhandlingsreformen og reformene innenfor barnevernet, samt prosjektet GNIST i grunnskolesektoren.

Prosjektet ble ledet av Jan Erling Klausen, NIBR, og prosjektleder ved TF har vært Geir Møller. Øvrige prosjektmedarbeidere har vært Marthe Indset og Hilde Zeiner, begge NIBR. Prof. Eivind Smith har bidratt med juridisk analyse og vurderinger. Rapporten er i sin helhet skrevet av disse medarbeiderne.

Oslo, september 2012

Trine Myrvold

Forskningsjef

Samarbeidsrapport NIBR/TF

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	6
Figuroversikt	6
Sammendrag.....	8
Summary	16
1 Innledning.....	17
1.1 Kommunalt selvstyre i velferdsstaten	17
1.2 Om de empiriske undersøkelsene.....	19
1.3 Om oppbyggingen av rapporten.....	20
2 Generell tilnærming til likeverd	22
2.1 Innledning	22
2.2 Retorisk endring.....	25
2.3 Institusjonell endring.....	34
2.3.1 Partnerskapet mellom stat og kommuner: KOSTRA, forventningsbrev og konsultasjonsordningen.....	35
2.3.2 Partnerskap innen visse sektorer.....	37
2.4 Partnerskap og tradisjonelle virkemidler.....	41
2.4.1 Konstitusjonelle forhold og legalitetsprinsippet.....	42
2.4.2 Særlovenes utforming.....	45
2.4.3 Lovlighetskontroll, forvaltningsskjønn og tvisteløsning.....	48
2.5 Partnerskap og hierarki, lokalt selvstyre og likeverdighet.....	52
2.5.1 ”Likeverdighet” og det lokale selvstyret	52
2.5.2 Partnerskap og ”governance”	55
2.5.3 Hierarki og likeverdighet.....	59
2.5.4 Normative, økonomiske og pedagogiske virkemidler i statlig styring	64
2.5.5 Partnerskap og likeverdighet innenfor avgrenset hierarkisk rammestyring	66
2.5.6 Partnerskapet eller partnerskapene – likeverdighet i makro, meso og mikro	67

3	Likeverdighet på nasjonalt nivå	71
3.1	Innledning	71
3.2	Komparativ lovstudie	72
3.3	Omfanget av og utviklingen i bruk av øremerkede tilskudd	72
3.3.1	Innledning	72
3.3.2	Utviklingen i bruk av øremerkede tilskudd	73
3.3.3	Bruk av øremerkede tilskudd innenfor fire kommunale sektorer	75
3.3.4	Øremerkede tilskudd i barne- og familievernet.....	81
3.3.5	Øremerkede tilskudd til sosialtjenesten/NAV	83
3.3.6	Øremerkede tilskudd til skolesektoren	84
3.3.7	Øremerkede tilskudd til helse- og omsorgssektoren..	87
3.3.8	Sammenfatning og diskusjon	91
3.4	Konsultasjonsordningen	95
3.4.1	Om ordningen	95
3.4.2	Har konsultasjonsordningen bidratt til å forenkle regelverk (mindre styrende lovverk) og redusert bruken av øremerkede tilskudd?	99
3.4.3	De bilaterale avtalene.....	99
3.5	Oppsummering	104
4	Samhandling mellom statlig og kommunalt barnevern	106
4.1	Forvaltningsreformen i barnevernet.....	106
4.2	Statlig styring av barnevernet	107
4.2.1	Lovgrunnlaget.....	107
4.2.2	Økonomi	109
4.2.3	Pedagogiske virkemidler.....	109
4.2.4	Fylkesmannens rolle i barnevernet	110
4.2.5	Erfaringer med den statlige styringen	111
4.3	Partnerskap innenfor barnevernet	113
4.3.1	En politikk om likeverd i barnevernet	113
4.3.2	Partnerskapsavtalene.....	115
4.3.3	Partnerskap i praksis	118
4.4	Oppsummering	118
5	Samhandling mellom statlig og kommunale tjenester i NAV120	
5.1	NAV-reformen – bakgrunn og hovedtrekk	120
5.2	Statlig styring av kommunchelsetjenesten	121
5.2.1	Lovgrunnlaget for kommunale tjenester i NAV	121
5.2.2	Økonomi	123
5.2.3	Pedagogiske virkemidler.....	123

5.2.4	Fylkesmannens rolle	124
5.2.5	Erfaringer med styring av NAV-kontoret.....	125
5.3	Partnerskap og likeverdighet	126
5.3.1	En politikk om likeverdighet i NAV (makro)?	126
5.3.2	Håndtering av partnerskapet sentralt.....	130
5.3.3	Avtaler mellom stat og kommune om NAV-kontor (meso)	133
5.3.4	Samhandling i praksis (mikro).....	136
5.4	Oppsummering og konklusjon	139
6	Samhandling mellom statlige og kommunale helsetjenester	141
6.1	Innledning	141
6.2	Kort om Samhandlingsreformen.....	142
6.3	Statlig styring av kommunehelsetjenesten.....	145
6.3.1	Normative virkemidler	145
6.3.2	Økonomiske virkemidler	148
6.3.3	Pedagogiske virkemidler.....	148
6.3.4	Tilsyn og klagesaksbehandling	149
6.3.5	Likeverdighet og hierarki	151
6.4	Samhandling, partnerskap og likeverdighet.....	153
6.4.1	Et tiår med samhandling på dagsorden (makro)	153
6.4.2	Avtaler mellom 1. og 2. linjetjenesten (meso).....	154
6.5	Samhandling i praksis (mikro).....	160
6.6	En likeverdig dialog?.....	161
7	Styring og samhandling i grunnskoleutdanningen.....	165
7.1	Hovedtrekk ved grunnutdanningen de senere år.	166
7.1.1	Nytt, nasjonalt system for kvalitetsvurdering: Kunnskapsløftet	166
7.1.2	Økonomiske virkemidler	169
7.1.3	Legal styring.....	171
7.1.4	Vurderingsstyring.....	173
7.1.5	Dialog, veiledning, samstyring – partnerskap	174
7.2	Nærmere om kommunenes erfaringer.....	176
7.2.1	Regional stats samhandling med skoleeier (meso) ...	176
7.2.2	Lokalt nivå: Skoleeiers arbeid og erfaringer	181
7.3	Oppsummering: likeverdighet på statens premisser?184	
8	Analyse og konklusjoner.....	189
8.1	Formell og reell status for likeverdighet: Overordnede konklusjoner	189
8.2	Partnerskapsordningene i de tre sektorene: drivkrefter og påvirkningsfaktorer.....	199

8.2.1	Drivkrefter og variasjoner i partnerskap.....	199
8.2.2	Partnerskapets rolle i forhold til tradisjonelle styringsinstrumenter	201
8.2.3	Organisering av direktoratene	203
8.2.4	Tradisjonell innretning av sektorene	205
9	Aktuelle tiltak	207
	Litteraturliste	211

Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Oversikt over case-kommuner</i>	20
Tabell 3.1	<i>Øremerkede tilskudd i perioden 2004 til 2010. Kroner i løpende priser og i millioner</i>	74

Figuroversikt

Figur 2.1	<i>Tre mulige utfall i tjenestesamarbeidet (eksemplifisert)</i>	40
Figur 2.2	<i>Modell for stat-kommuneforholdet i to dimensjoner</i>	63
Figur 2.3	<i>Tre nivåer for "likeverd" i forholdet mellom staten og kommunene</i>	68
Figur 3.1	<i>Øremerkede tilskudd etter revidert statsbudsjett, løpende og deflaterte priser (i 1000 kroner)</i>	76
Figur 3.2	<i>Rammetilskudd (deflaterte 2002-priser) og øremerkede tilskudd i % av rammetilskudd og øremerkede tilskudd (høyre akse i 1000 kroner)</i>	77
Figur 3.3	<i>Øremerkede tilskudd i skolesektoren, helsesektoren, NAV/ sosiale tjenester og barne- og familievernet (i 1000 kroner, deflaterte 2002-priser). Helsesektoren måles etter høyre akse og de øvrige sektorene etter venstre akse.</i>	78
Figur 3.4	<i>Øremerkede tilskudd i prosent av sektorvise brutto driftsutgifter</i> 80	
Figur 3.5	<i>Øremerkede tilskudd til barne- og familievernet</i>	82
Figur 3.6	<i>Øremerkede tilskudd til NAV/ sosialtjenesten 2006-2012 (deflaterte tall i 2006-priser)</i>	83

Figur 3.7	Øremerkede tilskudd i skolesektoren, fordelt på rentekompensasjonsordningen og øvrige ordninger (deflaterte 2002-priser)	86
Figur 3.8	<i>De største tilskuddsordningene inne helse- og omsorgssektoren (deflaterte 2002-priser)</i>	88
Figur 8.1	<i>Styringsstrukturen i de tre sektorene</i>	203

Sammendrag

Marthe Indset, Jan Erling Klausen, Geir Møller, Eivind Smith og Hilde Zeiner

Likeverdighet mellom stat og kommunesektor

Samarbeidsrapport NIBR/TF

Denne rapporten har tatt utgangspunkt i målet om at forholdet mellom stat og kommune skal være preget av partnerskap og likeverdighet, slik skiftende regjeringer og Storting har gått inn for siden begynnelsen av 1990-tallet. Hva er den formelle statusen for denne likeverdigheten, og hvor stor er den reelle likeverdigheten? Hvilke tiltak kan være aktuelle for å øke likeverdigheten?

Tanken om et ”partnerskap” mellom stat og kommune kan føres tilbake til kommunelovutvalget i 1990, og ble offisiell norsk politikk i 1993, da Stortinget behandlet innstillingen til en melding om forholdet mellom staten og kommunene. Siden den gang har skiftende regjeringer og Storting ved mange ulike anledninger stått fast på målet om at statlig detaljstyring over kommunene bør reduseres, og at forholdet mellom nivåene skal være preget av rammestyring, veiledning og dialog. Kapittel 2 går gjennom noen viktige milepæler i denne retoriske endringen. Den viser at partnerskapstanken er tett koblet til målet om rammestyring, noe som historisk sett kan kobles til den generelle fristillingstendensen på 1980-tallet, som blant ga seg utslag i et nytt inntektssystem, frikommuneforsøkene og ny kommunelov, og denne utviklingen sammenfalt med fremveksten av mål- og rammestyring som prinsipp mer generelt. Det retoriske endringen ble etterfulgt av ulike institusjonelle endringer. Dette inkluderer konsultasjonsordningen mellom stat og kommune ved KS og regjeringen, og tre av de største velferdspolitiske reformene på 2000-tallet, nemlig NAV-reformen, samhandlingsreformen og reformen innenfor Barnevernet. I grunnskolesektoren har GNIST-

satsingen elementer av det samme. Rapporten viser at partnerskapsordningene innebærer fremforhandlet og avtalefestet samhandling mellom statlige instanser og kommunene om tjenesteyting til enkeltpersoner, noe som er en nyskaping i det norske styringssystemet. Samtidig har disse nyskapingene blitt introdusert i en kontekst som beskrives som ”avgrenset hierarki”. Partnerskapsordningene kommer i tillegg til hovedelementene i det innarbeidede forholdet mellom stat og kommune. Dette forholdet gir staten omfattende fullmakter til å binde opp kommunene og redusere deres handlefrihet, særlig gjennom lovfestede bestemmelser i særlover og forskrifter, samt statlig tilsyn og klagebehandling. Disse elementene presenteres i noen detalj i kapittel 2, med henvisning til aktuelle diskusjoner om grunnlovsfesting av det lokale selvstyret og innføring av uavhengige tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune. Kapitlet konkluderer med at prinsippene om likeverdig partnerskap bare kan ha et reelt innhold i den grad statens styring er i samsvar med det som blir benevnt som ”avgrenset rammestyring”. Dette er en tilnærming hvor staten er tilbakeholden med å gi detaljerte bestemmelser i lover og forskrifter, og hvor statens myndighet er konsistent avgrenset, særlig til det lovhjemlede.

I kapittel 3 undersøkes tre trekk ved den nasjonale stat-kommunerelasjonen som har betydning for vurderingen av partnerskap og likeverdighet. Første avsnitt inneholder en sammenlignende analyse av den viktigste **lovgivningen** innenfor de fire sektorene som undersøkes spesielt. Hensikten med analysen er å vurdere i hvilken grad det politiske målet om økt rammestyring avspeiler seg i lovene. [Dette avsnittet kommer i siste utgave.]

Andre avsnitt retter seg mot de **økonomiske virkemidlene** i den statlige styringen av kommunesektoren. Det går gjennom bruken av øremerkede midler innenfor de fire sektorene. Analysene viser at det innenfor fire kommunale velferdssektorer har vært en heller beskjeden økning i bruken av øremerkede tilskudd når vi tar hensyn til prisstigningen i perioden. Men når det tas hensyn til den generelle veksten i kommuneøkonomien har det vært en forholdsvis klar nedgang i bruken av øremerkede tilskudd i perioden fra 2008-2012. Det er også forholdsvis stor forskjell i bruken av øremerkede tilskudd i de fire sektorene som omtales i

rapporten. Det er innenfor helse- og omsorgssektoren det er klart mest bruk av øremerkede tilskudd, både i absolutte tall og relativt i forhold til sektorens størrelse. Skolesektoren har mye øremerkede tilskudd i absolutte tall, men relativt lite når vi tar hensyn til sektorens samlede driftsutgifter. De to øvrige sektorene – sosialtjenesten/NAV og barnevernet – har relativt lite øremerkede tilskudd både i absolutte og relative tall. I perioden kvalifiseringsprogrammet ble innført i sosialtjenesten, ser vi imidlertid at den relative andelen øremerkede tilskudd til denne sektoren øker en del, men reduseres igjen etter at tilskuddet blir innlemmet i rammetilskuddet.

Det tredje avsnittet handler om **konsultasjonsordningen**, som er en viktig ordning i den nasjonale stat-kommunedialogen. Det er gjort en intensiv gjennomgang av revisjonen i 2011 av den bilaterale avtalen mellom BLD og KS om barnevernet. Det gis et klart inntrykk av at både selve konsultasjonsmøtet og den foregående bilaterale prosessen mellom de to partene i avtalen var preget av fri og åpen dialog, hvor begge parter kunne legge frem sine synspunkter uten hindringer. Også selve avtaleteksten fremstår med høy grad av samsvar med idealet om likeverdighet og partnerskap. Samtidig bemerkes det at avtalen ikke i det hele tatt berører de ”hierarkiske” sidene i denne sektoren, inklusive lovverket, forskrifter, tilsynsutøvelse og klagebehandling. Bildet som avtalen tegner av barnevernsektoren har slik sett et begrenset fokus, og gir ikke et dekkende bilde av det reelle forholdet mellom stat og kommune på barnevernsområdet. Dette fremstår med stor klarhet når gjennomgangen av avtalen sammenholdes med observasjoner fra de empiriske undersøkelsene som presenteres i denne rapporten. Avsnittet vurderer også konsultasjonsordningens betydning for innslaget av hierarkisk, statlig styring i form av detaljregulerende lovverk og øremerkede tilskudd. Det konkluderer med at konsultasjonsordningen i liten grad har bidratt til å oppnå målet med å forenkle lovverk og redusere bruken av øremerkede tilskudd. Samtidig vises det til tidligere studier som indikerer at konsultasjonsordningen har potensial til å bidra til et enklere og bedre finansieringsopplegg og i å definere reformer før de iverksettes.

Kapittel 4 tar for seg **barnevernet** og samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern etter forvaltningsreformen i 2004. Reformen innebar at staten overtok oppgavene til det

fylkeskommunale barnevernet, noe som nødvendiggjorde et tjenestesamarbeid mellom statlig og kommunalt barnevern. Dette samarbeidet skulle bygge på et lokalt partnerskap mellom de lokale fagteamene i Bufetat og det kommunale barnevernet. Formelt har partnerskapet kommet til uttrykk gjennom bilaterale avtaler mellom Bufetat og den enkelte kommune. De første som ble undertegnet, imidlertid preg av å vektlegge de statlige interessene, mens senere avtaler i større grad har hatt et mer likeverdig innhold. Rent formelt synes derfor partnerskapet å ha blitt mer likeverdig.

I kapitlet stiller vi også spørsmålet om ved om partnerskap og likeverdighet har vært særlig høyt på dagsorden i forvaltningsreformen i barnevernet. Bl.a. vises det til at Bufetat inngikk lokale avtaler forholdsvis tidlig med helseforetakene, men ble først inngått med kommunene etter mye kritikk mot samarbeidet.

Gjennomgående viser både evalueringer og våre intervjuer at det kommunale barnevernet ikke opplever likeverdighet i praksis, noe som bl.a. henger sammen med at kommunene i sin samhandling med det statlige barnevernet, opplever å bli overprøvd. Generelt kan vi derfor si at det har utviklet seg et mer likeverdig partnerskap på det formelle nivået, men i mindre grad i den praktiske samhandlingen. Følgelig legger informantene i barnevernet liten vekt på avtalene som er inngått. Dette bildet må imidlertid nyanseres noe. Evalueringen av reformen viser også at spesielt små kommuner opplever fagteamenes styrende rolle som støttende.

Det kommunale barnevernet bærer i liten grad preg av å være statlig styrt gjennom tradisjonelle normative eller økonomiske virkemidler. Derimot opplever det kommunale barnevernet å bli styrt gjennom det statlige tjenesteapparatet. Dette har sammenheng med dobbeltrollen det statlige barnevernet har på den ene siden, og kommunenes avhengighetsforhold til det statlige barnevernet på den andre. Dobbelrollen innebærer at direktoratet innenfor det samme tjenesteapparatet utøver både etatsstyring og sin faglige veilederrolle. Avhengighetsforholdet innebærer at kommunene er avhengig av statlige tiltak, både institusjonstilbudet, rekruttering av fosterhjem og andre statlige endringstiltak. En innfløkt arbeidsdeling mellom stat og kommune, sammen med at direktoratets sammenblanding av roller, skaper dermed en

situasjon som gjør at kommunene i praksis opplever å bli tvunget inn i et hierarkisk forhold til det statlige barnevernet.

Innenfor barnevernet kan vi se at det går en rød tråd fra lovforarbeidene, forskrifter, utforming av direktoratet og det opplevde asymmetriske samarbeidet på lokalt nivå. I lovforarbeidene var man forholdsvis tydelig på staten som garantist for et likeverdig barnevern. I det første rundskrivet som beskriver den nye statlige etaten, understrekes fagteamenes rolle som etatens eget tjenesteapparat og faglig veiledere av kommunene, uten at denne dobbeltrollen ble problematisert. Til slutt ser vi dette utbrodere seg i en praksis der kommunene opplever å stå i et hierarkisk underordnet forhold til Bufetat.

Kapittel 5 tar for seg tjenestene i **NAV-kontoret**. Iverksetting av NAV-reformen innebar en radikal organisatorisk løsning på samarbeidsutfordringer som hadde eksistert i lang tid mellom stat og kommunen. Reformen innebar bl.a. at deler av sosialtjenesten ble en del av et felles statlig-kommunalt lokalkontor. I reformprosessen var de kommunale tjenestene sterkt representert både gjennom en fagavdeling i det tidligere Sosial- og helsedirektoratet og et aktivt KS. I utformingen av reformen ble således kommunenes interesser rimelig godt ivaretatt. Kvalifiseringsprogrammet som ble etablert i forbindelse med reformen, hadde bl.a. opprinnelse fra disse aktørene.

Intervjuer med informanter i kommunene viser imidlertid at de statlige og kommunale tjenestene ved lokalkontorene ikke oppleves som likeverdige. Dette dreier seg imidlertid primært om at de statlige tjenestene dominerer i NAV-kontorene, ikke at staten styrer de kommunale tjenestene. Den ubalansen kommunene opplever, henger med andre ord sammen med at den statlige delen av NAV-kontoret har et tungt fagdirektorat i ryggen, og en kommunal sosialtjeneste som mangler tilsvarende faglig støtte. Noe paradoksalt kan synes derfor mangel på likeverdighet å bunne i fravær av pedagogiske virkemidler eller den statlige faglige veilederrollen. Samtidig vises det til at tilgjengeligheten til de statlige ytelsene er enklere i dag sammenlignet med situasjonen før NAV-reformen, noe som kan sies å gi sosialtjenestens brukere en mer likeverdig posisjon.

Sosialtjenesten har i liten grad vært statlig styrt. Til tross for krav fra flere hold om å standardisere sosialhjelpssatsene, har staten

likevel begrenset seg til å gi ut årlige veiledende satser, ikke pålagte satser. Selv om mange kommuner følger disse satsene, er det likevel opp til kommunene selv hvordan de vil utforme sin økonomiske sosialhjelp. Innenfor sosialhjelpsområdet har riktignok vært øremerkede midler, men disse er utelukkende gått til kompetanse- og utviklingstiltak i tjenesten. Det tidligere sosial- og helsedirektoratet hadde imidlertid et tydelig faglig ansvar overfor sosialtjenesten, et ansvar som bl.a. ble utøvd via fylkesmennene. Generelt kan vi derfor si at kommunene rent formelt har hatt stor grad av frihet til å utforme den økonomiske sosialhjelpen. Når sosialtjenesten gikk inn i partnerskapet med statlige tjenester i NAV-kontorene, hadde de med seg lite statlige føringer i form av detaljerte lover og øremerking.

Kapittel 6 tar for seg **helsesektoren og samhandlingsreformen**. Utviklingen innenfor helseforvaltningen de siste tiårene er blant annet preget av økt kommunalt ansvar. Kommunchelsetjenesten har fått eller påtatt seg stadig flere oppgaver, noe som også har endret de kommunale tjenestenes karakter. Samhandlingsreformen, som trådte i kraft 1. januar 2012, forutsetter en videre oppbygging av det kommunale tilbudet. Relasjonen mellom stat og kommune er preget både av hierarki og av partnerskap. Staten styrer det kommunale tilbudet gjennom normative, økonomiske og pedagogiske virkemidler, og det synes å være en økning i bruken av slike virkemidler over tid. Samtidig har det vært økt oppmerksomhet om partnerskapsløsninger, og Samhandlingsreformen har klare innslag av partnerskapstankegangen, særlig i samhandlingen mellom spesialist- og kommunchelsetjenesten.

Vi har gjort intervjuer i 8 kommuner, og tilbakemeldingen er at kommunene ikke opplever likeverdighet i relasjonen til staten eller helseforetakene. Den statlige reguleringen oppleves imidlertid ikke som problematisk så lenge loven gir kommunene et stort handlingsrom. På meso- og mikronivå opplever kommunene noe større likeverdighet, og krever også i større grad å bli behandlet som en likeverdig partner. Kommunene er stort sett fornøyd med avtalene og avtaleprosessene, men beskriver en forhandlingsprosess hvor foretakene sitter med definisjonsmakten. Likevel tror kommunene at de lovpålagte avtalene bidrar til større grad av likeverdighet i tjenestesamarbeidet, og at de er å foretrekke

framfor en situasjon hvor staten ensidig bestemmer vilkårene for samhandlingen.

Tilbakemeldingen fra kommunene er at større grad av likeverdighet vil kreve radikale tiltak, som for eksempel endringer i kommunestruktur eller grunnlovsfesting av det lokale selvstyret. Gitt dagens situasjon, nøyer våre informanter seg med en mer begrenset forståelse av likeverdighet. Likeverdighet, i følge våre informanter, dreier seg om gjensidig respekt for kompetanse- og ansvarsområder. På den ene siden må kommunene forholde seg til nasjonale mål og føringer. På den andre siden må staten respektere det kommunale handlingsrommet. For kommunene krever denne formen for likeverdighet at de insisterer på at rettsanvendelseskjønnet skal gjøres av kommunene, at de tilpasser nasjonale mål til lokale forhold, og at de bygger opp nødvendig kompetanse for å gjøre slike tilpasninger. Staten, på sin side, må gi rom for lokale tilpasninger, blant annet ved å respektere avtalene og å akseptere at tolkningen av rettsanvendelseskjønnet skal gjøres av kommunen.

Kapittel 7 dreier seg om **grunnskolesektoren**. Partnerskapet som måte å organisere samarbeidet mellom stat og kommune på, ser ikke ut til å spille samme, sentrale og eksplisitte rolle innenfor grunnskoleutdanningen som for de andre sektorområdene vi ser på i vår undersøkelse. Dette kan ha sammenheng med at staten ikke sitter med noe direkte ansvar for å levere tjenester til brukere av skole på kommunalt nivå, slik situasjonen er innen barnevern, helse/omsorg og NAV.

Videre ser vi at likeverdighetsbegrepet, og intensjoner om likeverdighet i styringsdokumenter og offentlige utredninger, først og fremst benyttes om forholdet mellom elevene, ikke om stat-kommuneforholdet: elevenes likeverdighet innebærer at undervisningen må tilpasses individuelle behov, for slik å maksimere læringsutbyttet.

Samtidig finnes ulike typer partnerskap mellom stat og kommune (og fylkeskommune, men vi har i denne undersøkelsen avgrenset oss til kommunestudier). En viktig observasjon er dessuten at samspillet mellom kommune og stat ser ut til å være mye tettere og mer sammenvevd i dag enn tidligere, noe arbeidet med kunnskapsløftet tydelig indikerer. Dette samspillet består ikke alltid av en underordnet relasjon til statlige myndigheter, men ofte av

dialog- og veiledningsbaserte prosjekter hvor kommuner ikke opplever seg styrt, men hjulpet av statlige myndigheter.

Jevnt over er inntrykket at kommunene etterspør mer tilrettelagt veiledning og dialog om konkrete problemstillinger om kjernearbeidet, og opplever at de noen gang blir utsatt for ”distraherende” statlige pålegg som leksehjelp og ekstra fysisk aktivitet. De kan oppleves som distraherende på grunn av måten de gjennomføres på, ikke fordi de gode intensjonene ikke blir gjennomført.

Vi ser med andre ord at staten på mange måter styrer som før, men supplerer med andre metoder. Samspillet mellom stat og kommune innenfor grunnskoleutdanningen består med andre ord av flere virkemidler. Partnerskapsformen er et av disse virkemidlene, men i begrenset grad. Gnist-satsingen er et eksempel på samarbeid mellom stat og kommune som har tatt form av et partnerskap. Her er det inngått en avtale mellom staten og KS om tiltak for å styrke læreryrket og lærerutdanningen. Kommunene deltar i regionale Gnist-samarbeid. I vår undersøkelse er de, naturlig nok, opptatt av hva de kan få ut av dette samarbeide. Et inntrykk er at de ønsker bedre muligheter til å påvirke det tilbudet som gis. Sånn sett er Gnist-avtalen relativt lite konkret om hva som skal være de ulike aktørenes rolle, herunder kommunenes, i det som egentlig skal utvikles. Samtidig er det viktig å få fram at skolesektoren antakelig kan gjøre mer bruk av partnerskapet som måte å strukturere det tette forholdet mellom stat og kommune på. Det kan bidra ytterligere til den rolleavklaringen som kunnskapsløftet har påbegynt.

Kapittel 8 inneholder en sammenlignende diskusjon, som åpner med å gi kortfattede konklusjoner knyttet til prosjektets to analytiske problemstillinger, nemlig graden av formell og reell likeverdighet mellom stat og kommune.

Kapittel 9 gir til kjenne et antall aktuelle tiltak, som knytter seg til konklusjonene i kapittel 8 og observasjoner og resonnementer i tidligere kapitler.

Summary

Marthe Indset, Jan Erling Klausen, Geir Møller, Eivind Smith and Hilde Zeiner

Central and local government on equal footing

Joint report NIBR/TF

This volume reports on a project which has investigated the partnership between central and local levels of government in Norway – a partnership which, according to long-standing government policy, is supposed to put Norway’s 429 local and 19 county governments on an “equal footing” with central government.

The report traces the “partnership” rhetoric back to the early 1990s and the revision of the local government act. The idea of central and local government as partners on an equal footing is interpreted as an approach to the long-standing dilemma of balancing the needs for national level steering and territorial equalization associated with the welfare state on the one hand, and the norms and values associated with local self-rule on the other. The “partnership” unfolds nationally through the dialogue between the local government sector and the government through a consultation scheme involving a set sequence of top level meetings as well as a number of negotiated agreements on key welfare services and functions. There is also a dialogue between the local governments and the parliament, Stortinget, mainly through party channels. Additionally, the partnership concept is used with reference to a group of welfare service reforms implemented during the last decade. [To be expanded]

1 Innledning

1.1 Kommunalt selvstyre i velferdsstaten

Utviklingen i den norske velferdsstaten har i stor grad vært en utvikling av den norske velferdskommunen. Veksten i de offentlige oppgavene – særlig etter andre verdenskrig – har innebåret at kommunene har fått stadig bredere og tyngre ansvar. På mange områder snakker vi om en integrert tjenestemodell, der de ulike forvaltningsnivåene har ulike oppgaver i det som kan sees som en kjede av tjenester til innbyggerne. For at velferdstjenestene til innbyggerne skal holde høy kvalitet må alle nivåer ha ressurser og kompetanse til å yte gode tjenester, og det må være en tilfredsstillende samhandling mellom tjenestenivåene.

Norge skiller seg ut fra de andre nordiske landene ved at innholdet i, og rammene for det kommunale selvstyret er forankret i kommuneloven og i særlovgivningen, ikke i grunnloven. Formelt sett bidrar dette til å understreke kommunenes direkte underordnede status i forhold til Stortinget: Kommunesektoren er underlagt Stortingets lover og vedtak. Samtidig har desentraliseringen av stadig nye oppgaver til kommunesektoren innebåret en betydelig styrking av kommunesektoren over tid. Kommunene har også anledning til å igangsette oppgaver på eget initiativ, og mange nasjonale velferdstjenester har sin opprinnelse i kommunene. Det tradisjonelle over-underordningsforholdet blir således en forenklet beskrivelse av stat-kommune-relasjonen. Kommunenes sentrale rolle som produsenter og leverandører av statlig velferdspolitikkk gjør at stat og kommune på mange måter befinner seg i et gjensidig avhengighetsforhold.

Et viktig argument for desentralisering av oppgaver til kommunene er at lokal oppgaveløsning vil innebære at tjenestene er bedre tilpasset lokale forhold og innbyggernes ønsker og behov. Slik lokal tilpasning betyr derfor at kommunene må ha en viss

autonomi i dimensjoneringen og utformingen av tjenestene. Samtidig står likhetstanken sterkt i Norge, spesielt når det gjelder velferdstjenester, og det kommunale selvstyret utfordres stadig av ulike former for statlig styring. Balansen mellom nasjonale hensyn og lokalt selvstyre har historisk sett vært skiftende, og kan beskrives som en pendelbevegelse med stadig varierende tyngdepunkt.

Siden begynnelsen av 1990-tallet har skiftende regjeringer og Storting gått inn for at forholdet mellom stat og kommuner i større grad skal være preget av likeverdighet og partnerskap. Samtidig har man medgitt, gjerne i de samme policydokumentene, at omfanget av statlig detaljstyring *de facto* har økt. Partnerskapstanken har imidlertid gitt opphav til betydelige institusjonelle endringer. Konsultasjonsordningen mellom stat og kommune har fått en fremredende rolle i den nasjonale dialogen i partnerskapet, og tre av de største velferdspolitiske reformene det siste tiåret har tatt form som partnerskap. Disse partnerskapene er preget av fremforhandlet og avtalefestet samhandling mellom statlige instanser og kommunene om tjenesteyting til enkeltpersoner, noe som er en nyskaping i det norske styringssystemet. Samtidig har disse nyskapingene blitt introdusert i en kontekst med mange hierarkiske trekk. Rammene for partnerskapet er preget av betydelige statlige fullmakter til å pålegge kommunene oppgaver og ordninger med hjemmel i lovverket. Samtidig er denne myndigheten avgrenset av kommunenes status som selvstendige forvaltningsnivåer og rettssubjekter, med eget folkevalgt mandat.

Forholdet mellom staten og kommunesektoren preges med andre ord *både* av en partnerskapsmodell og en hierarkisk styringsmodell. Det er dette som er utgangspunktet for prosjektet. Målet har vært å få frem dokumentasjon om hvor likeverdig forholdet mellom staten og kommunesektoren faktisk er. Spesielt er det fokusert på hvordan partnerskapet mellom stat og kommune fungerer i praksis, og hvordan ulike statlige styringsvirkemidler påvirker lokal autonomi og likeverdigheten mellom kommune og stat innenfor et utvalg tjenester. Prosjektet har tre overordnede problemstillinger:

1. Hva er den formelle statusen i likeverdighet i relasjonen mellom staten og kommunesektoren innenfor velferdstjenestene?

2. Hva er den reelle statusen i likeverdigheten mellom staten og kommunene?
3. Hvilke tiltak – både formelt og i praktisk virke – vil kunne gi større grad av likeverdighet mellom staten og kommunene, både formelt og i praksis?

Prosjektet har undersøkt det nasjonale partnerskapet, inklusive fordelingen av oppgaver og myndighet samt bruken av sentrale statlige styringsmidler og arenaer for den nasjonale stat-kommunedialogen. Hovedvekten i prosjektet har imidlertid ligget på empiriske undersøkelser av fire tjenesteområder hvor partnerskapstanken har blitt omsatt til institusjonell reform. Dette er NAV-reformen, reformene innenfor barnevernet, samhandlingsreformen og GNIST-prosjektet innenfor skolesektoren.

1.2 Om de empiriske undersøkelsene

Åtte case-kommuner

Det er gjennomført intervjuer og dokumentstudier i åtte kommuner, med fokus på de fire tema områdene. Kommunene har en viss spredning på størrelse og fylkestilhørighet for å unngå systematiske skjevheter. De åtte kommunene er presentert i Tabell 1.1 nedenfor.

Det ble avholdt en workshop for prosjektet i NIBRs lokaler 19. mars 2012. Workshopen hadde som siktemål å sette søkelyset på hvilke utfordringer, erfaringer og muligheter som ligger i samhandlingsreformen spesielt, og for at stat-kommuneforholdet skal bli mer likeverdig generelt. 13 folkevalgte og tjenestemenn fra Askim, Fredrikstad, Ringerike, Lier, Lunner og Moss kommuner deltok, i tillegg til representanter for KS, KRD, TF og NIBR. Innspill fra workshopen er brukt i de empiriske analysene i denne rapporten.

Tabell 1.1 *Oversikt over case-kommuner*

Kommune	Fylke	Innbyggere (2012)
Rælingen	Akershus	16170
Hurdal	Akershus	2657
Harstad	Nordland	23640
Gjesdal	Rogaland	10778
Time	Rogaland	16769
Re	Vestfold	8936
Horten	Vestfold	26307
Askim	Østfold	15096

Nasjonale undersøkelser

Prosjektet har gjennomgått lover, forskrifter og ulike styringsdokumenter knyttet til de fire sektorene som omfattes av opplegget, samt Stortingsmeldinger, offentlige utredninger og andre relevante dokumenter. Heri inngår også en enkel studie av konsultasjonsordningen og en gjennomgang av finansieringsordninger.

Videre inngår et antall informantintervjuer på sentralt nivå, som inkluderer KS og noen av departementene og direktoratene.

Prosjektet har også undersøkt også finansieringsordningene innenfor de fire sektorene, med henblikk på bruken av budsjettmessige styringsmidler.

Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS, og er gjennomført i henhold til normene for personvern og forskningsetikk.

1.3 Om oppbyggingen av rapporten

Det etterfølgende kapittel 2 tar for seg prosjektets innfallsvinkel til ”likeverd”, og hvordan dette begrepet bør forstås på bakgrunn av

endringer i stat-kommuneforholdet gjennom det siste tiåret. Det legges spesiell vekt på å få frem hva som kjennetegner partnerskapet mellom stat og kommune, og ut i fra dette utvikles det et rammeverk for analysen av likeverd i de etterfølgende kapitlene.

Kapittel 3 tar for seg tre forhold som har viktig betydning for partnerskapet mellom stat og kommune. Et avsnitt undersøker lovgivningen innenfor grunnskoleopplæringen, NAV, barnevernet og helsesektoren, med det siktemål å vurdere hvor inngående og detaljert styring lovverket representerer. Et annet avsnitt undersøker bruken av øremerkede midler innenfor de samme sektorene, som er et annet utslag av statlig styring med bindende virkning for kommunene. Et tredje avsnitt ser på konsultasjonsordningen og de bilaterale avtalene mellom KS og regjeringen.

Kapitlene 4-7 har i grove trekk den samme oppbyggingen, og tar for seg de fire tjenesteområdene hver for seg. Kapitlene starter med en beskrivelse av den aktuelle sektoren/reformen i stort, og analyserer "likeverd" først slik dette kommer til uttrykk i det overordnede forholdet mellom stat og kommuner (lovverk og styringsdokumenter, dialogen mellom staten og kommunesektoren). Deretter rettes fokus på det regionale nivået; på både avtalene mellom kommunene og de statlige myndighetene som inngår i partnerskapene men også på utøvelsen av tilsyn og klagebehandling. Til sist undersøkes den fortløpende samhandlingen mellom stat og kommune på tjenestenivå.

Kapittel 8 gir en samlet analyse av partnerskap og likeverdighet mellom stat og kommune, ut ifra analyseapparatet i kapittel 2 og de empiriske observasjonene i de etterfølgende kapitlene.

Kapittel 9 skisserer aktuelle tiltak for å styrke likeverdigheten mellom stat og kommune, men utgangspunkt i konklusjonene i kapittel 8.

2 Generell tilnærming til likeverd

2.1 Innledning

Gjennom snart 20 år har skiftende regjeringer og Storting gitt uttrykk for at forholdet mellom staten og kommunene i økende grad skal være preget av *likeverdighet* og *partnerskap*. Bruken av disse begrepene fra regjeringshold ser ut til å ha sitt opphav en stortingsmelding om forholdet mellom staten og kommunene som regjeringen Brundtland III avga i 1992-93 sesjonen, og som Stortinget ga sin tilslutning til ved behandlingen av den påfølgende innstillingen.¹ Tråden ble tatt opp igjen i 2000 av oppgavefordelingsutvalget, som la partnerskapstankegangen til grunn for sin drøfting av oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune,² og i den etterfølgende stortingsmeldingen om oppgavefordelingen som ble avgitt i mars 2001.³ Senere fremheves idealet om partnerskap og likeverd blant annet i stortingsmeldinger om regionreformen i 2006⁴ og om lokaldemokratiet i 2008⁵. Interessant nok brukes ikke begrepene ”likeverdighet” og ”partnerskap” om forholdet mellom staten og kommunene i stortingsmeldingen om ”Stat og kommune – styring og samspel” som kom i 2012,⁶ men regjeringen fremhever beslektede forhold, slik som dialog og samhandling. Som vi skal komme nærmere inn

¹ St.meld. nr. 23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunane, Innst. S. nr. 156 (1992-93)

² NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune

³ St.meld.nr.31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling ble avgitt midt i den kortvarige virketiden til regjeringen Stoltenberg I.

⁴ St.meld. nr. 12 (2006–2007) Regionale fortrinn – regional framtid

⁵ St.meld. nr. 33 (2007–2008) Eit sterkt lokaldemokrati

⁶ Meld. St. 12 (2011-2012)

på senere, er det imidlertid en meget omfattende bruk av begrepene "likeverdighet" og "partnerskap" i dokumenter som knytter seg til konkrete ordninger for partnerskap og dialog.

Brundtland III-regjeringens bruk av begrepene partnerskap og likeverd fulgte opp et skifte i retorikk som blant annet ble innvarslet i utredningen om ny kommunelov, som kom to år tidligere.⁷ I kommunelovutredningen drøftes forholdet mellom stat og kommune med vektlegging av balansen mellom det lokale selvstyret og behovet for statlig styring. Utredningen fremhever rammestyring som prinsipp. Den foreslår en nedtoning av bestemmelsene om statlig tilsyn og kontroll (s. 85), og hevder at *"siktemålet må være å oppbeve all detaljstyring som ikke lenger har noen funksjon og har overlevd seg selv, uten dermed å fravike de nasjonale hensyn til likeverdig produksjon og fordeling av offentlige tjenester"* (s. 84). På bakgrunn av dette fremholdes det at *"Men man kan hevde at disse hensyn [behovene for statlig styring] ivaretas best ved et partnerskap mellom stat og kommune og at de bør utformes slik at det kommunale selvstyret ikke tomnes for reelt innhold"* (s. 90).

Disse sitatene fra utredningen om ny kommunelov viser at det på begynnelsen av 1990-tallet var stor oppslutning om en politikk hvor det lokale selvstyret og kommunenes handlingsrom ble fremhevet som positivt og verdifullt. Historisk sett fremheves ofte et antall betydelige "fristillende" statlige reformer overfor kommunesektoren i de foregående årene, som befester dette inntrykket. Her inngår plan- og bygningsloven av 1985, som ga kommunene vedtaksmyndighet i arealplanleggingen, det nye inntektssystemet i 1986 som blant annet innebar en sanering av øremerkede tilskudd, forsøkene etter Frikommuneloven av 1986, og den nye kommuneloven av 1992, som blant annet ga kommunene økt frihet til selv å velge prinsipper for politisk og administrativ organisering.⁸ Fimreite (2003) har knyttet denne øyensynlige fristillingsbølgen (som riktignok antagelig var mindre entydig enn denne korte fremstillingen kan gi inntrykk av) til et historisk sammenfall mellom høyresidens vektlegging av

⁷ NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

⁸ Kommuneloven av 1992 gir riktignok ikke et entydig bilde av økt kommunal frihet. Loven unnlater å bruke begreper som «selvstyre» eller lignende, og innførte for første gang (sammen med endringer i særlovene) tilnærmet generell adgang til å påklage kommunale enkeltvedtak til organer i statsforvaltningen.

markedsrettet fristilling innenfor ”New Public Management” og en mer venstreradikal vektlegging av deltagelse og desentralisering.

Man kan hevde at diskursen om forholdet mellom stat og kommuner gjennomgikk en glidende overgang – fra en tradisjonell diskurs om verdien av lokalt selvstyre, og over til et ideal om partnerskap og likeverd. Men uansett var ikke overgangen bare av retorisk art, den medførte også et antall institusjonelle endringer. Partnerskapstankegangen ligger bak opprettelsen av konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren, som først ble innvarslet i St.prp.nr.1 for 2000-2001. Denne ordningen omfatter flere årlige konsultasjonsmøter mellom regjeringen og KS, med særlig fokus på kommuneøkonomien, samt inngåelse av bilaterale avtaler (i senere år også knyttet til samarbeid om gjennomføring av store reformer). Også innføringen av et forenklet rapporteringssystem (KOSTRA) og forventningsbrevene til fylkesmannen hører inn i dette bildet. Slik sett kan ”partnerskapet” mellom stat og kommune omtales i bestemt form entall, men begrepet kan også brukes i flertall, med henvisning til et antall sektorvise partnerskapsreformer de siste 10 årene.

Dette prosjektet har undersøkt tre sektorer som har gjennomgått slike reformer, nemlig NAV-reformen, samhandlingsreformen og forvaltningsreformen i barnevernet. I tillegg har vi også tatt for oss skolesektoren med særskilt blikk på rekrutteringstiltaket GNIST. Partnerskapsreformene tilfører flere nye momenter i stat-kommuneforholdet. De nye ordningene innebærer løpende tjenestesamarbeid om enkeltbrukere, regulert av avtaler som er fremforhandlet mellom kommunene og regionale statsetater. Dette er fremmedelementer i forholdet mellom stat og kommunesektor, i forhold til hvordan organiseringen var før ideene om partnerskap og likeverdighet kom på bordet for omkring 20 år siden. Man kan slik sett hevde at overgangen fremstår som mindre glidende og mer markert når man ser på de konkrete ordningene som er iverksatt, enn når man bare ser på endringene i retorikk.

Det er viktig å analysere og drøfte endringene i både retorikk og organisering, og dette kapittelet skal gå gjennom en del forhold vi mener er sentrale i så måte. Men det mest avgjørende spørsmålet i dette prosjektet er om begrepene ”partnerskap” og ”likeverd” er dekkende for den faktiske situasjonen i forholdet mellom staten og kommunene. I hvilken grad har 20 år med retorisk og institusjonell

endring ført til at forholdet i større grad er preget av likeverdig samhandling og dialogpreget partnerskap, slik Brundtland III, senere regjeringer og skiftende Storting har gått inn for?

Dette siste spørsmålet er av empirisk art, og vil bli besvart i senere kapitler i denne rapporten. Vårt hovedanliggende i dette kapitlet er å drøfte de retoriske og organisatoriske endringene som er nevnt ovenfor, for å komme frem til en operasjonalisert forståelse for hva disse endringene prinsipielt sett innebærer. Dette skal lede fram til en presentasjon av det analytiske rammeverket som har blitt brukt i de empiriske undersøkelsene og i analysen av resultatene.

2.2 Retorisk endring

Vi henviste i forrige avsnitt til et antall dokumenter, hovedsakelig stortingsmeldinger og utredninger, hvor de politiske målene om økt innslag av partnerskap og likeverd mellom staten og kommunene har blitt presentert. Noen av disse tekstene er mer utførlige og informative enn andre, og dermed verdt en nærmere drøfting. Stortingsmeldingen som først innvarslet økningen i partnerskap og likeverd, St.meld. nr. 23 for 1992-93, har særlig én passasje som ofte er sitert i etterfølgende dokumenter, blant annet i NOU 2000:22 og i St. mld. nr. 31 (2000-2001). Dette er en passasje hvor partnerskap presenteres som et av tre alternative perspektiver på forholdet mellom staten og kommunene. De to andre perspektivene er det hierarkiske og det løst koblede.

Det *hierarkiske* perspektivet vektlegger at staten er overordnet kommunene, at kommunene skal iverksette statlig politikk og at staten kan bestemme hva slags oppgaver som skal utføres, og hvordan. Det *løst koblede*, derimot, vektlegger kommunal autonomi. Her har kommunene stor handlefrihet til selv å velge hvilke oppgaver de ønsker å igangsette, og hvordan disse skal utføres. Det tredje perspektivet, *partnerskapsperspektivet*, er preget av ”sammenveving eller sammenfiltrering”, noe som utløser et behov for samordning og samhandling (NOU 2000:22, s. 91). Dette følger av at staten i dette perspektivet har en aktiv og målrettet rolle, samtidig som kommunene skal ha betydelig ansvar og innflytelse.

Det er mange sider ved denne innfallsvinkelen som er verdt å feste seg ved. Man kan si at de to perspektivene *hierarkisk* og *løst koblet* avspeiler at kommunale oppgaver delvis er pålagt fra staten gjennom særlovgivningen, delvis ved at kommunene selv har valgt å sette dem i gang. Dette er flere steder beskrevet som hhv. et ”ovenifra og ned” og et ”nedenifra og opp”-perspektiv (se f.eks NOU 2000:22, s. 60) og reflekterer det faktum at kommunene er selvstendige juridiske rettssubjekter med et negativt avgrenset ansvarsområde. Dette skiller kommunene fra de fleste andre forvaltningsorganer, og innebærer at kommunene selv kan velge å påta seg oppgaver dersom dette ikke er uttrykkelig forbudt ved lov, eller at disse oppgavene ved lov er tillagt andre organer.⁹ Når kommunen selv velger å sette i gang en oppgave som ikke er pålagt av staten, er det rimelig å anta at staten ikke har betydelige styringsinteresser overfor denne oppgaven. Dermed kan relasjonen mellom nivåene bli ”løst koblet” ved at staten inntar en tilbaketrukket posisjon. Her er det også viktig å ha i mente at siden oppgaver kommunen selv velger å iverksette ikke er lovpålagt, vil staten også mangle det juridiske grunnlaget for å involvere seg, noe som med nødvendighet gjør situasjonen løst koblet. Når det gjelder oppgaver som er pålagt kommunene gjennom særlovgivningen, vil det hierarkiske (eller ”ovenifra og ned”-) perspektivet ofte passe bedre. De viktigste mekanismene for statlig ”hierarkisk” styring av kommunene vil bli drøftet senere i kapittelet.

Men forholdet mellom ”hierarkisk/ovenifra og ned” på den ene siden, og ”løst koblet/nedenifra og opp” er ikke statisk, det kan endre seg over tid. Som flere forfattere har bemerket, har mange velferdsoppgaver først blitt satt i gang lokalt, for så senere å bli løftet opp til å bli en del av det nasjonale velferdssystemet – noe som også har innebåret gradvis mer inngående statlig styring. I alle fall innebærer dette at ingen av perspektivene er ment å være heldekkende for stat-kommuneforholdet. ”Hierarkisk” og ”løst koblet” vil være dekkende betegnelser i ulik grad innenfor ulike sektorer og på ulike tidspunkt.

⁹ Se for eksempel drøftingen av negativ avgrensning i kommunelovutvalgets utredning (NOU 1990:13, s. 91). Spørsmålet ble sist drøftet i Meld. St. nr. 12 (2011-2012), s. 40, med henvisning til Bernt, Overå og Hove (2002): *Kommunalrett, 4. utg.* Oslo: Universitetsforlaget.

Hvordan plasserer så det tredje perspektivet seg, altså partnerskapet? Det kan være informativt å gå litt nærmere inn på bruken av dette begrepet hos kommunelovutvalget av 1990. Som nevnt ovenfor, fremholdt dette utvalget at ”partnerskap” mellom stat og kommune kunne være den beste løsningen for å ivareta statens styringsbehov uten å tømme det lokale selvstyret for reelt innhold. Utvalget la til grunn at det hadde funnet sted en ”integrasjon” mellom forvaltningsnivåene, og at statlige inngrep og denne integrasjonen er et uttrykk for det samspillet som må prege en moderne velferdsstat (s. 83).¹⁰ Men utvalget viste også til det de mente var en tendens til at statlig styring i økende grad fant sted gjennom ”rammestyring”. I en slik situasjon toner man ned direkte former for kontroll, og styring med organisatoriske forhold, som utlegges slik:

Både rettslig og finansiell kontroll retter seg mot enkeltvedtak, den har gjerne karakter av detaljstyring, og har følgelig i stigende grad vært oppfattet som unødvendig og byråkratisk. Et annet siktepunkt har vært de organisasjonsmessige strukturer i kommunalforvaltningen (...) staten har gjennomgående sett på den organisatoriske struktur (antall og størrelse av kommuner) med argusøyne og oppfattet den som en egen eksklusiv domene, som i likhet med organisasjonsforhold måtte reguleres med rettslige virkemidler (s. 81).

Som alternativ til dette kommer rammestyring, som retter seg mot ”de generelle rammer som legges til grunn for kommunenes løpende virksomhet”, og da særlig innenfor den økonomiske styringen. Rammestyring knyttes til den daværende fremveksten av ”målstyring”. Hensikten fremholdes først og fremst å være å oppnå effektiviseringsgevinster gjennom økt lokal fleksibilitet, og at rammestyring slik skulle gi kommunene større disposisjonsfrihet. Også informasjon, veiledning og planleggingsstandarder fremheves som styringsmidler som har

¹⁰ Ideen om integrasjon mellom styringsnivåene er tilbakevendende både i offentlige dokumenter og akademiske publikasjoner om stat-kommuneforholdet, og er blant annet drøftet av Offerdal (1979): Kommunane som iverksettara av statleg politikk. I Baldersheim, H., Offerdal, A. og Stratnd, T.: *Lokalmakt og sentralstyring*. Oslo: Universitetsforlaget.

sammenheng med overgangen til rammestyring (s. 73). Utvalget mente videre at de tiltagende tendensene til rammestyring så ut til å sammenfalle med en tiltagende bruk av ”verdipåvirkning” som styringsform, der rettslig og finansiell kontroll var mer fremtredende i ”tradisjonelle” former for statlig inngrep i kommunesektoren.

Utvalget kunne vise til at disse tendensene var i tråd med andre utredninger i de foregående årene, hvor rammestyring ble fremhevet som et ideal. For eksempel fremholdt Hermansenutvalget om ”En bedre organisert stat” året før¹¹ at *”Tendensen er at en i økende grad har ønsket å legge mindre vekt på detaljerte lover og regelverk og øremerkede tilskuddsordninger, og erstatte dette med rådgivning og klarere definerings av hovedmål og gitte total rammer”* (NOU 1989:5, s. 119). Kommunelovutvalget bifalte denne utviklingen, og gikk blant annet inn for en nedtoning av bestemmelsene om statlig styring og kontroll, større spillerom for lokale variasjoner i administrativ og politisk organisering og større statlig forutsigbarhet (s. 85).

Dermed synes det klart at ideen om ”partnerskap” mellom staten og kommunene bør kobles til situasjonen på slutten av 1980-tallet, både verdimesig og på bakgrunn av faktiske utviklingstrekk. Kommunelovutvalget erkjente at fremveksten av velferdsstaten medførte omfattende statlige styringsinteresser. Utvalget fremhevet rettsikkerhet, effektivitet, utjevning og makroøkonomisk styring som de fire viktigste hensyn i så måte. Dette får konsekvenser for idealene om kommunal ”frihet”. Utvalget trekker trådene tilbake til formannskapslovene av 1837 og den datidige fremhevelsen av kommunal frihet fra statlige inngrep, men fremholder at frihetsidealet *”nødvendigvis betyr noe annet i våre dager enn det gjorde i tidligere historisk sammenheng”* (s. 71). Man ser en tilsynelatende motsetning mellom *”det verdsett som knytter seg til det kommunale selvstyret i sin helhet og den likhets- og utjevningsverdien som preger de nasjonale målsetninger i en utviklet velferdsstat”* (s. 73). Men tilsvaret på dette dilemmaet er i følge utvalget verken å utradere det lokale selvstyret eller at staten skal oppgi likhets- og utjevningsverdien. Utvalget skrev sin utredning i en periode med økende fristilling blant annet i form av nytt inntektssystem, frikommuneforsøk og endelig den nye kommuneloven, og denne utviklingen sammenfalt

¹¹ NOU 1989:5 En bedre organisert stat (Hermansenutvalget)

med fremveksten av mål- og rammestyring som prinsipp – ikke bare innenfor stat-kommunerelasjonen, men mer generelt som et prinsipp for styring innenfor offentlig sektor. I denne sammenheng ble rammestyring sett på som en løsning på dilemmaet. ”Partnerskapsperspektivet” er dermed et perspektiv hvor staten har omfattende styringsinteresser, men hvor rammestyring og overordnede føringer gjør det mulig å ivareta disse samtidig som kommunene får betydelig handlefrihet og spillerom.

Fremhevingen av rammestyring og partnerskap har fulgt offentlige dokumenter om relasjonen mellom stat og kommuner siden da. En milepæl var stortingsmeldingen om oppgavefordelingen mellom stat, fylke og kommune i 2001¹², som fulgte opp Oppgavefordelingsutvalget.¹³ Når man leser denne meldingen er det interessant å se at situasjonsforståelsen har endret seg en god del fra utredningen og meldingen ti år tidligere, samtidig som målene har blitt beholdt. Mens både Hermansenutvalget, kommunelovutvalget og stortingsmeldingen om ny kommunelov mente å se en tendens til økt rammestyring og mindre detaljstyring, og bifalt dette, fremholder meldingen fra 2000 at:

Regelverk, øremerkede tilskudd og handlingsplaner er blitt benyttet i stadig økende grad det siste tiåret, sammen med krav til rapportering og statlig tilsyn. Regjeringen innser at denne sterke statlige styringen ikke nødvendigvis har gitt et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Samtidig har den statlige detaljstyringen svekket mulighetene til lokale løsninger tilpasset det enkelte lokalsamfunns og dets innbyggers behov og prioriteringer. (St. meld. nr. 31 (2000-2001, intro til kap. 5)

Regjeringen medgir også eksplisitt at ”*Selv om rammestyring over lengre tid har vært et viktig styringsprinsipp i forholdet mellom staten og kommunesektoren, har detaljstyringen av kommunesektoren økt*” (s.27). Man medgir også at dette har svekket det lokale selvstyret, redusert kommunenes frihet til å ta hensyn til lokale behov og prioriteringer, til å få til lokale løsninger og utnytte ressursene

¹² St.meld.nr.31 (2000-2001)

¹³ NOU 2000:22

effektivt (s. 27). For å snu denne utviklingen, innvarsles en utvikling av ”nye styringsformer basert på veiledning og dialog”. Man viser til de tre perspektivene fra 1992-93-meldingen, og fremholder igjen at regjeringen ønsker å legge større vekt på partnerskapsmodellen.

Meldingen har ingen inngående analyse av hvorfor detaljstyringen hadde økt, samtidig som retorikken om partnerskap hadde blitt holdt konstant. Men problemdiagnosen ser ut til å være solid. Fimreite og Flo (2001) har vist til at øremerkede tilskudd utgjorde en større del av statlige overføringer i 1999 enn ved innføringen av rammetilskudd i 1986, og at antallet lover og forskrifter som berører kommunene steg med 50% i samme periode. I et historisk perspektiv har økt ”detaljstyring” på 1990-tallet blitt knyttet til de store velferdsstatlige handlingsplanene i denne perioden, innenfor eldreomsorgen, psykisk helse og andre områder.

Retorikken knyttet til partnerskapet er ganske uforandret fra meldingen snaue ti år tidligere. Det heter at:

Forholdet mellom staten og kommunesektoren kan også ses på som et partnerskap. Kommunesektoren har ansvaret for noen oppgaver, mens staten har ansvaret for andre. Likevel er ikke staten ekskludert fra innflytelse på områder hvor kommunene er tillagt hovedansvar, og omvendt. Ansvaret til staten og kommunesektoren er sammenvevd, og må derfor løses gjennom samarbeid. Perspektivet innebærer ikke fravær av statlig styring, men at styringsrelasjonene i større grad er preget av gjensidighet og likeverd.” (fra kapittel 5.1).

Vektleggingen av rammestyring ble senest befestet i stortingsmelding 12 for 2011-2012. Det fastslås allerede i andre setning at den statlige styringen av kommuner og fylkeskommuner skal baseres på juridisk og økonomisk rammestyring, veiledning og dialog (Meld. St. 12, 2011-2012, s. 5), med henvisning til St. meld. nr. 23 (1992-93). Dette er altså omtrent det første som fastslås i stortingsmeldingen fra 2012. Interessant nok observeres det også at:

Departementet meiner det er grunnlag for å konstatere at det no er både større omfang og meir detaljering i

utforminga av statlege styringsverkemiddel enn det var for 10–15 år sidan. (s. 72)

Dette er altså den samme observasjonen som i St. meld. nr. 31 (2000-2001), som ble gjengitt på side 29 ovenfor. Regjeringen står med andre ord fast på at rammestyring fortsatt skal være det overordnede prinsippet, samtidig som man medgir at detaljstyringen fortsetter å øke. Dette fremstår som svært paradoksalt. Vi skal senere i dette kapitlet (avsnitt 2.5) drøfte partnerskapsbegrepet i lys av de betydelige innslagene av hierarkisk styring i forholdet mellom staten og kommunene. Her vil forskjellene mellom rammestyring og detaljstyring være et sentralt punkt.

Men det er påfallende at melding nr. 12 i liten grad benevner forholdet mellom stat og kommune ved hjelp av begrepene ”likeverdighet” og ”partnerskap”. Begrepet ”likeverdig” reserveres til spørsmålet om likeverdige tjenester til individer, og brukes i det hele tatt ikke om forholdet mellom stat og kommuner. Begrepet ”partnerskap”¹⁴ brukes mest med referanse til kommunens rolle som samfunnsutvikler og som part i regionale partnerskap, og nevnes bare i to passasjer som betegnelse på relasjonen mellom stat og kommuner. I kapitlet om ”Samhandling og dialog i eit system med fleirnivåstyring” (6.5.2) brukes partnerskap som en av flere benevnelser på nyere styringsformer, på linje med ”samstyring” eller ”governance” (s. 67). På den etterfølgende siden brukes begrepet om NAV-reformen, i en eksemplifisering av flernivåstyring. Dermed er den omfattende retorikken knyttet til begrepene likeverdighet og partnerskap tonet sterkt ned i meldingen.

Meldingen er opptatt av at stat og kommuner opptre i et flernivåsystem, og at dette medfører et behov for *samordning* (s. 68). Dette er, i motsetning til partnerskap og likeverd, et mye brukt begrep i meldingen. Det fremholdes at:

- Samordning gjennom dialog og samhandling kan sikre helheten, siden staten er langt mer sektorisert organisatorisk enn kommunene

¹⁴ Meldingen er skrevet på nynorsk.

- Dialogbasert samhandling kan gi bedre utnyttelse av lokale og regionale fortrinn og ressurser

Meldingen drøfter normene og verdiene som ligger i det lokale selvstyret opp mot de hensyn som taler for statlig styring,¹⁵ og drøfter ”spenninger og drivkrefter” i en situasjon der stat og kommuner er tett sammenvevd. Man bruker, med henvisning til Offerdal (2005) begrepet ”integrasjonsmodellen” som en benevnelse på dette, og viser til at forståelsen av kommunenes ”autonomi” nødvendigvis må bli annerledes enn i ”klassisk” forstand. Så kommer det en interessant vending i diskusjonen. Man viser til at ”*Sjølve grunngevinga for sjølvstyret ligg i å ha ein viss fridom til lokal variasjon*” (s. 15) og viser til hvordan rettighetsfesting, øremerking av midler og andre forhold kan oppfattes som motsetninger til dette. Men så snur meldingen gangen i argumentasjonen ved å vise til resultater fra en undersøkelse som indikerer at intervjuede innbyggere ikke ser en slik motsetning. Grunnen til dette hevdes å være at de intervjuede var mer opptatt av at de kommunale tjenestene skal være ”likeverdige” enn ”like” (i betydningen identiske) innbyggerne imellom, uanhengig av bostedskommune, og at slik resultatbasert likeverdighet betinger et lokalt spillerom. Kjernen i argumentet er dermed at når hensynet til nasjonal likhet omdefineres til å dreie seg om likeverdige tjenester, svekkes behovet for nasjonal styring til fordel for økt lokalt spillerom.¹⁶

Behandling av meldingen i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité (Innst. 270 S, 2011-2012) er gjennomgående preget av at komitémedlemmene enten støtter regjeringens oppfatninger eller ønsker å gå enda lengre i retning av rammestyring og avklaring av statlig myndighet overfor kommunene.¹⁷ Dette fremkommer for eksempel av følgende merknad:

¹⁵ Denne avveiningen drøftes nærmere i avsnitt 2.5.1 på side 31ff.

¹⁶ De ulike betydningene av ”likhet” i tjenestetilbudet drøftes i flere av dokumentene og utredningene som ligger til grunn for dette kapitlet. Siden det inneværende prosjektet ikke dreier seg om dette spørsmålet men om en annen betydning av begrepet likeverdighet, vil ikke disse resonnementene forfølges ytterligere.

¹⁷ Dette reflekteres i Stortingets behandling av innstillingen i plenum den 31. mai 2012. Her bemerket saksordføreren at ”etter at den ene utsettelsen avløste den

Flertallet¹⁸ viser til at statliggjøring av viktige velferdsoppgaver vil kunne avgrense det lokale folkestyret, føre til økt byråkratisering, føre til en sentralisering av avgjørelsesmakt, gi folk flest færre muligheter til å påvirke hverdagen sin og lokalsamfunnet, og trolig også svekke motivasjonen for å engasjere seg i lokalpolitikken (s. 42).

Det samme flertallet stiller seg kritisk til tiltagende rettighetslovgivning og bemerker at dette gir *mindre rom for lokale tilpasninger og for lokalpolitiske prioriteringer, og det svekker forutsetningen for mål- og resultatstyring av kommunene (ibid.)*.

Medlemmene fra Høyre, KrF og delvis Fremskrittspartiet går gjennomgående lengst i retning av å gi merknader som støtter opp om det lokale selvstyret. For eksempel bemerkes det at:

Disse medlemmer¹⁹ mener det har blitt et uoversiktlig system av rettigheter, med den konsekvens at det stadig skjer lovbrudd. Disse medlemmer mener at å lovfeste en rettighet er et signal om prioritering. I et uoversiktlig system med mange lovfestede rettigheter kan imidlertid prioritering av hva som er viktigst, bli vanskelig. Det bør kunne stilles spørsmål om Kommune-Norge er blitt pålagt et uforsvarlig stort ansvar ved at stadig flere oppgaver blir lovpålagt. De viktigste individrettighetene kan fort bli skjøvet til side når kommunene må forholde seg til en uoversiktlig mengde av lovfestede rettigheter (s. 43).

Komiteen la også vekt på fylkesmannens rolle, og medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet bemerket at *Problemer oppstår når fylkesmannen opptrer som «dommer» som ikke bare følger regelverket, men selv utøver politisk skjønn* (s. 45). Videre støttet medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti et krav fra KS om at *fylkesmannen får større frihet til å prioritere alle statlige tilsyn rettet mot kommunesektoren, dette betyr også at fylkesmannen har rett til å avvise ønske om tilsyn fra sektorinteresser i staten ut fra en helhetlig vurdering* (s. 47).

andre, dalte forventningene, her var det for store indre motsetninger i regjeringen til at man kunne forvente konkrete forslag. Og ganske riktig (...).

¹⁸ Alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet

¹⁹ H, Frp og KrF

Komiteen støttet regjeringens positive vurdering av konsultasjonsordningen, og en samlet komité støttet et krav fra KS om at *regjeringen bør varsle nye lover rettet mot kommunesektoren i kommuneproposisjonen og bruke konsultasjonsordningen til å drøfte hvordan kommunesektoren på en best mulig måte kan involveres i lovgivningsprosessen* (s. 46). Igjen gikk medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti lengre enn flertallet, og støttet også et krav fra KS om *et mer forpliktende regelverk som legger føringer for statlig styring av kommunesektoren, og at regelverket utformes slik at det bidrar til en bedre balanse mellom kommunene og statsforvaltningen* (ibid.).

Samlet sett viser gjennomgangen i dette avsnittet at rammestyring og videreutvikling av partnerskapet mellom stat og kommune har vært et uttrykt mål i den nasjonale politikken overfor kommunene gjennom flere tiår, og at dette også gis stor oppslutning i det inneværende Storting. Samtidig har bekymringen for tiltagende detaljstyring og andre mekanismer som ses på som undergravende for de samme prinsippene vært like gjennomgående, og denne bekymringen deles altså av både regjering og Storting – nettopp de myndigheter som har det avgjørende ord i saken. Dette paradokset vil bli et tilbakevendende tema i det følgende.

2.3 Institusjonell endring

Dette prosjektet skal fokusere på flere reformer som kan knyttes til partnerskapsbegrepet. For det første gjelder dette tre ordninger som ble varslet i St.prp.nr.1 (2000-2001) og St.meld.nr.31 (2000-2001), hvor det ble lagt opp til at statlig detaljstyring skulle reduseres og at oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene skulle vurderes. Blant elementene i det statlige fornyelsesarbeidet rettet mot kommunesektoren var utvikling av nye styringsvirkemidler. Her inngår KOSTRA, forventningsbrevene til fylkesmennene og konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren.

For det andre skal prosjektet ha hovedfokus på fire velferdsstatlige reformer som ble gjennomført på 2000-tallet og til dels fremdeles er under iverksetting. Dette prosjektet har ikke hatt som ambisjon å foreta en fullstendig kartlegging av alle slike ordninger. I samråd med oppdragsgiver har det imidlertid blitt valgt ut tre reformer som nok utgjør hovedvekten. Dette er NAV-reformen,

Samhandlingsreformen, reformen innenfor barnevernet. Vi skal også se på GNIST-satsingen innenfor grunnskolesektoren.

Begge disse gruppene av reformer kan knyttes til partnerskapsbegrepet på ulike måter, men de har ganske ulikt fokus og virkemåte. Den første gruppen kan betegnes som ledd i partnerskapet mellom stat og kommuner generelt, i bestemt form entall, og retter seg mot den overordnede stat-kommunerelasjonen. Den andre gruppen reformer griper direkte inn i de enkelte sektorenes virkemåte, og introduserer etter vår oppfatning virkemidler og samhandlingsmåter som representerer et ganske radikalt brudd med den innarbeidede modusen for statlig styring med kommunesektoren. Vi skal senere i kapitlet komme inn på hvordan disse formene for partnerskap kan vurderes ut ifra tankegangen om ”likeverd” som er dette prosjektets viktigste tematiske og empiriske fokus.

2.3.1 Partnerskapet mellom stat og kommuner: KOSTRA, forventningsbrev og konsultasjonsordningen

I St.meld.nr.31 (2000-2001) presenteres KOSTRA, forventningsbrev og konsultasjonsordningen som virkemidler som *”er i tråd med regjeringens ønske om å endre forholdet mellom stat og kommune til et partnerskap basert på tillit og respekt”* som skal føre til at styringsrelasjonene *”i større grad er preget av gjensidighet og likeverd”* (5.5). Det første av disse, *KOSTRA*, er et system for rapportering av kommunal økonomi og tjenesteproduksjon. I stortingsmeldingen fremholdes det at dette systemet skal være til nytte for både staten og kommunene, og kunne brukes av kommunene til å sammenligne egen produktivitet med andre kommuner. Samtidig skulle systemet være forenklende, og bidra inn i dialogen mellom stat og kommuner om kommuneøkonomien. Dette har, som vi skal se, vært et sentralt tema innenfor konsultasjonsordningen.

Det andre virkemiddelet, *forventningsbrev*, er ment å støtte fylkesmannsembetenes veilednings- og samordningsfunksjon overfor kommunene. Fylkesmennene får hvert år et dokument fra KR D som gir en samlet fremstilling av endringer i nasjonale politiske styringssignaler på ulike områder. Dokumentet er ordnet departementsvis, og viser blant annet til nye rundskriv og

veiledere, lov- og forskriftsendringer og andre nasjonale politiske avgjørelser med konsekvenser for kommunene. Fylkesmennene kan, med utgangspunkt i dette, velge å utforme et *forventningsbrev* til kommunene, som gir en samlet fremstilling av nasjonale, politiske styringssignaler innenfor ulike områder. Bruken er forskjellig. Innhold og form kan variere fra embete til embete, og mange embeter bruker dem ikke (Indset et al. 2011, Hansen et al. 2009).

Iverksettingen av *konsultasjonsordningen* hører også hjemme i dette bildet. Ordningen ble opprinnelig foreslått av Rattsø 1-utvalget²⁰ og innført av regjeringen Bondevik II. Ordningen kom i gang i 2000 som en prøveordning og har vært fast siden 2001. Konsultasjonsordningen omfatter fire årlige møter som tematisk sett følger en fastsatt syklus. På disse møtene er partene representert ved henholdsvis arbeidsutvalget til KS' sentralstyre ledet av KS' leder, og statsråder eller statssekretærer fra de mest kommunerelaterte departementene. KRD og FIN har spesielt ansvar for ordningen, og fagdepartementene møter i den grad dette er tematisk relevant. KRD leder konsultasjonsmøtene, og ivaretar også referentfunksjonen. KRD stiller med minister og gjerne en statssekretær til disse møtene, mens de andre departementene normalt stiller med statssekretær. Det første møtet ble avholdt 23/2-2000.

Hovedtema for konsultasjonsordningen er kommuneopplegget i statsbudsjettet. KS har ønsket å få en rammeavtale eller intensjonsavtale om hovedelementer i det kommuneøkonomiske opplegget, noe regjeringen ikke har ønsket å gå inn på, bl.a. fordi Stortinget reelt skal fastsette kommunesektorens rammer gjennom statsbudsjettet. Dette betyr at de overordnede, samlede rammene for kommuneopplegget ikke inngår i konsultasjonene, men at de rettes mot beregninger av *hva som kan oppnås* innenfor kommunesektorens inntekstrammer. *Fellesdokumentet* er det skriftlige resultatet av konsultasjonsmøtene. Dokumentet er ikke juridisk bindende, men det er en forutsetning for å få konsultasjonsordningen til å fungere at partene følger opp sine forpliktelser (NOU 2005:6).

Et viktig element i konsultasjonsordningen, i tillegg til møtesyklusen, er inngåelse av bilaterale avtaler. Avtalene innebærer

²⁰ NOU 1997:8

at bestemte tema settes på dagsorden og til en mer systematisk, tettere og omfattende dialog og samarbeid mellom staten og KS rundt disse temaene (Indset og Klausen 2007). Det er pr. dato åtte slike avtaler som er gjeldende. Fire av dem dreier seg om kvalitets- og tjenesteutvikling innenfor velferdstjenester (barnevern, helse og omsorg samt boligsosialt arbeid), tre av dem tar for seg samhandling mellom ulike deler av forvaltningen (bosetting av flyktninger i kommunene, samhandling innenfor helse og omsorg samt gjennomføring av samhandlingsreformen) og en dreier seg om landbruks- og næringsutvikling.

Det er viktig å legge merke til at partene i avtalene, i likhet med deltagerne i konsultasjonsmøtene, er KS og regjeringen eller det enkelte departement. Regjeringen kan ikke forplikte Stortinget til å følge opp avtalene som inngås, og KS kan på sin side ikke forplikte kommunene til det samme. Dermed er ikke avtalene juridisk bindende. Dette fremgår også av formuleringene i avtalene. Partenes forpliktelser går gjerne på ”å arbeide for...”, ”å bidra til...”, ”å legge til rette for...” og lignende. Avtalene er dermed å regne som intensjonsavtaler og ikke som styringsdokumenter.

Vi skal senere i rapporten (avsnitt 3.4) komme nærmere inn på hvordan deltagerne i stat-kommunedialogen vurderer konsultasjonsordningen, og hvordan disse avtalene passer inn i bildet av de fire sektorvise partnerskapene som studeres.

2.3.2 Partnerskap innen visse sektorer

Gjennom de siste 10 årene har de store statlige reformene innenfor flere av kommunens tyngste områder av velferdstiltak skjedd gjennom innføring av partnerskapsordninger. De konkrete reformene innenfor de fire sektorene vil bli presentert og drøftet mer inngående i de etterfølgende kapitlene, som tar for seg hver av dem for seg. I dette kapitlet er ambisjonen først og fremst å få frem det vi oppfatter som hovedtrekkene i partnerskapsformen mer generelt.

Etter vår oppfatning har partnerskapsordningene særlig to trekk som skiller dem fra den tradisjonelle innretningen av stat-kommunerelasjonen.

- Den ene er at relasjonen skal reguleres gjennom inngåelsen av *avtaler* mellom kommunene og statlige lokale eller regionale ledd.
- Den andre er at det skal være en fortløpende *samhandling* og samarbeid mellom kommunene og statlige tjenesteutførende ledd, om den enkelte bruker, pasient eller klient.

Begge disse elementene er nyskapinger i forhold til den tradisjonelle modellen for forholdet mellom stat og kommuner. Som vi skal komme mer inn på senere, finnes det få eller ingen paralleller til disse to momentene i den tradisjonelle tilnærmingen. Kommunene må ivareta de brukerne som omfattes av den enkelte særlov, de lovpålagte kravene har vært gjeldende for hele landet og det har ikke vært aktuelt å forhandle frem spesielle avtaler med statens regionale ledd om dette. Staten har videre innenfor mange områder i begrenset grad hatt en rolle i tjenesteproduksjon til enkeltbrukere, men heller ikke der staten har hatt en slik rolle, som med sykehusene, Trygdeverket og Aetat, ble samhandlingen betraktet som særlig utfyllende.

Partnerskapsordningene endrer dette bildet radikalt. Bakgrunnen for reformene innenfor helsevesenet, barnevernet og NAV er ganske ulike, noe som må tas i betraktning når de tre reformene vurderes.

Innenfor *barnevernet* har det tidligere ikke vært noe statlig utførende ledd. Ivaretagelsen av barnevernbarns behov har vært, og forblir, et kommunalt eneansvar. Opprettelsen av Bufetat og statlige fagteam regionalt innebar imidlertid at staten også fikk en rolle overfor enkeltbrukere. Dette medførte at vi fikk et nytt grensesnitt mellom stat og kommune som lovregulert, men også regulert gjennom lokale avtaler mellom Bufetats fagteam og den enkelte kommune. Her er ideen i utgangspunktet at kommunene – som har ansvaret for barns levekår – skal kunne ”bestille” tjenester fra det statlige leddet.

Innenfor *helsevesenet* innebar den statlige overtagelsen av de somatiske sykehusene at staten fikk en omfattende rolle som velferdspolitisk tjenesteleverandør. Også etter overtagelsen var det utstrakt samhandling mellom sykehusene og kommunehelsetjenesten, men som følge av at reformen stilte større krav til samhandling, ble avtaleverket også mer

altomfattende. Disse avtalene inngås mellom de regionale helseforetakene og deres tilhørende kommuner.

Samhandlingsreformen har som grunnleggende idé å få til en bedre samordning av spesialiserte (statlige) somatiske helsetjenester og den kommunale helsetjenesten, ikke minst for å redusere dyre og unødige liggedøgn på sykehus.

Når det gjelder NAV, ble samarbeidet mellom det kommunale sosialvesenet og de statlige Aetat og Trygdeverket ofte betegnet som mangelfullt før reformen. Som følge av NAV-reformen samlokaliseres nå den kommunale sosialtjenesten med Aetat og trygdevesenet, med en tanke om at det skal gå lettere å oppnå helhetlige og samordnede tiltak overfor enkeltpersoner. Samhandlingen innenfor NAV reguleres av bilaterale avtaler mellom den enkelte kommune og NAV fylke.

Innenfor *skolesektoren* har GNIST blitt etablert som et nasjonalt samarbeid og en satsing som skal bedre rekrutteringen til, og utvikle lærerutdanningen og lærerprofesjonen. Satsningen er organisert som et partnerskap mellom Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, lærerorganisasjonene, Nasjonalt råd for lærerutdanning, KS og høyskoler, og med samarbeid og oppfølgingsstrukturer regionalt. Den enkelte kommune er imidlertid ikke involvert i noen avtaleinngåelse, men kan delta i regionale fora og i tiltakene som tilbys.

Avtalene og samhandlingen dreier seg grunnleggende sett om to forhold; for det første å avgjøre hvorvidt den enkelte bruker skal motta tjenester fra kommunen, fra staten eller fra begge to samtidig; og for det andre hvordan de to partene skal forholde seg til hverandre i slike tilfeller. Det er altså både et spørsmål om hvor den enkelte bruker skal plasseres, og dernest om hvordan samhandlingen om han eller henne skal foregå. Innenfor sektorene som studeres i dette prosjektet, kan den enkelte bruker/pasient/klient fordeles i tre kategorier, slik det fremgår av Figur 2.1 nedenfor.

Figur 2.1 Tre mulige utfall i tjenestesamarbeidet (eksemplifisert)



Denne figuren gir illustrerende eksempler på klientgrupper fordelt på tre ”utfall” innenfor hver sektor. Vi regner da fordelingen av den enkelte klient mellom de tre nivåene i figuren som et spesielt trekk med partnerskapsordningene. Det ligger i sakens natur at den enkelte person som omfattes av tiltak vil kunne bevege seg mellom nivåene over tid, for eksempel når en pasient skrives ut fra et sykehus. Noen vil også kunne befinne seg i flere ruter samtidig – slik som trygdede som legges inn på sykehus.

- I den øverste linjen finner vi klienter som utelukkende (eller primært) mottar tjenester fra det statlige tjenesteledet. Når det gjelder barnevern må det bemerkes at barna i statlige institusjoner fremdeles er kommunens ansvar, selv om det er staten som har den daglige omsorgen for dem.
- Den midterste linjen omfatter grupper som mottar både statlige og kommunale tjenester samtidig.
- Den nederste linjen omfatter grupper som bare mottar kommunale tjenester – sosialklienter, utskrevne pasienter og barn med kommunale barnevernstiltak.

Det er gruppene i den midterste linjen som omfattes av det fortløpende tjenestesamarbeidet mellom staten og kommunene, og slik sett er disse de mest interessante tilfellene i en studie av partnerskapsordninger. Det er her det vil være størst behov for samhandling på tjenestenivå. Men det knytter seg også spesiell interesse til tilfeller hvor en enkeltperson forflyttes fra et nivå til et

annet – ikke minst der innlagte pasienter skrives ut. Også her vil det være betydelig behov for samhandling, for å sikre seg at den enkeltes behov ivaretas på en god måte.

Disse momentene blir behandlet mer utførlig i de etterfølgende kapitlene. Hovedpoenget foreløpig er å illustrere at hver av disse ordningene inneholder de to spesielle kjennetegnene ved partnerskapsordningene – regionale/kommunale avtaler og tjenestesamarbeid.

2.4 Partnerskap og tradisjonelle virkemidler

Vi har nå sett på noen av de mest sentrale retoriske og organisatoriske endringene som partnerskapet mellom stat og kommuner har vært preget av. *Men det er avgjørende viktig å legge merke til at de nye ordningene ikke erstatter de innarbeidede og ”tradisjonelle” virkemidlene som regulerer statens forhold til kommunene.* Statlig styring gjennom lover og forskrifter, samt tilsyn, klagebehandling og innsigelsesrett, vedvarer også i sektorene hvor det er innført partnerskapsordninger. Hvorvidt dette *praktiseres* annerledes er et annet spørsmål, som vi skal komme inn på i de empiriske analysene. Dette er uansett virkemidler som i utgangspunktet gjør forholdet mellom stat og kommuner asymmetrisk, ved at de gjør det mulig for staten å pålegge kommunene oppgaver samt å påse at disse utføres i tråd med statlige bestemmelser. Det er dermed riktigere å si at partnerskapsordningene kommer *i tillegg til* disse, og at de eventuelt modifierer bruken av dem.

Slik sett kan det være noe misvisende når for eksempel stortingsmelding nr. 23 (1992-93) presenterer de tre perspektivene – det hierarkiske, partnerskapet og det løst koblede – som alternative innfallsvinkler. Elementer av det hierarkiske perspektivet vil alltid måtte være en del av bildet også når partnerskapsordninger analyseres. Vi skal senere drøfte hvordan begreper som partnerskap og likeverdighet passer inn i en kontekst med mange hierarkiske trekk. To avgjørende spørsmål blir om statens styringspraksis er preget av rammestyring eller ikke, og om virkemidlene for statlig styring er tydelig avgrenset – for eksempel slik at statsforvaltningen ikke skal ha generell instruksjonsmyndighet over kommunene. Men en slik drøfting gjør det nødvendig å presentere noen trekk ved den ”tradisjonelle”

organiseringen av forholdet mellom nivåene, som har spesiell betydning for den videre analysen.

2.4.1 Konstitusjonelle forhold og legalitetsprinsippet

Konstitusjonelt sett er Norge en enhetsstat, hvor all offentlig myndighet utgår fra staten (Smith 2008)²¹. I motsetning til situasjonen i mange andre land, er ikke norske kommuner grunnlovsfestede. Kommunene nevnes kun to steder i grunnloven, nemlig i §58 (valgting avholdes særskilt i hver kommune) og i §100 (rett til innsyn i kommunale dokumenter og rett til å følge forhandlingene i folkevalgte organer). Diskusjonen om grunnlovsfesting har vært tilbakevendende gjennom mange år,²² og ble blant annet tatt opp av Kommunelovutvalget (NOU 1990:13), Valglovutvalget (NOU 2001:3) og Lokaldemokratikommisjonen (NOU 2005:6). Alle disse tre utvalgene gikk inn for grunnlovsfesting, blant annet med henvisning til statenes forpliktelse etter artikkel 2 i Europarådskonvensjonen om lokalt selvstyre.²³ Lokaldemokratikommisjonen viste til at Norge står i en særstilling både i Norden og i Europa mht. manglende grunnlovsfesting, og etter kommisjonens oppfatning var det ”et minstekrav at prinsippet om kommunalt selvstyre grunnlovsfestes” (s. 83). Dette kravet er så langt ikke imøtekommet, og ble sist avvist da Stortinget behandlet Innst. 298 S (2011–2012). Innstillingen kom som respons på et grunnlovsforslag fra 12 representanter i 2008, som foreslo et tillegg i grunnlovens §49 om lokaldemokratiet. Flertallet i komiteen gikk imot forslaget, som også ble nedstemt med hele 103 mot 40 stemmer i Stortinget 4. juni 2012.

Kommunesektoren har dermed sin forankring i andre deler av lovverket. I henhold til *legalitetsprinsippet* skjer all statlig styring

²¹ Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, 2. utg. (2012), Fagbokforlaget, s.182.

²² Se nærmere i Eivind Smith (2011): *Hinderløypa: grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre i Norge*. I: Baldersheim & Smith (red.), *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre*. Oslo: Abstrakt forlag

²³ Norge ratifiserte i 1989 Europarådskonvensjonen om lokalt selvstyre (The European Charter of Local Self-Government) etter vedtak i Stortinget. Om forholdet mellom charteret og norsk rett, se Sigrid Stokstad (2011): *En folkerettslig målestokk for kommunalt selvstyre*. I: Baldersheim & Smith (red.), *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre*. Oslo: Abstrakt forlag

overfor kommunesektoren med hjemmel i lov. Staten kan bare gi pålegg til kommunene med hjemmel i lov, enten i selve lovteksten eller i forskrifter med hjemmel i en lov. Dette innebærer at kommunene ikke er underlagt andre organer enn Stortinget, og at statsforvaltningen ikke har noen *generell* styrings- eller overprøvingsmyndighet over kommunene.²⁴

Kommuneloven er kommunesektorens generelle ”forfatningslov” (NOU 1990:13 s. 41), og inneholder en formålsparagraf (§1) hvor det heter at:²⁵

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.

Det er kommunelovens § 6 som fastsetter at kommunene har et negativt avgrenset ansvarsområde. Her heter det at kommunestyret og fylkestinget treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen *så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak*. Man har altså i utgangspunktet vedtaksrett, så lenge denne ikke er avgrenset i konkrete lovbestemmelser.

Det er altså bare Stortinget som kan pålegge kommunene å utføre oppgaver,²⁶ og dette skjer gjennom særlovgivningen. For å vurdere nærmere hvordan dette fungerer i praksis, skal vi trekke på opplæringslova som illustrerende eksempel. Her heter det i § 13-1 at *Kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp etter denne lova for alle som er busette i kommunen*. Dette innebærer

²⁴ Dette ble sist drøftet i Meld. St. 12 (2011-2012), s. 39, basert på en utredning av Sigrid Skogstad, Juridisk Fakultet.

²⁵ Yngve Flo (2003) har drøftet bruken av begrepet ”kommunalt folkestyre” i denne paragrafen. Flo viser til at kommunelovutvalgets medlem prof. Francesco Kjelberg mente at formuleringen ”kommunalt selvstyre” ikke var passende, fordi dette begrepet impliserer et klarere skille mellom stat og kommuner enn det som det legges opp til i Norge.

²⁶ Lover må også vedtas av Kongen.

at kommunen blir juridisk forpliktet til å sørge for at alle som har rett til grunnskoleopplæring (innbyggere i kommunen fra fylte 6 år og ut det 10. skoleåret) får oppfylt alle rettighetene som ligger i loven. Dette inkluderer ikke bare undervisning, men også for eksempel rett til tegnspråkopplæring (§2-6), gratis skyss over 4 km (§7-1) eller rådgivning om utdanning og yrkesvalg (§9-2).

Opplæringslova er dermed et eksempel på at Stortinget styrer kommunenes virksomhet (og på en forholdsvis detaljert måte, tatt i betraktning det store antallet bestemmelser i denne loven). Men også statsforvaltningen, altså regjeringen og det underliggende apparatet, får utstrakt myndighet med hjemmel i loven. Dette gjelder særlig:

- Loven gir departementet rett til å *utforme forskrifter*. For eksempel heter det i §7-1: Departementet gir nærmere forskrifter om tryggleiken til elevane under skoleskyssen. Formuleringen ”Departementet gir nærmere forskrifter” brukes hele 12 ganger i loven.²⁷
- Lovens §14-1 gir staten rett til å *føre tilsyn* med at kommunene oppfyller de lovpålagte pliktene, med henvisning til at reglene i kommunelovens kapittel 10A gjelder.
- Departementet er etter §15-2 *klageinstans* for enkeltvedtak.
- Loven gir departementet *rett til å gi dispensasjoner* etter søknad. For eksempel heter det i § 9-1: ”Departementet kan etter søknad gi unntak frå reglane i andre ledd og gi høve til andre måtar å organisere leiinga på”. Departementet kan også gi dispensasjoner i forbindelse med forsøksvirksomhet, med hjemmel i §1-4.

Forskriften til opplæringslova inneholder imidlertid bestemmelser som også gir andre dokumenter enn loven og forskriften bindende status. For eksempel har læreplanene for grunnopplæringen status som forskrift: Det heter i forskriftens § 1-1 at *I grunnskolen skal opplæringa vere i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet*. Dette læreplanverket ble innført av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i september 1993, og har følgende funksjon, i følge Utdanningsdirektoratet:

²⁷ Forskriften har for øvrig om lag 35 000 ord, mot om lag 19 000 i loven, og er dermed svært detaljert.

Læreplanens generelle del utdyper formålsparagrafen i opplæringsloven, angir overordnede mål for opplæringen og inneholder det verdimeslige, kulturelle og kunnskapsmessige grunnlaget for grunnskolen og videregående opplæring.

Denne korte gjennomgangen er ment å illustrere hvor omfattende fullmakter Stortinget har gitt regjeringen og statsforvaltningen overfor en enkelt sektor av kommunal virksomhet. Det faktum at statsforvaltningen ikke er overordnet kommunene må tolkes med denne illustrasjonen i mente.

2.4.2 Særlovenes utforming

Særlovgivningens sentrale rolle i den statlige styringen gjør det relevant å knytte noen bemerkninger til utviklingen i denne lovgivningen. Utformingen av disse lovene kan ha betydelige implikasjoner for balansen mellom statlig styring og kommunal handlefrihet. Her er flere forhold relevante, inklusive detaljeringsgraden, prosedyrekrav og omfanget av de kommunale pliktene. Men det har også vært økende oppmerksomhet knyttet til det som oppfattes som en økt tendens til at særlovene lovfester individuelle rettigheter til velferdstjenester. Det vil føre for langt i denne sammenheng å gå gjennom hele denne ganske omfattende debatten, men noen sentrale momenter bør gjengis.

Maktutredningen la vekt på disse problemstillingene, og hevdet at ”rettsorganene overtar politikken” (NOU 2003:19, s. 30). Man så en tendens til at ”rettsorganene får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet, og at skillet mellom lovgivning og lovanvendelse viskes ut” (*ibid.*). Det ble vist til at flere lover vedtatt på 1990-tallet har rettighetsfestet krav til helsetjenester, velferd og utdanning, og at dette begrenser spillerommet for det lokale selvstyret. Slik maktutredningen så det, båndlegges det lokale selvstyret gjennom både rettighetslovgivning og likhetsorientert detaljstyring, fordi budsjettene ikke er tilstrekkelige til å oppfylle begge disse kategoriene av krav (*ibid.*, s. 31).

Anne Lise Fimreite (2003) så de samme tendensene, og tolket en viss økning i rettighetsfesting som en slags motreaksjon på den tiltagende fristillingen av kommunene gjennom 1980-tallet. Hun viser til at selv om også tidligere års særlovgivning fastsatte

rettigheter til velferdstilbud, binder dagens rettighetslovgivning kommunene opp i langt større grad enn tidligere. Dette skyldes delvis at de nyere rettighetslovene i større grad er rettet mot individer, der de tidligere var rettet mot grupper, at de er mer spesifiserte mht tjenestenes innhold og standard, og at de gjerne kombineres med statlige kontroll- og tilsynsordninger som skal sikre at rettighetene innfris (s. 342). Dette innebærer at både domstoler og tilsyns- og klageorganer får mulighet til å overprøve kommunale vedtak i større grad enn de tidligere lovene ga anledning til. Et interessant poeng hos Fimreite kan kobles til økningen i rammestyring og fristilling på 1980-tallet. Vi viste ovenfor til at både Hermansen-utvalget (NOU 1989:5) og kommunelovutvalget (NOU 1990:22) observerte og bifalt en slik tendens. I følge Fimreite kan rammestyring og fristilling ha overført makt fra politikken til administrasjonen, ved at innhold og standarder i større grad kan fastsettes lokalt. Samtidig medførte den organisatoriske fristillingen at ”det kommunale landskapet” ble mer diffust, mangfoldig og sammensatt. Rettighetslovgivning kan ha vært et attraktivt virkemiddel for staten for å gjenvinne tapt kontroll over tjenestene som følge av denne utviklingen. En konsekvens av dette er at tendensen til økt lokalt selvstyre reverseres uten at man gjeninnfører detaljbestemmelsene om kommunal organisering mv.

Sigrud Skogstad (2009) har på sin side argumentert med at vage rettighetsbestemmelser gjør det vanskelig å fastslå kostnadene. Denne usikkerheten rundt kostnadene i forbindelse med rettighetslovgivningen, samt det uavklarte forhold om kommunenes egne inntekter skal holdes unna finansieringen av statspålagte oppgaver, svekker kommunenes økonomiske handlefrihet.

Utviklingen av statlig juridisk styring av kommunene innenfor sektorene helse, utdanning og miljø ble undersøkt av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i 2010.²⁸ Bakgrunnen for denne undersøkelsen var noe av den samme som det inneværende prosjektet, nemlig å drøfte hvorvidt utviklingen i lovgivningen var i samsvar med målene om rammestyring, samhandling og dialog. Difi fant at graden av detaljstyring varierte sterkt mellom de tre

²⁸ Difi (2010): *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*. Rapport 2010:4

sektorene som ble undersøkt. I utdanningssektoren ble graden av detaljstyring betegnet som høy, i helsesektoren som middels, mens miljøfeltet var preget av lav detaljstyring. Samtidig ble lovgivning og andre styringsdokumenter brukt meget aktivt som styringsmiddel, med hyppige lovendringer og økt bruk av veiledere mv. særlig innenfor utdanning og helse. Dette siste momentet kobles til opprettelsen av direktorater innenfor disse to sektorene, siden disse har økt kapasiteten sentralt til å utvikle slike dokumenter. Særlig innenfor utdanning ser man konturene av et regimeskifte, hvor omfanget av kommunale plikter og individuelle rettigheter har økt kraftig.

I følge Difi-rapporten medfører økt rettighetslovgivning til at kommunale prioriteringer kan bli skjeve, slik at ressursene ikke brukes der de gjør mest nytte. Dette skyldes at grupper som har lovfestede individuelle rettigheter må prioriteres over grupper uten slike rettigheter, selv om behovene kan være like store (s. 70). Et annet interessant poeng fra rapporten er at rendyrkingen av tilsyn som lovlighetskontroll som følge av tilsynsutvalgets innstilling (NOU 2004:17) kan ha ansporet staten til å vedta mer detaljerte lovbestemmelser (s. 74). Dette skyldes i så fall at lovlighetskontroll nå har blitt statens eneste styringsmiddel.

En spesiell problemstilling knyttet til særlovenes utforming har å gjøre med bruken av fullmaktslovgivning. Dette er lover der Stortinget gir andre organer fullmakter til å treffe nærmere bestemmelser, herunder hvem som skal ha ansvar for å utføre den aktuelle oppgaven og hvordan. Melding til Stortinget nr. 12 (2011-2012) bemerker at denne typen lovgivning medfører at Stortinget overlater til forvaltningen å fastsette den konkrete fordelingen av oppgaver mellom forvaltningsnivåene (s. 75). Det vises til at det kan være prinsipielt uheldig hvis dette skjer i for stort omfang, delvis fordi det gjør det vanskeligere for Stortinget som budsjettmyndighet å avveie kommunenes oppgaver opp mot de samlede bevilgningene fra staten, men også fordi kommunene er *”sjølvstendige forvaltningsnivå med direkte folkevalde som ansvarlege, og er ikke underlagde alminnelig instruksjon frå statsforvaltninga”* (s. 75). Meldingen antyder dermed at fullmaktslover kan rokke ved dette prinsippet, og legger derfor opp til at Stortinget gjennom lovvedtak bør fastsette oppgavene til kommuner og fylkeskommuner.

2.4.3 Lovlighetskontroll, forvaltningsskjønn og tvisteløsning

Som redegjort for ovenfor, kan statsforvaltningen bare overprøve kommunale beslutninger gjennom lovhjemlet statlig tilsyn, klagebehandling eller innsigelser i arealsaker.²⁹ Mange slike hjemler ligger i særlovgivningen, slik illustrasjonen fra opplæringslova i 2.4.1 viser. Men også kommuneloven inneholder slike hjemler.

Når det gjelder *tilsyn* gir kommunelovens §59 om lovlighetskontroll departementet rett til å kontrollere lovligheten i avgjørelser fattet av et kommunestyre, mens Kapittel 10 A gir hjemmel for statlig tilsyn med kommunen eller fylkeskommunen når dette ikke følger av særlovgivningen. Denne hjemmelen gjelder de såkalte ”kommunepliktene”, altså oppgaver som er pålagt kommunene. Det føres også tilsyn med kommunenes ”aktørplikter” med hjemmel i andre lover. Dette er bestemmelser som gjelder for alle virksomheter, offentlige og private, for eksempel krav til arbeidsmiljø eller forsvarlig kantinedrift.

Kapittel 10 A gir fylkesmannen adgang til å gjennomføre det statlige tilsynet, og gi pålegg om å rette opp forhold som er i strid med lovpålagte plikter. Dette er et sentralt punkt. Loven bestemmer i dag at tilsyn skal innebære kontroll av virksomhetens lovlighet, samt vurdering og reaksjon, jfr. Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) s.6. Dette innebærer at tilsynsmyndigheten får en rolle som ligner domstolene. I en undersøkelse av statlig tilsyn finner Indset et al (2011, s.33) at:

Dette innebærer at kommunenes skjønn ikke kan settes til side så lenge det holder seg innenfor de grenser som følger av det aktuelle hjemmelsgrunnlaget, derunder kravet om at sakene skal behandles likt dersom noe annet ikke er saklig begrunnet (...). Avgrensningen til prøving av lovligheten bidrar til å understreke at det er politisk ansvarlige myndigheter, i siste instans Stortinget, ikke ”embetsmenn og tilsette i statlege tilsyn” (Ot.prp. nr. 97 (2005-2006): 53), som skal sette grenser for

²⁹ Arealaker faller utenfor rammene til dette prosjektet og vil ikke bli nærmere omtalt.

kommunestyrenes prioritering av oppgaver. På denne måten er begrensningen til legalitetskontroll begrunnet i hensynet til det kommunale selvstyret. Som demokratisk selvstyrte organer står kommunene ansvarlig overfor sine velgere og andre innbyggere (jfr. Ot.prp. nr. 97 (2005-2006): 19). Også kommunene er bundet av loven. Men innenfor de grenser som følger av dette, skal skjønnet utøves av kommunene selv.

Dermed skal ikke en statlig tilsynsmyndighet kunne overprøve kommunale vedtak der kommunen har kunnet velge mellom flere lovlige alternativer – altså der kommunen har utøvd ”forvaltningsskjønn”.³⁰ Denne avgrensningen ser ut til å være noe mindre klar når det gjelder *klagebehandling*. Klageretten følger av §28 i lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)³¹, men også av de fleste særlovene som inneholder kommuneplikter. Bestemmelsene om klagerett etter opplæringsloven, som ble nevnt på side 44 i denne rapporten, er et eksempel på dette. Alle klager skal først behandles av kommunen eller fylkeskommunen det gjelder, men hvis klagen opprettholdes er det vanligvis fylkesmannen som er klageinstans. I forvaltningslovens §34 heter det at klageinstansen selv kan *treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling*. Det heter også at klageinstansen kan *prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham*. Dermed kan klageinstansen i praksis overta hele saksbehandlingen fra kommunen, og har betydelige muligheter til å omstøte kommunens opprinnelige avgjørelse. Det heter riktignok i forvaltningslovens §34 at ” Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det

³⁰ Dette fremgår eksplisitt i drøftingen i Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) hvor det heter at: *Departementet ser det som eit naturleg utgangspunkt at administrative statlege organ ikkje skal ha vidare fullmakter til å overprøve måten kommunane bruker forvaltningsskjønet/ det frie skjønet på, enn det domstolane sjølv har.* ”Forvaltningsskjønnet” er det som brukes når det tas beslutninger ut i fra andre hensyn enn de rent juridiske, for eksempel ut ifra politisk ideologi. Dette avgrenser lovlighetskontrollen til kontroll av ”rettsbrukskjønn”, som innebærer å vurdere hvordan formuleringer i loven skal tolkes, og om konkrete fakta i en sak faller innenfor eller utenfor lovbestemmelsene.

³¹ LOV-1967-02-10

kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn,” og enkelte andre lover har lignende formuleringer.³²

Selv om adgangen til å overprøve kommunale avgjørelser i prinsippet skal være avgrenset til tilfeller hvor kommunen har fattet vedtak som er i strid med loven, i alle fall ved utøvelse av tilsyn, har flere undersøkelser stilt spørsmål ved hvor dekkende en slik forståelse er rent empirisk. Det kan ofte oppstå uenighet – tvist – mellom en kommune og staten om hvordan loven skal tolkes, eller om kommunen har oppfylt lovens krav eller ikke. Fra flere hold er det påpekt at Norge mangler uavhengige tvisteløsningsordninger hvor slike saker kan avgjøres av en uhildet instans. Smith (2012) har fremholdt at kommunene i praksis ”*blir nederste ledd i et nasjonalt forvaltningshierarki der organer som i enhver forstand er statlige har det avgjørende ord*” (s. 51). Dette hierarkiske preget følger både av at kommunene kan overprøves på deres skjønn over hva som innenfor lovens rammer er rimelig eller hensiktsmessig, og av at kommunene ”*som regel ikke kan bringe statsforvaltningens vedtak inn til prøving ved instanser som er uavhengige av både stats- og kommuneforvaltningen*” (*ibid.*).

Det finnes i dag en nemndbasert tvisteløsningsordning for utgiftsdelingen innenfor barnevernet,³³ og det er tatt et initiativ for å etablere et lignende organ knyttet til samhandlingsreformen, men ut over dette er det oftest statlige forvaltningsorganer som avgjør slike tvister, med hjemmel i kommunelovens §59. Det er dette som ligger bak representantforslaget om etablering av et uavhengig tvisteløsningsorgan mellom stat og kommune³⁴ som nå er til behandling i Stortinget. De fire representantene som står bak forslaget, fremholder at:

Fylkesmannen overprøver ofte lokalpolitisk skjønn i stedet for å holde seg til legalitetskontroll. Det er problematisk at fylkesmannen samler så mange ulike roller. Dette gjelder ikke minst fordi overprøving ved domstolene i praksis er så godt som utilgjengelig for kommunen. Siden det ikke finnes særdomstoler som

³² Se en kort gjennomgang i Meld. St. 12 (2011-2012), s. 50.

³³ Samarbeidsavtale 19/9-2008 mellom Barne- og likestillingsdepartementet og KS

³⁴ Dokument 8:32 S (2011–2012)

er spesialisert med sikte på spørsmål av forvaltningsrettslig karakter, finnes det heller ikke slike domstoler som kan behandle tvister mellom stat og kommune. Den praktiske realitet er i stedet at potensielle tvister mellom stat og kommune begynner og slutter i forvaltningen, med et statlig organ som klage- eller kontrollinstans. Dette svekker det lokale selvstyret, og det bør tas sikte på å konstruere en løsning som tar hensynet til det kommunale selvstyret på alvor.

De fire representantene foreslår på bakgrunn av dette at ”*Stortinget ber regjeringen fremme forslag om etablering av en uavhengig rettsinstans som med bindende virkning kan løse konkrete tvister mellom kommune og stat i forvaltningsaker*”. Kommunal- og forvaltningskomiteens flertall, fra regjeringspartiene, gikk i mot forslaget³⁵ med henvisning til at de avgrensede tvisteløsningsordningene som allerede er etablert bør få virke en tid, før en vurderer å utvide ordningene til andre områder. Denne flertallsinnstillingen ble vedtatt i Stortinget 03.05.2012.³⁶

Nguyên-Duy et al. (2011)³⁷ har drøftet dette spørsmålet på oppdrag fra KS. De viser til at statlige forvaltningsorganer på de aller fleste områder har rolle som klageinstans, instans for lovlighetskontroll og tilsynsmyndighet. De mener dette viser at ”*bensynet til rettsikkerhet har blitt prioritert foran behovet for et mest mulig utviklet kommunalt selvstyre*” (s. 36). Videre påpeker de at siden Norge (i motsetning til mange andre land) ikke har særskilte forvaltningsdomstoler, skal slike saker dermed i prinsippet føres i det ordinære rettsapparatet, hvor særskilt ekspertise i forvaltnings- og kommunalrett mangler. Det vises til undersøkelser hvor det fremgår at relativt få saker ender i rettsapparatet, hvor kommunene normalt ikke har adgang, og at ”*potensielle tvister mellom stat og kommune begynner og slutter i forvaltningen*” i langt de fleste

³⁵ Innst. 267 S (2011–2012)

³⁶ Hovedstyret i KS uttalte i januar 2011 et ønske om å få innført en særskilt forvaltningsdomstol i et innspill til Meld. St. 12 (2011-2011). Meldingen henviser imidlertid til det samme argumentet som ble anført av flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen, noe som ikke er overraskende tatt i betraktning at komiteen delvis bygde på et brev fra kommunal- og regionalministeren i sakens anledning.

³⁷ Nguyên-Duy, I., Smith, E. og Baldersheim, H. (2011): *Tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune*. Oslo: Unipub.

tilfellene (s. 43). Forfatterne hevder at mangelen på uavhengige tvisteløsningsorganer strider mot ideen om stat og kommune som likeverdige partnere, og foreslår at det opprettes slike organer.

2.5 Partnerskap og hierarki, lokalt selvstyre og likeverdighet

Denne gjennomgangen av sentrale trekk ved stat-kommunerelasjonen, både i sin tradisjonelle form og knyttet til partnerskapet mellom stat og kommuner, gir et grunnlag for å drøfte innholdet i begrepet *likeverdighet*, som er dette prosjektets sentrale anliggende.

Etter vår oppfatning bør begrepet likeverdighet knyttes til retorikken og de institusjonelle endringene knyttet til partnerskapet mellom stat og kommuner, og til den underliggende og uforandrede rettsordenen. Begrepet ser ut til å ha kommet i bruk i forbindelse med St.meld. nr. 23 (1992-93). Også kommunelovutvalget snakket om et partnerskap mellom stat og kommune, men dette utvalget brukte ikke begrepet "likeverdighet" om denne relasjonen. Men dette betyr ikke at Brundtland III-regjeringen hentet denne tankegangen rett ut av luften. Ideen om likeverdighet knytter seg an til den snart to hundre år gamle diskusjonen knyttet til normene om "det lokale selvstyret". Denne koblingen skal følges noe i det etterfølgende avsnittet, før vi går over til en mer presis definisjon av begrepet.

2.5.1 "Likeverdighet" og det lokale selvstyret

Et sentralt anliggende i mange av utredningene og stortingsdokumentene som er berørt i det ovenforstående, har vært å konseptualisere forholdet mellom staten og kommunene. Det foreligger også en svært omfattende akademisk litteratur som problematiserer dette temaet. Det faller utenfor dette prosjektets rammer å beskrive denne litteraturen inngående, men noen sentrale punkter er nødvendige å få frem.

Det sentrale punktet i diskusjonen er at relasjonen mellom styringsnivåene er preget av konfliktuerende og uavklarte normer og hensyn. På det ene siden finnes det sterke og innarbeidede normer og tradisjoner knyttet til "det lokale selvstyret", som har røtter tilbake til innføringen av formannskapslovene i 1837. Disse

normene kan forankres i den internasjonale demokratiteorien, og har også en forankring i Europarådskonvensjonen om lokalt selvstyre, som Norge har sluttet seg til. Det pekes også ofte på argumenter av økonomisk eller effektivitetsmessig art som taler til fordel for at kommunene bør ha betydelige frihetsgrader og slik sett nærme seg en posisjon av "likeverdighet" med staten. På den andre siden finnes det samtidig sterke hensyn som taler i favør av statlig styring. I den grad forholdet mellom stat og kommune er et nullsumspill, hvor øking av makt hos den ene går direkte på bekostning av den andres posisjon, blir avveiningene mellom disse konfliktuerende normene og hensynene et avgjørende spørsmål. Hva er disse normene og hensynene?

Francesco Kjellberg³⁸ har vist til at tre verdier står sentralt i forsvaret av det lokale selvstyret, nemlig frihet/autonomi, demokrati og deltagelse samt effektivitet.³⁹ *Frihetsverdien* ble først utlagt som en negativ frihet, en frihet *fra* tilfeldig statlig innblanding i lokale affærer.⁴⁰ Senere ble denne verdien delvis redefinert som en frihet *til* å ta initiativ til å løse lokale utfordringer og påta seg oppgaver på eget initiativ. Samtidig førte kommunenes gradvis økte evne til oppgaveløsning til at deres autonomi ble gradvis svekket, ved at statens styringsinteresser og omfanget av lovregulering økte. Kjellberg kaller dette "det kommunale paradoks" (*ibid.* s. 43). *Demokrativerdien* har å gjøre med kommunene som lokale fellesskap, og med kommunale myndigheters nærhet til medborgerne, som gir spesielle muligheter for demokratisk deltagelse. Kommunene er en egnet arena for at

³⁸ Francesco Kjellberg, "The Changing Values of Local Government", (1995), *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 540, s. 40-50. Se også Kjellberg, F. og Hansen, T. (1979): *Det kommunale hamskifte*. Oslo: Gyldendal

³⁹ Kjellbergs utlegning kan regnes som autoritativ i denne sammenheng. Den er ofte er sitert, og i utredningen til kommunelovutvalget (NOU 1990: 13), hvor Kjellberg var medlem, samsvarer argumentenes innhold og struktur med den i artikkelen. Se særlig side 70-73 og 79-80. Det samme er tilfelle for det lokale selvstyrets del i Meld. St. 12 (2011-2012, s. 12-13), men i denne meldingen er det hensyn som taler i favør av statlig styring doblet i antall (!) fra fire til åtte punkt. De tillagte punktene er hensynet til liv og helse, til urfolk og nasjonale minoriteter, til miljøet og en bærekraftig utvikling og til samfunnsikkerhet.

⁴⁰ Kjellberg understreker at frihetsideen aldri innebar at staten ikke skulle involvere seg i kommunale anliggender. Argumentet gikk heller på at kommunene skulle etableres som juridiske enheter, sikret mot tilfeldig inngripen.

medborgerne kan ta del i beslutninger som gjelder deres eget dagligliv. Dette kan i sin tur gjøre kommunene til ”skoler i demokrati” og kan styrke den generelle demokratiske kulturen i landet. Endelig kan dette styrke solidaritetsfølelsen i samfunnet. *Effektivitetsverdien* knyttes særlig til at lokale folkevalgte har de beste mulighetene til å prioritere knappe ressurser slik at de fordeles best mulig i forhold til lokale behov og lokale politiske preferanser. Denne verdien har slik sett både en økonomisk og en politisk eller lokaldemokratisk komponent.

Kjellberg viser til at disse verdiene for det lokale selvstyret ofte vil komme i konflikt med de ulike hensyn som taler for statlig styring av kommunene. Statlig styring kan begrunnes gjennom fire forhold: Rettssikkerhet, effektivitet, utjevning og makroøkonomisk styring. *Rettssikkerhet* dreier seg om statens rolle som beskytter av individuelle rettigheter overfor offentlig forvaltning. *Effektivitetshensynet* dreier seg (i denne synsvinkelen) om statens ansvar for å sikre kostnadseffektivitet i all bruk av offentlige ressurser – noe Kjellberg påpeker kan komme i konflikt med det kommunale selvstyrets vektlegging av allokeringseffektivitet. Hensynet til *utjevning* har et territorielt aspekt, og dreier seg om å sikre at alle har lik tilgang til universelle velferdsstatlige goder og tjenester. Det siste hensynet, *makroøkonomisk styring*, aktualiseres av kommunesektorens betydelige andel av brutto nasjonalprodukt og den påfølgende betydningen sektoren har for den nasjonaløkonomiske utviklingen.

I følge Kjellberg finnes det ikke noen enkel løsning på dilemmaet som oppstår i avveiningen mellom disse verdiene og hensynene. Han påpeker at kommunereformer i mange vestlige land kan tolkes som forsøk på å oppnå en mer stabil balanse mellom dem. *Det er etter vår oppfatning rimelig å tolke retorikken og reformene rundt ”partnerskap” og ”likeverdighet” som et utslag av dette.* Ideen – og den vedtatte politikken – om at forholdet mellom stat og kommune skal nærme seg en tilstand av likeverdige partnerskap, kan tolkes som et forsøk på å definere ”det lokale selvstyret” på nytt, i lys av nyere utviklingstrekk. Spørsmålet er om dilemmaet som Kjellberg påpekte dermed er løst. De tilgjengelige dokumentene fra regjering og Storting inneholder ingen eksplisitt og utførlig drøfting om hvordan de potensielle konfliktene mellom de tre verdiene i det lokale selvstyret – autonomi, demokrati og effektivitet – og de fire (eller åtte, se fotnote 39) hensyn som taler for statlig styring, altså

rettsikkerhet, effektivitet, utjevning og makroøkonomisk styring, skal løses.

Vi skal i det følgende avsnittet returnere til begrepet ”partnerskap” og oppsummere en del av premissene i kapittelet til nå, med den hensikt å komme frem til en operativ definisjon. Dette kan være en innfallsvinkel til å besvare spørsmålet om hva ”formell likeverdighet” er, og skal også brukes i den empiriske analysen av *reell* likeverdighet.

2.5.2 Partnerskap og ”governance”

Som vist ovenfor, ser det ut til at bruken av begrepet ”partnerskap” om forholdet mellom stat og kommune har sin opprinnelse i kommunelovutvalgets utredning (NOU 1990:13). Dette begrepet kan kobles til en bred og vedvarende nyorientering innenfor debatten om offentlig politikk og samfunnsmessig koordinering som ofte er benevnt som ”the shift to governance” (Rhodes 1994, Kooiman 2002)⁴¹. Denne nyorienteringen er for bred og omfattende til å beskrives fyllestgjørende her, men noen hovedmomenter bør fremheves.

Ideen om et ”skifte” fra ”government” til ”governance” innebærer at den innarbeidede formen for styring av samfunnet tones ned til fordel for en ny modus. Rhodes (1996: 653)⁴² fremholder for eksempel at:

(...) governance signifies a change in the meaning of government, referring to a new process of governing; or a changed condition of ordered rule, or the new method by which society is governed.

I den tradisjonelle modusen fattes beslutninger innenfor et representativt politisk system, og iverksettes av en spesialisert og hierarkisk oppbygd administrasjon. Grunnlaget for dette er statens konstitusjonelle monopol på å utøve tvangsmakt, og den lovbestemte retten til å kreve inn skatter og avgifter. Dette

⁴¹ Rhodes, R. A. W. (1994): The hollowing out of the state. *Political Quarterly*, 65, 138-151. Kooiman, J. (2002): Governance. A Social-Political Perspective. I: Grote, J. R. og Gbikpi, B., *Participatory Governance*. Opladen: Leske + Budrich

⁴² Rhodes, R. A. W. (1996), The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44: 652–667. doi: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.

systemet betegnes da som ”government” – en henvisning til den sentrale rollen det offentlige politiske og administrative systemet spiller i styringen av samfunnet. I den nye modusen, derimot – ”governance” – flyttes styringen og samordningen ut av staten og inn i en bredere samfunnsmessig kontekst. Staten blir en av flere aktører som bidrar til samordningen, og opptrer på mange områder på samme nivå som andre. Ideen om staten som overordnet samfunnet kommer på vikende front. Staten vil ofte måtte gå inn i forhandlinger og drøftinger med ulike aktører, i stedet for å tvinge gjennom sin vilje gjennom lovverket. Den må også stadig oftere forsøke å mobilisere andre aktørers innsats og ressurser på frivillig basis, i stedet for å skrive ut skatter. Skiftet innebærer dermed en avhierarkisering, noe som har dyptgående betydning for hvordan samfunnet kan styres og koordineres.

Gerry Stoker fremholdt at governance dreier seg om å *“achieving collective action in the realm of public affairs, in conditions where it is not possible to rest on recourse to the authority of the state (...) Governing becomes an interactive process because no single actor has the knowledge and resource capacity to tackle problems unilaterally”* (Stoker 2000 p. 3). Stoker la vekt på nettverksbygging og partnerskap, både på tvers av sektor- og nivågrenser innenfor offentlig sektor, og mellom offentlig sektor, privat sektor og sivilsamfunnet. Et helt sentralt moment er at governance utvider perspektivet fra å fokusere ensidig på politiske vedtak til den samlede koordineringen av samfunnet. Jan Kooiman (2002) har utlagt begrepet på følgende måte:

All those interactive arrangements in which public as well as private actors participate aimed at solving societal problems, or creating societal opportunities, attending to the institutions within which these governance activities take place, and the simulation of normative debates on the principals underlying all governance activities (s. 73).

Mange forfattere har koblet trendene til en oppfattet svikt i statens evne til effektiv samfunnsstyring, ofte betegnet som ”state failure” (Schmitter 2002), som historisk sett kan kobles til oljekrisen og påfølgende økonomiske problemer (”stagflasjon”) i mange vestlige land på 1970-tallet. Det var en vanlig oppfatning at de hierarkiske strukturene i offentlig sektor var blitt for tungroddede og lite fleksible til å håndtere nye utfordringer i samfunnsutviklingen på

en effektiv måte. Et viktig ledd i ideen om governance har dermed vært samordning gjennom *nettverk*, hvor aktører fra ulike sektorer og nivåer kan samhandle fritt, uten å følge ”tjenestevei” og formelle prosedyrer. Slik sett har ideene om et ”skifte” også dype røtter i debatten om forholdet mellom stat og samfunn hvor Stein Rokkans ”korporative pluralisme” og senere ny-korporativistenes ”segmenterte stat” var forløpere.

Jacob Torfing (2007:5-7) har fremhevet fem særlige kjennetegn på ”network governance”:

- Nettverkene bringer sammen offentlige og private aktører som er operasjonelt autonome, men gjensidig avhengige av hverandre for å oppnå sine mål
- Interaksjonen mellom dem skjer i form av forhandlinger og drøftinger
- Forhandlingene finner sted innenfor et rammeverk som gradvis institusjonaliseres gjennom interaksjonen mellom aktørene
- Nettverkene er til en viss grad selvregulerende, ved at deltagerne selv til en viss grad fastsetter regler og prosedyrer for samhandlingen, og bestemmer hvem som skal få delta
- Nettverkene ”avlastet” det offentlige systemet ved at de bidrar til å løse problemer og utnytte muligheter i samfunnet

I en norsk kontekst har Vabo og Røiseland (2012) brukt begrepet ”samstyring” som en norsk oversettelse av ”governance”.⁴³

Andersen og Røiseland (2008) har videre lagt til grunn lignende forhold som Torfing i sin definisjon av ”partnerskap”. De vektlegger, med henvisning til Peters (1998) at deltagerne opptrer på vegne av noen, at partnerskapene er arrangementer med en viss varighet og stabilitet, at deltagerne må investere tid og ressurser i partnerskapet og at et partnerskap er avhengig av en viss grad av formalisering.

I en norsk forvaltningskontekst ble partnerskapsbegrepet fremtredende i reformene knyttet til fylkeskommunen som ”regional utviklingsaktør”. I St.meld. nr. 19 (2001-2002) varslet regjeringen et ønske om at ”*fylkeskommunen skal bli fornyet og styrket i*

⁴³ Vabo, S. og Røiseland, A. (2012): *Styring og samstyring - governance på norsk*. Oslo: Fagbokforlaget

rollen som regional utviklingsaktør”, noe som skulle gjøre den til ”en mer interessant samarbeidspartner for næringsliv, regional statsforvaltning og kommune”. En viktig ide var at fylkeskommunen skulle gå fra en rolle som myndighetsutøver til en rolle som ”partner”:

Hensikten med regionale partnerskap er å bringe sammen ulike aktører - politikere, offentlige etater, brukergrupper og frivillige grupper - for å drøfte mål og strategiske hovedlinjer for å iverksette tiltak i situasjoner der en regional aktør ikke er i stand til å nå vedtatte målsettinger alene. (7.2.3)

Beskrivelsen av ”regionale partnerskap” har dermed mye til felles med det som er løftet frem fra litteraturen ovenfor, ikke minst kjennetegnene til Torfing (2005). Partnerskapene omfatter et mangfold av aktører på tvers av sektorer og nivåer, de skal bidra til å løse problemer og utnytte muligheter i samfunnet, og deltagerne er gjensidig avhengige av hverandre for å oppnå vedtatte mål.

Vi har dermed en sammensatt innfallsvinkel til å tolke bruken av partnerskapsbegrepet på forholdet mellom stat og kommuner. Når dette forholdet betegnes som et partnerskap, kan det innebære en oppfatning om at staten og kommunene er gjensidig avhengige av hverandre, og at begge parters måloppnåelse best kan ivaretas ved at forholdet preges av drøfting og forhandling. Det ligger videre i begrepet at partnerskapene til en viss grad utgjør en egen og delvis selvregulerende organisatorisk kontekst av en viss permanens – som altså kommer på siden av de etablerte strukturene. Dette innebærer opprettelse av nye møteplasser mellom staten og kommunene, nye former for interaksjon og nye måter å oppnå politiske mål på.

Dermed blir ”partnerskap” og ”nettverk” en ny innfallsvinkel til å konseptualisere spenningene og avveiningene mellom verdiene i det lokale selvstyret og behovene for statlig styring.⁴⁴

Partnerskapstanken innebærer en innrømmelse av *gjensidig*

⁴⁴ Denne siste debatten gir på mange måter inntrykk av å ha kjørt seg fast da kommunelovutvalget leverte sin innstilling i 1990. Man innså at ideen om kommunal ”autonomi” ikke lenger var realistisk og tidsriktig, gitt den sterke graden av integrasjon som hadde utviklet seg mellom stat og kommuner, og noen avklaring av verdiene i det lokale selvstyret med behovene for statlig styring var ikke i sikte. Dette kan kanskje delvis forklare behovet for en ny innfallsvinkel.

avhengighet mellom stat og kommuner. Dette tilsvarer delvis ideen om at lokalt selvstyre gir bedre innretning av det offentlige tjenestetilbudet i form av bedre tilpasning til lokale ønsker og behov. Men det er viktig å legge merke til at litteraturen ikke forutsetter at partene har like mye makt og ressurser for at ”governance networks” skal kunne fungere etter hensikten. Torfing (2005) fremholder at man bør forvente at deltagerne har ulik makt og innflytelsesmuligheter. Men det at deltagelsen er frivillig, og at deltagerne er gjensidig avhengige av hverandre, begrenser mulighetene til ensidig maktbruk.

Den reelle graden av ”likeverdighet” i partnerskapet mellom stat og kommune bør vurderes med dette i mente. Hvor frivillig er egentlig deltagelsen i ”nettverkene” som partnerskapene utgjør? Og, i hvor stor grad opplever begge parter at de faktisk står i et gjensidig avhengighetsforhold, hvor begge parter enten er tvunget til, eller innser nytten av, så avstå fra ensidig maktbruk? Dette er noe av kjernen i spørsmålet om den formelle statusen for likeverdighet i partnerskapet mellom staten og kommunene. I det neste og siste avsnittet skal vi oppsummere argumentasjonen så langt, og forsøke å komme frem til et omforent rammeverk for å forstå dette.

2.5.3 Hierarki og likeverdighet

Begrepet partnerskap kan kobles til ideene om et skifte ”fra government til governance”. I et slikt perspektiv tilsvarer den ”tradisjonelle” innretningen av stat-kommuneforholdet⁴⁵ utvilsomt hovedelementer i den første av disse, altså *government*. Men det er etter vår oppfatning misvisende å påstå at det har foregått et skifte *fra* den tradisjonelle modellen og over *til* en partnerskapsmodell. Vi vil i stedet fastholde at partnerskapsmodellen kommer *i tillegg til*, og eventuelt modifierer, hovedelementene i den tradisjonelle modellen – den erstatter dem ikke. Og i den tradisjonelle modellen foregår ikke samhandlingen mellom partene først og fremst gjennom forhandlinger og drøftinger, slik ideene om partnerskap og governance innebærer.

For å drøfte hvordan partnerskapet passer inn i rammene av den tradisjonelle modellen, vil vi legge til grunn en stilisert fremstilling

⁴⁵ Se avsnitt 2.4.

av stat-kommuneforholdet, basert på momentene som ble presentert i avsnitt 2.4 ovenfor. Denne modellen er basert på to dimensjoner eller skalaer. Den ene skalaen går mellom avgrenset og uavgrenset administrativ myndighet. Den andre går mellom politisk rammestyring eller detaljstyring.

Avgrenset eller uavgrenset administrativ myndighet

Forholdet mellom stat og kommune er delvis politisk, delvis administrativt. Stortinget og regjeringen ivaretar konstitusjonelt sett ulike sider ved dette forholdet, ved at lovgivende myndighet ligger hos Stortinget. Siden legalitetsprinsippet innebærer at kommunene som selvstendige rettssubjekter bare kan bindes gjennom lov, må all myndighetsutøvelse over kommunene fra regjeringens og statsapparatets side hjemles i lovvedtak i Stortinget. I prinsippet skal nok denne avgrensningen tilsvare et tenkt skille mellom "politikk" og "administrasjon" eller "forvaltning", ved at et folkevalgt organ som kommunestyret bare skal kunne underlegges et annet folkevalgt organ, altså Stortinget.

Vi har tidligere (avsnitt 2.4.3) vist et godt eksempel på en slik avgrensning, nemlig formuleringene i Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) som sier at det statlige tilsynet bare skal overprøve kommunenes "rettsbruksskjønn", altså lovtolkningen og lovanvendelsen, og ikke det "frie" skjønnet, som er tatt ut ifra ikke-juridiske hensyn – for eksempel ideologi. Dette beskytter slik sett det folkevalgte kommunestyrets politiske integritet mot statlig/administrativ overstyring.

Problemet med denne innfalsvinkelen er imidlertid at politikk og administrasjon ikke er så enkle å skille, verken i prinsippet eller i praksis. Det er et faktum at Stortinget har delegert svært omfattende fullmakter til regjeringen og statsforvaltningen, noe som gir denne et meget stort handlingsrom overfor kommunene. Noen av de mest sentrale funksjonene er de følgende:

- Departementenes anledning til å fastsette forskrifter, som er hjemlet i særlovene, gir regjeringen svært vide fullmakter til å styre kommunene.
- Det at rettstvister (etter rettsbruksskjønnet) mellom stat og kommune i hovedsak avgjøres av statsforvaltningen, innebærer at kommunestyrene juridisk sett får en ikke likeverdige posisjon i forhold til statsadministrasjonen.

- Bruken av runde og upresise formuleringer i lovverket kan medføre at statsadministrasjonen får styrende myndighet over definisjonen av de lovpålagte forpliktelsene.⁴⁶

Det kan hevdes at skillet mellom lover og forskrifter i praksis har blitt utflytende. Praksis varierer mye når det gjelder hvorvidt de ulike typene bestemmelser er lov- eller forskriftsfestet.⁴⁷ Og gitt omfanget og detaljeringsgraden i mange forskrifter er det vanskelig å fastslå på prinsipielt grunnlag at ingen av bestemmelsene er ”politiske”.⁴⁸ Dermed vil vi legge i det følgende betrakte statsforvaltningens faktiske praksis til å utøve delegert styringsmyndighet overfor kommunene (og Stortingets faktiske delegasjon av slik myndighet) som et empirisk spørsmål. Vi vil kalle denne dimensjonen *graden av administrativ myndighet*.

Politisk rammestyring eller detaljstyring

Den andre dimensjonen vi vil legge til grunn, er prinsippet om *politisk rammestyring*. Dette er et begrep som har fulgt med diskusjonen om partnerskap og likeverdighet hele veien, og som vi

⁴⁶ Tilsynsutvalget bemerket at *Mange av de bestemmelsene som regulerer kommunens plikter og ansvar, ikke minst på helse- og sosialsektoren og utdanningssektoren, er preget av skjønnsmessige formuleringer* (10.1). Utvalget drøftet inngående hvordan man skal kunne avgrense statlig tilsyn til lovlighetskontroll når de eksakte juridiske kravene til kommunene er uklare, men kom bare frem til en formulering om at *Tilsynet underlegges de samme begrensninger som domstolene med hensyn til å overprøve kommunens frie skjønn*. Dette innebærer at det har foregått usaklig forskjellsbehandling, at det er tatt utenforliggende hensyn, at resultatet er grovt eller åpenbart urimelig eller at inngrepet er ”uforholdsmessig” (10.3).

⁴⁷ Et eksempel på dette er bestemmelsene om internkontroll, som må regnes som et utpreget administrativt anliggende. Noen lover har egne forskrifter om internkontroll, for eksempel ”Forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten (FOR 2002-12-20 nr 1731)” andre har relevante bestemmelser innkorporert i selve lovteksten. Et eksempel på det siste er opplæringslova, hvor det heter at kommunen ”skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte” og at dette innebærer en plikt til å utarbeide ”ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa (...) knytt til læringsresultat, frifall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av skoleeigar dvs. kommunestyret.”

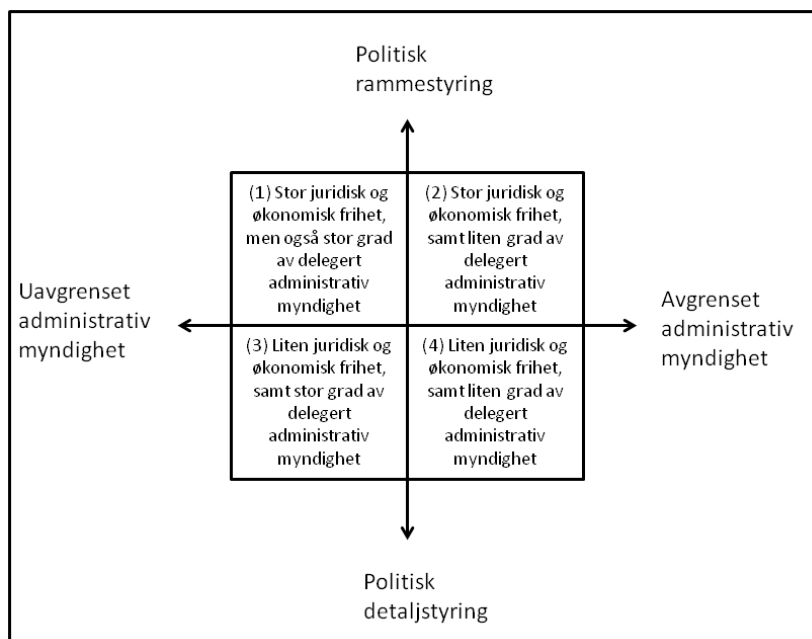
⁴⁸ For eksempel har Stortinget bestemt at elever i grunnskolen har rett til leksehjelp (§ 13-7a i Opplæringslova), mens forskriften fastslår at det totale omfanget av leksehjelp på 1.-4. årstrinn til sammen skal være minimum 8 timer i uken (§ 1A-1 i Forskrift til opplæringslova (FOR 2006-06-23 nr 724)). Også den siste bestemmelsen har direkte konsekvenser for kommunestyrets budsjettprioriteringer, og er slik sett ikke å regne som rent upolitisk.

har sporet tilbake til 1980-tallets vektlegging av fristilling og målstyring. Her har vi vist til at argumentasjonen i successive utredninger og meldinger har vært ganske konsistent. Skiftende regjeringer (og offentlige utvalg) setter *rammestyring* og *detaljstyring* opp som alternative – og motstridende – tilnæringer til hierarkisk styring.⁴⁹ I den første tilnærmingen er ideen at staten styrer ved å legge overordnede ”rammer” for kommunenes virksomhet, og lar kommunene beholde betydelig handlefrihet til å operere innenfor disse rammene. Kontrasten til dette er statlig styring som er inngående og detaljert, og som gir lite spillerom for lokale beslutninger.

Forholdet mellom rammestyring og detaljstyring er åpenbart ikke absolutt, men relativt. Det vil være en glidende overgang mellom dem, og det er ikke åpenbart hvordan en gitt praksis plasserer seg på et slikt kontinuum. Dermed er også denne dimensjonen å regne som et empirisk spørsmål, noe som også kan gi opphav til ulikheter mellom sektorer og over tid.

Hvis vi ser disse to dimensjonene i sammenheng, kan vi sette opp modellen i Figur 2.2:

⁴⁹ Vi har tidligere (s. 12) vist til det paradoksale i at to regjeringer med ti års mellomrom både har fremhevet at rammestyring er idealet, og samtidig har vedgått at detaljstyringen har økt i omfang.

Figur 2.2 *Modell for stat-kommuneforholdet i to dimensjoner*

Denne modellen gir grunnlag for å vurdere hvordan målet om et "likeverdig partnerskap" passer overens med system og praksis i den "tradisjonelle" modellen for forholdet mellom stat og kommune. Etter vår oppfatning vil felt 2 gi høyest grad av samsvar, mens felt 3 gir lavest grad av samsvar.

Felt 2 vil da være den ideelle situasjonen for et partnerskap. Her gir staten generelle retningslinjer (mål og økonomiske rammer), mens kommunene har nokså ubegrenset myndighet til å realisere målene innenfor gitte rammer. Her vil partnerskapet i sin ideelle form kunne realiseres fordi statsforvaltningen må forholde seg til kommunen som en likeverdig partner. Her kan altså kommunene velge eller true med exit i forhandlinger med staten. En uavhengig tvisteløsningsordning vil passe inn i felt 2.

I felt 3 bruker staten derimot alt det den har av virkemidler, både virkemidler fra Stortinget (økonomiske og juridiske) og diverse virkemidler i administrasjonen.

Felt 1 og 4 er å regne som mellomformer. Felt 1 betegner en situasjon der Stortinget gir stor frihet i form av formålslover og økonomisk rammestyring, men samtidig har statsforvaltningen fått

delegert en rekke myndighetsoppgaver innenfor kommunenes myndighetsområder. Dette avgrenser således kommunenes frihet til å inngå i et likeverdig partnerskap. Til forskjell fra en situasjon preget av politisk bestemt detaljstyring, vil denne situasjonen innebære at forvaltningen kan benytte seg av et langt bredere spekter av virkemidler enn det Stortinget kan, bl.a. raffinert bruk av pedagogiske virkemidler eller et veiledende tilsyn. For departementene vil det her være et poeng å etablere direktorater som kan drive med ulik form for administrativ styring og kontroll av kommunene.

Felt 4 innebærer sterk politisk styring i form av rettighetslover (overfor innbyggerne) og/eller normbaserte lover (loven setter detaljerte normer og krav til hvordan tjenesten skal utformes). Samtidig har administrasjonen ingen mulighet for å styre gjennom delegerte fullmakter. Her vil departementenes oppgaver være begrenset til å forberede detaljerte lover eller inngripende finansieringssystemer som Stortinget kan vedta.

Modellen i Figur 2.2 er forholdsvis generell, og det er nødvendig å spesifisere den på flere måter for at den skal kunne brukes i den empiriske analysen. For det første er det nødvendig å legge til grunn en mer spesifikk definisjon av de statlige styringsmidlene, og drøfte hvordan disse slår ut på skalaen mellom ramme- og detaljstyring. For det andre må modellen sees i sammenheng med partnerskapsmodellen, som er det empiriske fokuset i prosjektet. Dette vil bli gjort i de to følgende avsnittene.

2.5.4 Normative, økonomiske og pedagogiske virkemidler i statlig styring

Det er vanlig å dele virkemidlene for statlig styring overfor kommunesektoren inn i normative, økonomiske og pedagogiske virkemidler.⁵⁰ De normative virkemidlene kan også benevnes som juridiske, og omfatter lover og forskrifter. Økonomiske virkemidler retter seg mot ordningene for finansiering av kommunesektoren, mens de pedagogiske omfatter veiledning og utviklingstiltak – som ikke har bindende kraft. I denne sammenheng er det relevant å føye til forhandlingsbaserte

⁵⁰ Se for eksempel kapittel 6 i Meld. St. 12 (2011-2012).

styringsmidler. Disse knytter seg særlig til partnerskapet mellom stat og kommune, og dreier seg om inngåelse av avtaler.

Disse virkemidlene for statlig styring kan brukes på ulike måter, og dette kan sees i sammenheng med skillet mellom ”avgrenset administrativ myndighet og politisk rammestyring” og ”uavgrenset administrativ myndighet og politisk detaljstyring” som ble skissert ovenfor. Hvordan kan de normative, økonomiske, pedagogiske og forhandlingsbaserte virkemidlene for statlig styring ligge tettest opp til den formen som er mest i samsvar med partnerskapstanken?

- Når det gjelder de *normative* virkemidlene, vil graden av samsvar ligge i utformingen av lover og forskrifter, og da særlig til særlovene, som regulerer kommunenes pålagte oppgaver. Det avgjørende spørsmålet er, rent generelt, hvilke lokale frihetsgrader lover og forskrifter åpner for. Dette gjelder innholdet i og kvalitetskravene til den aktuelle tjenesten, krav til bemanning (kompetanse, antall), krav til særskilt organisering av tjenesteutøvelsen, bestemmelser om dokumentasjon og internkontroll, obligatoriske prosedyrekrav for tildeling av tjenester og andre forhold.
- Med hensyn til de *økonomiske* virkemidlene, går det et hovedskille mellom rammefinansiering og øremerking av midler. Mens den første finansieringsmekanismen overlater prioriteringen av midler til kommunen, innebærer ulike former for øremerking bindinger på kommunens ressursdisponeringer.
- De *pedagogiske* virkemidlene er ikke bindende, og kan i prinsippet vanskelig oppfattes som detaljstyrende. Men de kan erfaringsmessig ofte oppfattes som noe nær bindende, eller på andre måter anta en sterk normativ kraft.⁵¹

⁵¹ Som et illustrerende eksempel består Helsedirektoratets veiledere til helsesøstrene av en detaljert liste over ting de skal gjennomgå i både svangerskapsperioden og i småbarnsperioden. Den må betraktes som detaljstyrende i kraft av at helsesøstrene faktisk følger den slavisk som en norm for kvalitet (å gjøre en god jobb innebærer å følge helsedirektoratets anbefalinger). De normgivende retningslinjene for sosialhjelpssatser er likeså. Her måler staten kommunene på satsene, og stiller spørsmål ved om tjenestene er forsvarlige dersom de avviker negativt fra veilederen. Fylkesmannen bruker for øvrig de veiledende satsene som rettesnor i sin klagesaksbehandling.

- De *forhandlingsbaserte* virkemidlene er i sin natur også prinsipielt sett entydig i samsvar med prinsippene om rammestyring og partnerskap. Men dette vil i praksis være avhengig av hvordan forhandlingene forløper og er organisert.

Dermed: Hvis statlig styring av kommunesektoren skal være i samsvar med prinsippet om ”avgrenset administrativ myndighet og politisk rammestyring” vil lover og forskrifter blant annet overlate betydelig handlingsrom til kommunene over innholdet i tjenestene, hvordan tjenestene frambringes, hvordan de er organisert. De vil være finansiert gjennom rammefinansieringen, og pedagogiske og forhandlingsbaserte virkemidler vil ikke ha et styrende preg.

Bruken av normative og økonomiske virkemidler vil bli analysert empirisk i tredje kapittel, mens de pedagogiske og de forhandlingsbaserte virkemidlene vil bli analysert i kapitlene om de fire sektorene som inngår i prosjektet.

2.5.5 Partnerskap og likeverdighet innenfor avgrenset hierarkisk rammestyring

Hvordan kan man vente at ”likeverdigheten” mellom stat og kommune som ligger i partnerskapet vil arte seg i praksis? Med utgangspunkt i oppbyggingen av partnerskapsordningene (både i stort og i de enkelte sektorene) og de mer generelle momentene knyttet til governance, samstyring og partnerskap, mener vi at likeverdighet kan gi seg tre forskjellige slags utslag:

- **Likeverdig handlingsrom:** Dette refererer direkte til at ”avgrenset administrativ myndighet og politisk rammestyring” gir frihetsgrader og forutsigbarhet for kommunene. Dette kan tolkes som en form for likeverdighet, siden det er en forutsetning for at kommunene kan operere på selvstendig grunnlag.
- **Likeverdig dialog:** Både det nasjonale partnerskapet og de regionale og lokale partnerskapene er basert på dialog og meningsutveksling. Hvis denne dialogen er fri og utvungen,

Kommunene har derfor i større og større grad lagt seg opp til de veiledende satsene. Rent faglig kan det imidlertid i mange sammenhenger være grunn til å avvike fra disse satsene. Poenget er at de i sin natur ikke er bindende, men kan i praksis være det.

er dette i tråd med partnerskapstanken og representerer en annen dimensjon ved ”likeverdighet”.

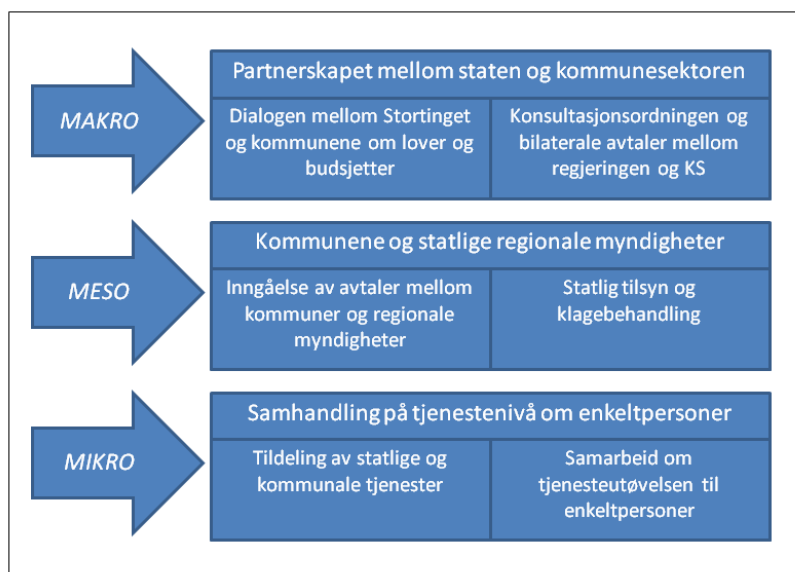
- **Likeverdig samhandling:** Dette retter seg mot det løpende samarbeidet på tjenestenivå, på de enkelte NAV-kontorene og i den enkelte kommunes samarbeid med helseforetaket og BUFetat regionalt. Hvis denne samhandlingen er preget av gjensidig respekt for hverandres roller, slik det er formulert i noen dokumenter, er dette i tråd med prinsippene i et likeverdig partnerskap.

Disse sidene ved likeverdighet vil bli løftet frem i de empiriske analysene i kapitlene som følger.

2.5.6 Partnerskapet eller partnerskapene – likeverdighet i makro, meso og mikro

Vi har til nå tatt utgangspunkt i at ”partnerskap” kan brukes i bestemt form entall, og referere til det nasjonale partnerskapet mellom staten og kommunesektoren. Men begrepet kan også brukes i flertall, med referanse til partnerskapene innenfor visse sektorer. Dermed møtes staten og kommunene på flere nivåer, og de tre utslagene av ”likeverd” vil kunne få ulik betydning på hvert nivå. Disse nivåene kan presenteres som i Figur 2.3 nedenfor.

Figur 2.3 Tre nivåer for "likeverd" i forholdet mellom staten og kommunene



I denne figuren omfatter *makronivået* det nasjonale partnerskapet. Dette omfatter dialogen mellom kommunene og Stortinget knyttet til lover og budsjetter, og dialogen med regjeringen slik den foregår innenfor konsultasjonsordningen og ved inngåelsen av de bilaterale avtalene. Det nasjonale partnerskapet har et hovedfokus på kommuneøkonomien og på bruken av statlige styringsmidler overfor kommunene, herunder den totale fordelingen av ansvar, oppgaver og myndighet.

Mesonivået omfatter samhandling i forbindelse med avtalene mellom kommunene og helseforetakene, NAV fylke og Bufetat innenfor de sektorbaserte partnerskapene. Den løvhjemlede tilsynsutøvelsen og klagebehandlingen er et annet viktig møtepunkt for staten og kommunene. Disse ordningene hører også hjemme på mesonivået, både for sektorer med partnerskapsordning og for tradisjonell ordning.

Mikronivået omfatter utelukkende samhandling mellom staten og kommunene som dreier seg om den enkelte pasient, klient eller bruker. Dette er bare relevant innenfor partnerskapsordningene. Det gjelder for det første *tildelingen* av de statlige og de kommunale tjenestene, og for det andre *ytelsen* av disse tjenestene.

Vi har ovenfor drøftet hvordan bruken av statlige styringsmidler kan variere mellom en styringspraksis preget av enten ”avgrenset rammestyring” eller ”uavgrenset detaljstyring” (avsnitt 2.5.4). Vi har også skissert tre betydninger av likeverdighet – knyttet til arbeidsdeling og handlingsrom, dialog og samhandling (2.5.5). Hvis disse momentene kobles til de tre nivåene i Figur 2.3 kan dette gi utgangspunkt for å spesifisere hvordan ”likeverdighet” kan slå ut empirisk.

På *makronivået* vil ”likeverdighet” innebære en fri og utvungen stat-kommunedialog. Dette kan skje i forbindelse med lov- og budsjettvedtak i Stortinget og i de faste møtene mellom KS og regjeringen i konsultasjonsordningen. Dette inkluderer de bilaterale samarbeidsavtalene mellom staten og kommunesektoren. Men likeverdighet kan også knyttes til *innholdet* i lovene og til utformingen av andre sentrale statlige styringsmidler. Hvis lover og andre styringsmidler er preget av omfattende og inngående detaljregulering og svak eller inkonsistent avgrensning av statens hierarkiske myndighet, vil begrepene likeverdighet og partnerskap virke lite dekkende. Det motsatte vil være tilfelle hvis lovene definerer et lokalt handlingsrom og avgrenser statens styringsmuligheter. Endelig kan finansieringsordningene – Stortingets budsjettvedtak – åpne for mer eller mindre lokal handlefrihet, særlig knyttet til øremerking av midler.

På *mesonivået* vil likeverdighet bli knyttet til statlig tilsynsutøvelse og klagebehandling, og her er formuleringene i kommunelovens §60e relevante. ”Likeverdig” utøvelse av tilsyn og klagebehandling skal ikke tolkes som at lovbestemte krav settes til side, men til at myndighetsutøvelsen preges av dialog og forsøk på å skape forståelse (Indset et al. 2011). Også her er poenget med ”avgrenset” myndighet viktig. Dette gjelder både innenfor partnerskapsordninger og i sektorer som inngår i den ”tradisjonelle” stat-kommunerelasjonen. Det er i denne sammenheng relevant å trekke fram tilføyelsen av §60 e i kommuneloven, som har vært gjeldende fra 2007.⁵² Denne

⁵² Terminologien i bestemmelsen er i tråd med den generelle politikken om samhandling og partnerskap mellom stat og kommuner. Bestemmelsen er imidlertid ikke ment å skulle sette lovlighetstilsynet til side gjennom dialog. Hensikten var, i følge tilsynsutvalget, å styrke fylkesmannens samordningsfunksjon ved å ”danne grunnlaget for en diskusjon om hvordan kommunen over tid kan følge opp flere pålegg som ikke kan etterkommes samtidig” (*ibid.* 14.3). Se

bestemmelsen pålegger tilsynsetater ”så langt det er mulig [å] ha dialog med kommunen eller fylkeskommunen om sanksjonene [med vesentlige virkninger] og kommunens eller fylkeskommunens oppfølging”, og gir fylkesmannen en samordnende rolle i forbindelse med dette.

Innenfor partnerskapsordningene tilkommer imidlertid ytterligere to betydninger av likeverd på mesonivået. Den ene handler om *frie og likeverdige forhandlinger* mellom kommunene og de statlige instansene om inngåelsen av avtalene, den andre om selve *innholdet* i disse avtalene – om de ivaretar begge parter ønsker og behov.

Mikronivået dreier seg om enkeltpersoner – pasienter, brukere, klienter – og er mest relevant innenfor partnerskapsordningene. Her dreier likeverdighet seg om to forhold. *Likeverdig tildeling av tjenester* vil innebære at avtalene følges og at den ene part ikke ”overkjører” den andre når det er usikkerhet om for eksempel utskrivning av en pasient. *Likeverdig samhandling* innebærer at statlige og kommunale tjenester er preget av god faglig og administrativ dialog og samordning rundt oppfølgingen av den enkelte bruker, klient eller pasient der denne mottar både statlige og kommunale tjenester.

Disse punktene utgjør dermed den operasjonaliserte forståelsen av begrepet ”likeverdighet” som vil bli brukt i de empiriske undersøkelsene i prosjektet. I de etterfølgende kapitlene vil graden av ”likeverd mellom stat og kommunesektor” i de tre partnerskapsordningene samt skolesektoren bli undersøkt ut i fra disse indikatorene.

Hanssen, Heløe og Klausen (2004) og Indset, Klausen, Smith og Winsvold (2011) for en nærmere analyse av dialogen på dette nivået.

3 Likeverdighet på nasjonalt nivå

3.1 Innledning

Partnerskapet mellom staten og kommunesektoren utspiller seg på ulike arenaer og på flere nivåer av det politisk-administrative systemet. Vi viste i forrige kapittel til at Stortinget, regjeringen og det underliggende nasjonale og regionale statsapparatet har ulike roller i dette partnerskapet. Kommunene opptre på sin side alene og enkeltvis, i ulike konstellasjoner eller representert av KS. Og mens bruken av partnerskapsbegrepet i bestemt form entall refererer til det nasjonale partnerskapet i stort, kan man også snakke om ulike partnerskapsordninger som fungerer innenfor visse spesifikke sektorer. De etterfølgende kapitlene skal ta for seg fire sektorer hvor det er etablert partnerskapsordninger, mens dette kapitlet har et bredere fokus, nemlig på det nasjonale partnerskapet.

Prosjektets overordnede problemstilling er om partnerskapet fungerer etter forutsetningene. Er de reelle ”partnerskap” hvor forholdet mellom partene er preget av likeverdighet og gjensidige kunnskaper om, og respekt for, hverandres roller og funksjoner? Vi argumenterte i forrige kapitlet for at dette i høy grad er et spørsmål om innretningen av de nasjonale virkemidlene for styring av kommunesektoren. Skiftende regjeringer og Storting har gått inn for rammestyring som det bærende prinsipp, men har samtidig medgitt at utviklingen *de facto* har gått i motsatt retning – mot tiltagende detaljstyring. Dette er et sentralt poeng, siden vi har argumentert for at det er rammestyring som er mest i samsvar med partnerskapstanken.

For å vurdere dette, tar to av de tre avsnittene i dette kapitlet for seg de to viktigste virkemidlene for sentral statlig styring over

kommunene, nemlig lovgivning og finansiering over statsbudsjettet. Dette er de to viktigste elementene i Stortingets rolle i partnerskapet. Avsnitt 3.2 skal derfor undersøke om lovverket på sentrale områder av kommunal virksomhet kan sies å være i samsvar med rammestyringsprinsippet, eller om bildet er mer preget av tiltagende detaljstyring. Avsnitt 3.3 gir en gjennomgang av øremerkede tilskudd innenfor de fire sektorene det har blitt fokusert særskilt på. Slike tilskudd binder opp kommunenes evne til å prioritere ressursene samlet, og bryter med prinsippet om rammefinansiering.

Det siste avsnittet, 3.4, ser nærmere på konsultasjonsordningen, som er en viktig del av partnerskapet mellom kommunene og statsforvaltningen sentralt. Her inngår både den faste syklusen av konsultasjonsmøter, og de bilaterale samarbeidsavtalene som er inngått mellom KS og de enkelte departementene. Hvilken funksjon har denne ordningen, og praktiseres den i tråd med målet om partnerskap og likeverdighet?

3.2 Komparativ lovstudie

[Kommer i endelig utgave]

3.3 Omfanget av og utviklingen i bruk av øremerkede tilskudd

3.3.1 Innledning

Hovedspørsmålene i denne rapporten dreier seg om hvorvidt det i dag eksisterer et reelt og likeverdig eller bare formelt partnerskap mellom stat og kommune. Et annet relevant spørsmål er om fremveksten av partnerskapsbaserte relasjoner mellom stat og kommune skjer på bekostning av mer hierarkisk baserte relasjoner, eller om partnerskapet vokser frem som et tillegg til de tradisjonelle hierarkiske virkemidlene. Er det slik at partnerskapet vokser frem som et supplement til bruken av øremerkede tilskudd og detaljregulerende lover og forskrifter, og som en konsekvens av at staten har bygd ut eget tjenesteapparat med komplekse grensesnitt til kommunen? Eller kan vi betrakte partnerskapet som et alternativt og helhetlig styringssystem med nye og mer

likeverdige relasjoner mellom stat og kommune, både på nasjonalt og lokalt nivå? For å belyse disse spørsmålene er det bl.a. nødvendig å se nærmere på bruken av et av øremerkede tilskudd som et av de mer tradisjonelle og hierarkiske virkemidlene staten har benyttet.

Øremerkede tilskudd innbefatter statlige overføringer til kommuner og fylkeskommuner som skal benyttes til særskilte formål. Formålet med slike tilskudd er med andre ord å sikre at ressursene tilflyter de tjenester eller formål som er definert i statsbudsjettet. Slike tilskudd kan ha ulik varighet, form og geografisk nedslagsfelt. Formålet vil som nevnt ofte være å støtte opp under bestemte planer og satsinger, men det kan også dreie seg om å kompensere for særskilte utgifter i enkelte kommuner, spleiselag mellom stat og kommune eller subsidiering av priser i form av ulike typer refusjonsordninger.

I følge Meld. St. 12, 2011-2012 (s. 61) er formålet med øremerkede tilskudd å oppnå bestemte mål på særskilte områder. Her opereres det videre med tre begrunnelser:

- Når det er et nasjonalt mål å bygge opp en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis kan øremerking bidra til å stimulere til utbygging raskere enn gjennom rammefinansiering
- Når bestemte tjenester bare gjelder særskilte geografiske områder eller grupper av innbyggere, eller behovet for en tjeneste varierer mye mellom kommunene.
- Når staten setter i gang tidsavgrensa forsøk og prosjekter i noen kommuner

I den samme meldingen står det videre at øremerkede tilskudd er et sterkt statlig virkemiddel, og det listes samtidig opp en rekke ulemper med bruken av det. På bakgrunn av dette pekes det på at bruken av øremerkede ordninger må benyttes med varsomhet. Med varsomhet forstår vi da at bruken bør avgrenses til de to førstnevnte punktene over.

3.3.2 Utviklingen i bruk av øremerkede tilskudd

I en rapport fra Telemarksforskning vises det til at andelen øremerkede tilskudd har vært økende i perioden fra 2004 til 2008,

for så å gå noe ned i 2009 og ytterligere i 2010 (Håkonsen og Løyland 2011). En stor del av dette omfatter imidlertid barnehagetilskuddet som ble innlemmet i rammetilskuddet i 2011. Uten barnehagetilskuddet har imidlertid omfanget av andre tilskuddsordninger holdt seg relativt stabilt på 5-6 prosent gjennom 2000-tallet. Samtidig peker rapporten på at kommunene selv opplever at omfanget av juridiske bindinger – gjennom lover og forskrifter – har blitt mer omfattende i perioden. Dette inkluderer også fylkesmannens tilsyn og klagehåndtering, dvs. håndhevelse av lovverket.

Tabell 3.1 *Øremerkede tilskudd i perioden 2004 til 2010. Kroner i løpende priser og i millioner*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Øremerkede tilskudd innenfor kommune-opplegget	21 480	24 030	29 420	33 618	37 550	39 512	41 664
Sum inntekter innenfor kommune-opplegget	214 068	228 934	252 016	267 065	286 896	309 981	335 299
Øremerkede tilskudd i prosent av samlede inntekter	10	10,5	11,7	12,6	13,1	12,7	12,4

Kilde: Håkonsen og Løyland (2011)

Telemarksforskings rapport trekker frem to utilsiktede sideeffekter av øremerkede tilskudd. Den ene er at det er de rikeste kommunene som i størst grad nyttiggjør seg av øremerkede midler. På 1990-tallet mottok de 25 prosent rikeste kommunene over dobbelt så mye i øremerkede tilskudd per innbygger sammenlignet med de fattigste 25 prosent. På 2000-tallet finner rapporten den samme tendensen, men i langt mindre grad. I denne perioden mottar de 25 prosent rikeste bare 17 prosent mer i øremerkede tilskudd enn de fattigste 25 prosent av kommunene. En annenkonklusjon er at øremerkede tilskudd har lav treffsikkerhet i den forstand at midlene i bare delvis går til den aktuelle sektoren øremerkingen er tiltenkt. Bl.a. fremgår det at 40 prosent av de

øremerkede tilskuddene som er forbeholdt skolesektoren, «lekker» over til andre sektorer. Dels på grunn av disse sideeffektene og dels pga at øremerking antas å påvirke prioriteringseffektiviteten negativt, peker rapporten på at forskningslitteraturen har vært kritisk til denne formen for finansiering.

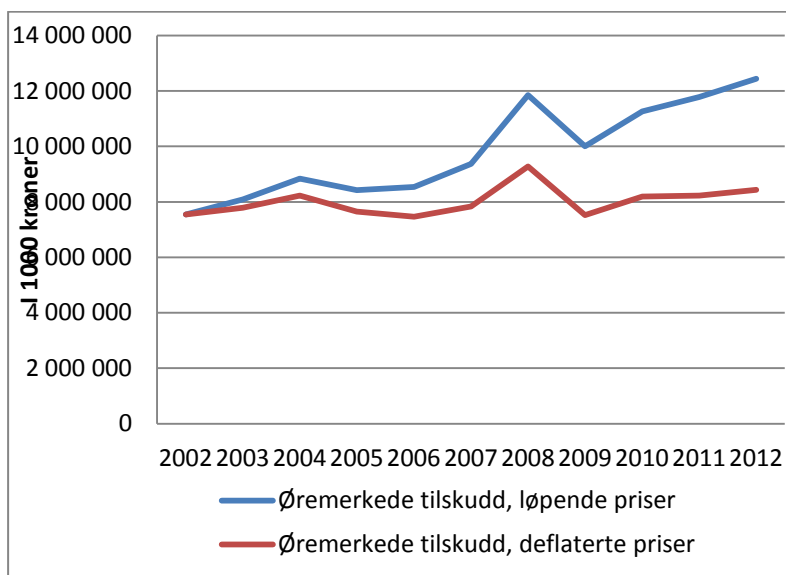
3.3.3 Bruk av øremerkede tilskudd innenfor fire kommunale sektorer

Nedenfor har vi sett nærmere på bruken av øremerkede tilskudd i de fire case-sektorene som denne rapporten omhandler. Formålet er å undersøke hvorvidt den generelle tendensen undersøkelsen til Telemarksforskning finner, også gjelder innenfor de aktuelle sektorene, dvs. sosialtjenesten/NAV, barnevernet, helsesektoren og skolesektoren. Ut over dette har vi også sett nærmere på hva slags type øremerking som benyttes og hvordan de benyttes. Datagrunnlaget er hentet fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi. I fremstillingene har vi benyttet tallmaterialet fra revidert statsbudsjett.

De fire sektorene – skole, NAV/sosialtjeneste, barne- og familievern og pleie- og omsorgssektoren – korresponderer stort sett med budsjettpostene fra de ulike departementene i oversikten til Det tekniske beregningsutvalget. Fra Kunnskapsdepartementets budsjett har vi tatt med alle øremerkede tilskudd bortsett fra tilskudd til barnehager og forskning. Fra helse- og omsorgsdepartementet har vi tatt med alle postene. Herunder også poster fra det tidligere Sosialdepartementet. I presentasjonen har vi imidlertid skilt ut øremerkede tilskudd rettet mot rusarbeid. Dette fordi tilskudd til rusarbeid har blitt bevilget fra ulike departementer samtidig som at det varierer mellom kommunene hvorvidt rusarbeidet er lagt til NAV eller ikke. Fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet har vi tatt med to aktuelle poster (kvalifiseringsprogrammet og sosiale tjenester), en post fra Kommunal- og regionaldepartementet (Handlingsplan Oslo indre øst) og en post fra det tidligere Sosialdepartementet (prøveløslatelse). Fra Barne- og likestillingsdepartementet har vi tatt med alle poster, herunder også tilskudd til krisesentre og incestsentre, derav også benevnelsen barne- og familievern. I presentasjonen under har vi imidlertid skilt ut de to sistnevnte tilskuddene for å få frem omfanget av tilskudd som utelukkende går til barnevernet. Vi har også tatt med enkelte poster fra

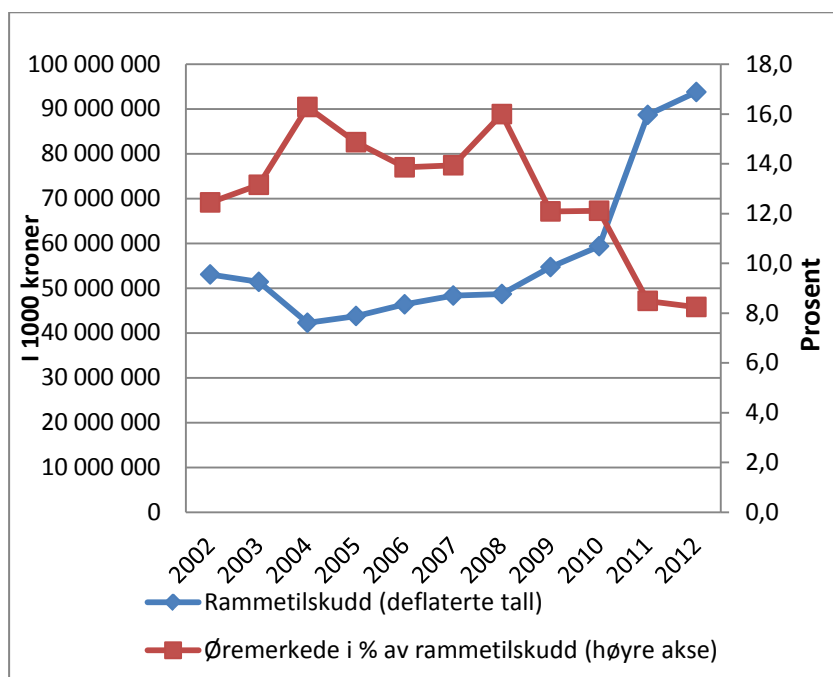
Kommunal og regionaldepartementet. Foruten tilskudd til Handlingsplan for Oslo indre øst, dreier dette seg om rentekompensasjon til skoleanlegg og tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Disse er plassert i hhv skolesektoren og helsesektoren. Til slutt har vi også inkludert tilskudd til fastlønnsordning for fysioterapeuter i helsesektoren. Denne posten bevilges over folketrygden.

Figur 3.1 Øremerkede tilskudd etter revidert statsbudsjett, løpende og deflaterte priser (i 1000 kroner)



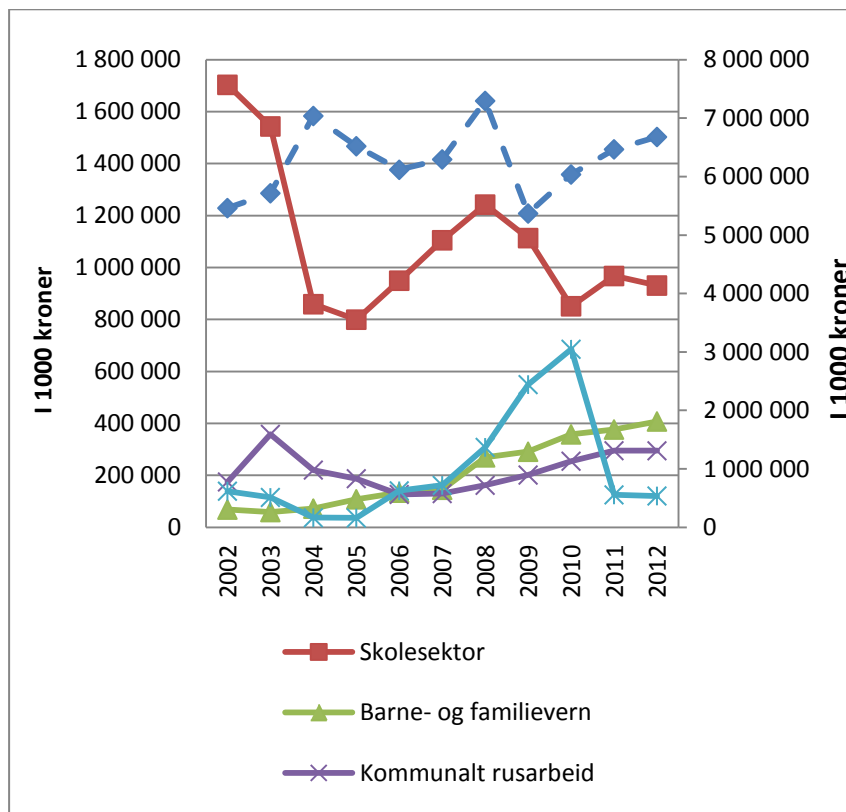
Figuren viser at det i perioden 2002 til 2012 har vært en økning i de øremerkede tilskuddene til de fire sektorene når vi benytter løpende priser. Når vi justerer for prisøkningen, ser vi derimot at økningen er forholdsvis liten (deflaterte 2002-priser). I perioden 2002 til 2012 er det en økning fra 7,5 milliarder til 8,4 milliarder. Ellers ser vi at tilskuddene svinger en del i perioden. Bl.a. er det en forholdsvis klar økning i tilskuddene i 2008 med en etterfølgende nedgang året etter. Fra 2009 finner vi en svak økning frem til 2012.

Figur 3.2 *Rammetilskudd (deflaterte 2002-priser) og øremerkede tilskudd i % av rammetilskudd og øremerkede tilskudd (høyre akse i 1000 kroner)*



I perioden vi undersøker har det imidlertid vært en vekst i de samlede overføringene til kommunene. Vi har derfor også sett på bruken av øremerkede tilskudd i forhold til veksten kommunenes rammetilskudd. Figur 2 viser utviklingen i andelen øremerkede tilskudd i forhold til de samlede tilskuddene (ramme- og øremerkede tilskudd). Vi ser at denne andelen reduseres fra 16 prosent i 2008 til omtrent 8 prosent i 2012 (høyre akse). Som vist over skyldes ikke dette en reduksjon i de øremerkede tilskuddene i seg selv, men heller at rammetilskuddet til kommunene har økt betydelig i perioden (venstre akse). Relativt sett reduseres derfor andelen øremerkede tilskudd i forhold til de samlede overføringene.

Figur 3.3 Øremerkede tilskudd i skolesektoren, helsesektoren, NAV/sosiale tjenester og barne- og familievernet (i 1000 kroner, deflaterte 2002-priser). Helsesektoren måles etter høyre akse og de øvrige sektorene etter venstre akse.



Hva så med utviklingen innenfor de fire sektorene? Figuren over viser utviklingen i bruken av øremerkede tilskudd innenfor skolesektoren, barne- og familievernet, NAV/sosiale tjenester og helsesektoren. I figuren har vi også skilt ut alle poster som er rettet mot rusarbeid. Den høyre aksene i diagrammet måler helsesektoren, mens venstre akse måler de fire øvrige tjenesteområdene (herunder også rusarbeid).

Figuren viser at det er helsesektoren som har mest øremerkede midler (måles på skalaen til høyre i diagrammet). Dette ser vi svinger i perioden med sitt laveste nivå på 5,4 milliarder i 2009 og

sitt høyeste nivå på 7,3 milliarder i 2008. Øremerkede tilskudd til rusarbeid er ikke inkludert i disse tallene.

Av de øvrige sektorene (som måles på skalaen til venstre i diagrammet), er det skolesektoren som har mest øremerkede midler. Dette varierer fra 1,7 milliarder i 2002 til 0,8 milliarder i 2005. Etter nedgangen fra 2002-2003 ser vi imidlertid tilskuddet til skolesektoren har ligget på mellom 0,8 milliarder og 1,2 milliarder.

På tre av de fem tjenesteområdene ser vi at bruken av øremerkede midler svinger ganske mye. Dette gjelder innenfor skolesektoren, helsesektoren og NAV/sosialtjenesten. Øremerkede tilskudd til barne- og familievernet og rusarbeidet ser vi har en jevn økning i perioden.

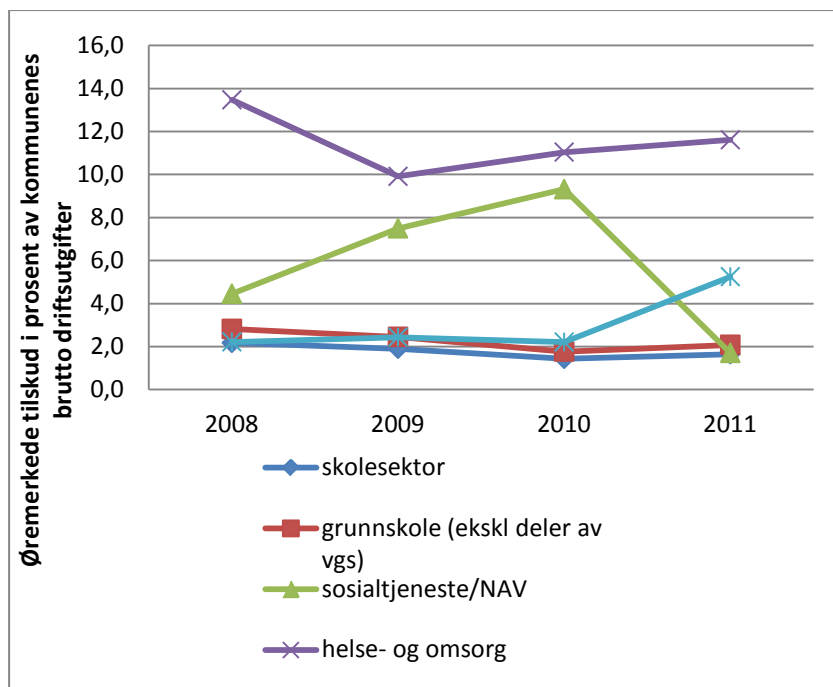
Størrelsen på de fire sektorene vi har tatt for oss varierer. Det er derfor rimelig å anta at forskjellene i bruk av øremerkede tilskudd reflekterer sektorens størrelse, ikke nødvendigvis statens ønske om å styre sektoren. Vi har derfor også forsøkt å beregne omfanget av øremerkede tilskudd i forhold til størrelsen på den aktuelle sektoren. Størrelsen på den aktuelle sektoren måles med som brutto driftsutgifter (Kostra-tall). Beregning her blir imidlertid noe usikre. Årsaken er at det på statsbudsjettet ikke nødvendigvis skilles mellom øremerkede tilskudd til primærkommunene og fylkeskommunene.

For å beregne den relative størrelsen på tilskuddene, ville det derfor vært naturlig å inkludere både kommunale og fylkeskommunale driftsutgifter. Innenfor sosialtjenesten, barnevern og helse- og omsorgssektoren er det imidlertid så langt vi kan se, ingen øremerkede tilskudd som går til fylkeskommunen. I grafen over har vi derfor innenfor disse tre sektorene, utelukkende målt omfanget av øremerkede tilskudd i forhold til de samlede brutto driftsutgiftene til primærkommunene. Innen skolesektoren er det derimot flere poster som er forbehold fylkeskommunen, og flere tilfaller både kommunene og fylkeskommunene. Her har vi derfor målt størrelsen på de øremerkede tilskuddene i forhold til både de fylkeskommunale og kommunale driftsutgiftene til skolesektoren. Det betyr at nevneren i denne beregningen (altså brutto driftsutgifter) blir relativt sett større enn i de øvrige sektorene. Siden det er rimelig å anta at de øremerkede tilskuddene til fylkeskommunene er av mindre omfang enn øremerkede midler til primærkommunene, er det også

sannsynlig at forholdstallet for primærkommunene blir større enn det våre beregninger viser (dvs. samlet for både primær- og fylkeskommune). Vi har derfor også gjennomført en alternativ beregning der vi har fjernet alle de de øremerkede postene som entydig går til fylkeskommunen, og beregnet de resterende postene i forhold til driftsutgiftene til skolesektoren i primærkommunene.

De resterende postene vil likevel inneholde tilskudd som både går til primær- og fylkeskommunen, noe som medfører at vi med denne beregningen vil overvurdere omfanget av de øremerkede tilskuddene til primærkommunene. Det relative omfanget av øremerkede tilskudd til skolesektoren i primærkommunen vil imidlertid ligge et sted mellom disse to skisserte beregningsmetodene.

Figur 3.4 Øremerkede tilskudd i prosent av sektorvise brutto driftsutgifter



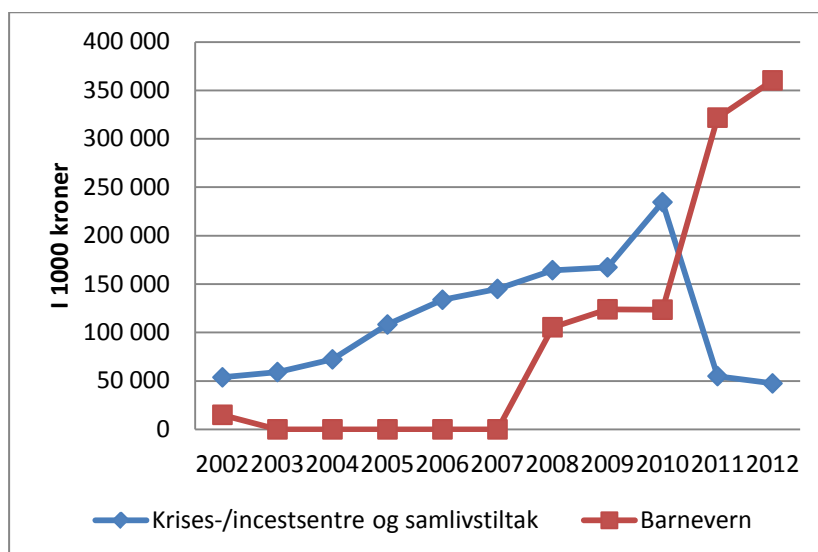
Resultatene viser at omfanget av øremerkede tilskudd til helse- og omsorgssektoren ikke bare er stort i absolutte tall, men også i relative tall. Figur 4 viser at andelen øremerkede tilskudd i forhold til driftsbudsjettet var på nesten 14 prosent i 2008 og mellom 10 og 12 prosent i perioden 2009 til 2011. Som følge av at kvalifiseringsprogrammet ble øremerket de første årene, har det

også innenfor sosialtjenesten vært en periode med relativt høy andel øremerkede midler. Etter at disse midlene er innlemmet i rammetilskuddet (2011), ser vi imidlertid at de øremerkede tilskuddene innenfor denne sektoren blir forholdsvis beskjedene. Vi ser også at det innenfor skolesektoren (uavhengig av beregningsmetode) og i barnevernet har vært relativt lite øremerkede tilskudd. I skolesektoren er det med andre ord forholdsvis mye øremerkede midler (jf. figur x), men relativt lite i forhold til størrelsen på sektoren. Innenfor barnevernet ser vi imidlertid at andelen øremerkede tilskudd øker mye i relativ forstand fra 2010 til 2011. Dette som følge av at det ble avsatt øremerkede tilskudd til kompetanseheving eller nye stillinger i barnevernet i 2011.

For å belyse nærmere hvordan de øremerkede midlene benyttes innenfor de fire sektorene, har vi i de påfølgende avsnitt gått nærmere inn på enkeltposter eller typer av poster innenfor de fire sektorene.

3.3.4 Øremerkede tilskudd i barne- og familievernet

Figur 3.5 Øremerkede tilskudd til barne- og familievern



Figuren viser at det innenfor barnevernet omtrent ikke har vært øremerkede tilskudd frem til og med 2007. Ut over en relativt beskjeden ordning rettet inn mot kompetanseutvikling i kommunalt- og fylkeskommunalt barnevern (til utvikling av nye tiltak og styrking av fosterhjemsarbeid), finner vi ingen egne poster før i 2008. De øremerkede tilskuddene som kommer i 2008 gjelder refusjon av utgifter som overstiger kommunale egenandelsatser til forsterking av fosterhjem og nærmiljøtiltak. Det viser seg imidlertid at disse tilskuddene tidligere er ført på en samlepost (post 22) i statsbudsjettet (Kjøp av private barnevernsinstitusjoner), noe som betyr at tilskuddene ikke blir synlige i budsjettene for tidligere år. Med andre ord betyr det at kurven over er misvisende og at det i perioden forut for 2008 også har vært gitt refusjoner til kommunene.

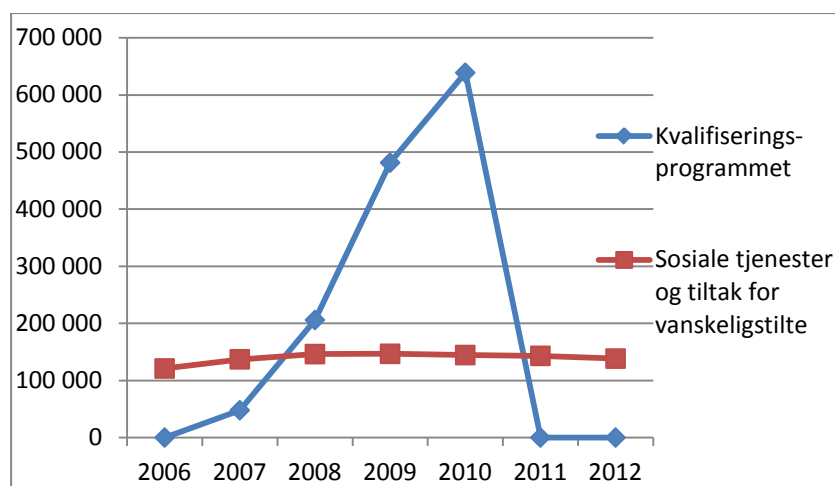
I tillegg til refusjonsordningen nevnt over, ble det i 2011 og 2012 også bevilget øremerkede tilskudd til for å styrke kompetansen i det kommunale barnevernet. Disse midlene ble fordelt av fylkesmannen etter søknad fra kommunene. I hovedsak skulle tilskuddet gå til nye stillinger i det kommunale barnevernet, men i følge statsbudsjettet, har det også vært mulig å søke om midler til enkelte andre tiltak som styrker barnevernet lokalt. I samme periode ser vi at de øvrige tilskuddene trappes betydelig ned. Dette

gjelder i all hovedsak tilskuddene til krisesentre. Som en følge av dette ble 338 millioner innlemmet i rammetilskuddet for 2011 (St. prp. 1, 2010-2011, Barne-, likestillings- og familiedepartementet). De resterende øremerkede tilskuddene går til incest- og voldtekstsentre, som for øvrig tildeles under forutsetning av en egenfinansiering på 20 prosent.

3.3.5 Øremerkede tilskudd til sosialtjenesten/NAV

Det er relativt lite øremerkede midler innen sosialtjenesten/NAV. Frem til 2006 var det faktisk ingen generelle tilskuddsordninger innenfor denne sektoren. De to ordningene som inngår i vårt datamateriale er et tilskudd til Handlingsplan for Oslo indre øst og en tilskuddsordning for å kompensere enkeltkommuner til kostnader i forbindelse med prøveløslatelse (fra forvaring og sikring) av psykisk utviklingshemmede. Den sistnevnte ordningen ble avvirket i 2004 og den førstnevnte i 2007.

Figur 3.6 Øremerkede tilskudd til NAV/sosialtjenesten 2006-2012 (deflaterte tall i 2006-priser)



Figuren over viser to typer øremerkede tilskudd som har eksistert innenfor denne sektoren fra 2006. Det ene tilskuddet er til kvalifiseringsprogrammet i NAV og det andre til øvrige sosiale tjenester. Tilskuddet til kvalifiseringsprogrammet viser en gradvis, men sterk opptrapping i perioden fra oppstart i 2007. Den raske avviklingen av tilskuddet skyldes at finansieringen av ordningen innlemmes i rammetilskuddet. Den andre ordningen – tilskudd til

sosiale tjenester – har derimot en jevnere profil over tid. Dette er for øvrig en post som har sin bakgrunn i tilskudd til rusmiddeltiltak innenfor det tidligere Sosialdepartementets budsjett. I budsjettåret 2004-2005 ble imidlertid budsjettposten delt mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet. Den delen som tilfalt Arbeids- og sosialdepartementet ble rettet inn mot ulike forsøk for å styrke samordningen av tjenestene som skulle inngå i NAV samt ulike andre innsatsområder som Tiltaksforsøket og tiltak for bostedsløse. Andre tiltak som har vært finansiert over denne posten har vært HUSK-prosjektet (samarbeidsforsøk mellom forskning, utdanning og praksisfeltet), kompetansetiltak for å forebygge/reducere fattigdom blant barnefamilier, tiltak for å utvikle modeller i overgangen fra fengsel til frihet, og kompetansetiltak rettet mot økonomisk gjeldsrådgivning. Et gjennomgående trekk er at midlene i all hovedsak rettes inn mot forsøks- eller utviklingsvirksomhet der utvalgte kommuner deltar. Selv om budsjettposten har vært relativt stabil i perioden vi har undersøkt, har midlene gått til ulike prosjekter med begrenset varighet.

3.3.6 Øremerkede tilskudd til skolesektoren

Figur 3 viste at det har vært en generell nedgang i bruken av øremerkede tilskudd til skolesektoren. Samtidig ser vi at det er store svingninger i perioden. Den forholdsvis kraftige nedgangen i perioden fra 2002 til 2004/2005 har flere årsaker. Dels skyldes det at flere mindre tilskuddsordninger fjernes, dels at det ble bevilget enkelte engangstilskudd for 2002 (figurens startår), og dels at finansiering av større satsinger fases ut.

De mindre tilskuddsordningene som tas ut er bl.a. tilskudd til virkemiddeltiltak i Nord-Norge, tilskudd til institusjoner, tilskudd til folkehøyskoler og musikk- og kulturskoler. Engangstilskuddene for 2002 – altså tilskudd som bare ble gitt dette året – gjelder seniortiltak i grunnskolen og videregående opplæring. Et relativt stort tilskudd rettet mot innføringen av skolefritidsordningen ser vi reduseres kraftig i 2003 og fjernes helt i 2004. I perioden trappes også kompensasjonsordningen for grunnskolereformen (R97) ned fra 513 millioner i 2003 til 371 millioner i 2004, og ytterligere ned til 333 millioner i 2005.

En gjennomgang av tilskuddsordningene til skolesektoren viser at det er flere ulike formål med tilskuddene. En type tilskudd er generelle ordninger som er knyttet til en bestemt reform eller et innsatsområde. Dette gjelder f.eks. innføringen av skolefritidsordningen, Reform 97 og Ny Giv. Dette er altså ordninger av midlertidig karakter og som har til formål å innføre, reformere eller styrke en bestemt tjeneste. I begge de to førstnevnte eksemplene ser vi imidlertid at ordningene blir mer eller mindre permanente. Tilskudd til skolefritidsordningen fases ut i 2004, men har eksistert siden ordningen ble innført (i 1996/97). Tilskuddsordningen for reform 97 – som har eksistert siden budsjettåret 1996/1997 – ser derimot ut til å ha blitt en mer permanent ordning, selv om også dette tilskuddet trappes noe ned fra og med 2004 og ytterligere i 2010.

En andre type ordning er engangstilskudd som bevilges ett bestemt år. Dette gjelder tilskudd til seniortiltak og tilskudd til digitale læremidler i videregående opplæring. Disse ordningene skiller seg med andre ord fra den førstnevnte ved at tilskuddene består av ettårsbevilgning. Samtidig er også formålet med disse ordningene å støtte opp om bestemte satsinger i skolen.

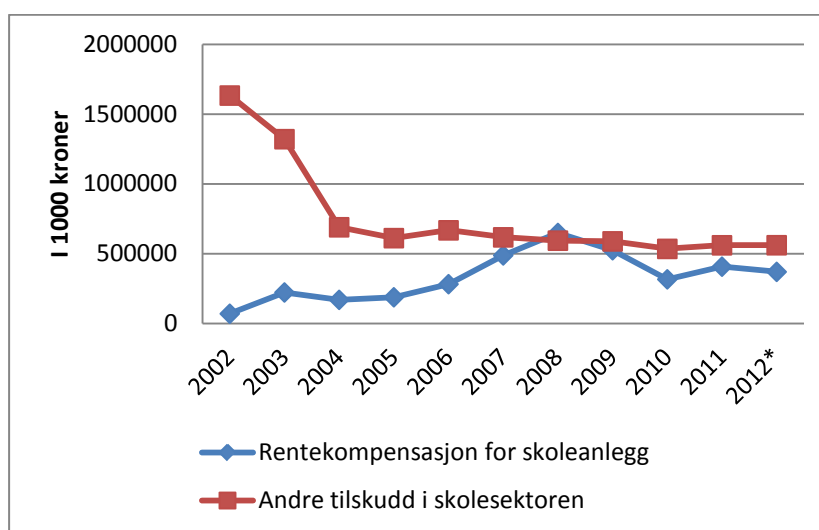
Den tredje typen øremerking retter seg mot bestemte tjenester og bærer preg av å ha vært mer permanente ordninger. Eksemplene her er tilskuddsordningen til leirskoleopplæring samt musikk- og kulturskoler. Dette synes å være støtte til tjenester som er av nasjonal verdi, men som har lett for å bli salderingsposter lokalt. I perioden ser vi imidlertid at begge de nevnte tilskuddsordningene fases ut.

Den fjerde typen ordning er øremerkede tilskudd som er geografisk avgrenset. Dette gjelder f.eks. virkemiddeltiltak i Nord-Norge, tilskudd til opplæring i fengsler, opplæring i samisk/finsk etc. Disse synes å være av en mer varig karakter, selv om vi også her ser at disse fases ut i perioden. Disse ordningene ser ut til å være rettet mot særskilte innsatsbehov i bestemte geografiske områder (Nord-Norge, samiske kommuner) eller i kommuner som er vertskommune for bestemte funksjoner (fengsel, landslinjer etc).

En femte type ordning er rentekompensasjonsordninger i forhold til investeringer i skoleanlegg og kirkebygg.

Et gjennomgående trekk ved de øremerkede tilskuddene innenfor skolesektoren er at flere fases ut i løpet av perioden vi har undersøkt. Enkelte ordninger som fases ut, har eksistert over en lengre periode. Dette gjelder enkelte relativt små tilskudd som virkemiddeltiltak i Nord-Norge, tilskudd til institusjoner, tilskudd til leirskoleopplæring og tilskudd til musikk- og kulturskoler. I tillegg trappes tilskuddene ned på et par større poster (kompensasjon for investeringer i grunnskolereformen) eller de avvikles helt (tilskudd til SFO). Samtidig er det enkelte ordninger som har holdt seg forholdsvis konstant i perioden (herunder økt eller redusert noe) og som fremdeles eksisterer ved utgangen av perioden. Dette gjelder tilskudd til landslinjer, opplæring i kriminalomsorg og tilskudd til samisk språkopplæring. Dette er forholdsvis små poster og samlet sett reduseres denne typen tilskuddsordninger betydelig i perioden. Noe av årsaken til at reduksjonen ikke er større enn det som fremgår av figuren over, skyldes i all hovedsak rentekompensasjonsordningen for skoleanlegg.

Figur 3.7 Øremerkede tilskudd i skolesektoren, fordelt på rentekompensasjonsordningen og øvrige ordninger (deflaterte 2002-priser)



Dersom vi skiller ut rentekompensasjonsordningen fra de øvrige tilskuddsordningene, ser at det har vært en betydelig reduksjon i de øvrige tilskuddsordningene i perioden 2002 til 2004 (fra 1,6

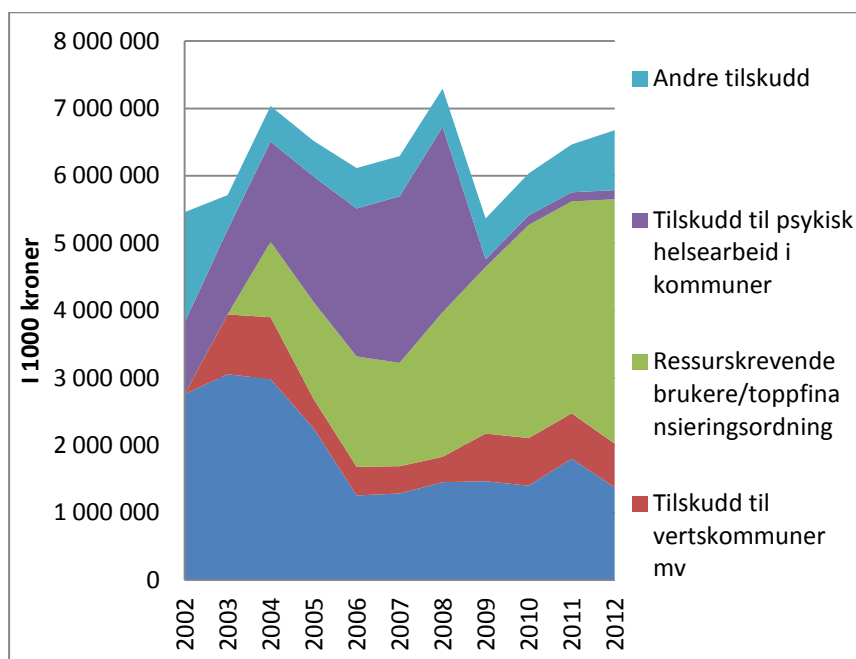
milliarder til 700 millioner). I 2005 ser vi at nivået ligger på omtrent 600 millioner, og i perioden frem til 2012 redusere dette ytterligere til omtrent 550 millioner. I samme periode ser vi at rentekompensasjonsordningen øker frem til 2008. Det er med andre ord denne ordningen som forklarer svingningene fra 2006 og frem til 2010, ikke de øvrige ordningene. Det gjennomgående mønstret er med andre ord at man får en kraftig reduksjon i de øvrige tilskuddsordningene frem til midten av tiåret og en svakere reduksjon etter dette. Den sterke reduksjonen første halvdel av tiåret skyldes avvikling av en del mindre ordninger, avviklingen av tilskudd til SFO samt en kraftig reduksjon i ordningen med kompensasjon for grunnskolereformen. Den svakere nedtrappingen i perioden fra 2006 skyldes bl.a. ytterligere nedtrapping av tilskuddet til grunnskolereformen.

3.3.7 Øremerkede tilskudd til helse- og omsorgssektoren

Av de fire sektorene som omhandles i rapporten har helsesektoren, målt i både absolutte og relative tall, mest øremerkede midler. Omfanget av tilskuddsordningene skyldes noen større tilskuddsordninger som har vart i hele eller store deler av perioden vi har undersøkt.

Figur 3.8 nedenfor viser utviklingen i bruken av øremerkede tilskudd innenfor de fire største postene i helse- og omsorgssektoren. Den første ordningen er tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Dette er en ordning som skal stimulere til investeringer (bygging, kjøp eller utbedring) i sykehjemsplasser og boliger tilrettelagt for heldøgns pleie og omsorg (omsorgsboliger). Dette tilskuddet omfatter for øvrig et investeringstilskudd (tidligere kalt oppstartstilskudd) og en kompensasjonsordning for renter og avdrag på investeringer. Vi ser at ordningen er redusert en god del siden starten av tiåret, men utgjør fremdeles en forholdsvis stor del av de samlede tilskuddene. I revidert budsjett for 2012 var det avsatt noe over 2 milliarder til denne ordningen.

Figur 3.8 De største tilskuddsordningene inne helse- og omsorgssektoren (deflaterte 2002-priser)



Den andre relativt store posten er tilskudd til vertskommuner for tidligere HVPU-institusjoner. Denne ordningen skal kompensere for utgifter disse kommunene har til tidligere institusjonsbeboere som har valgt å bli boende i vertskommunen. Dette tilskuddet ble halvert i 2005, men økte igjen i 2009. Årsaken til dette er at deler av tilskuddet i 2005 ble innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. I følge St.prp 1, 2008-2009 (Helse- og omsorgsdepartementet) ble imidlertid denne delingen problematisk, og i 2009 ble derfor midlene som ble innlemmet i rammetilskuddet, tilbakeført til den opprinnelige øremerkede posten. I revidert statsbudsjett for 2012 utgjorde dette tilskuddet 960 millioner kroner.

Den tredje posten er tilskuddsordningen til ressurskrevende brukere. Dette er en toppfinansieringsordning som innebærer at kommunene får tilskudd til tjenestemottakere som medfører utgifter for kommunene over et gitt innslagspunkt. I 2011 fikk kommunene kompensert 80 prosent av påløpte lønnsutgifter ut over innslagspunktet på kr 895 000 kroner. Formålet med

ordningen er å unngå at ressurskrevende brukeres tjenestetilbud blir avhengig av den enkelte kommunes økonomiske situasjon. Vi ser ellers at dette tilskuddet har økt betydelig i forhold til oppstarten i 2004. I revidert statsbudsjett var det avsatt hele 5,35 milliarder kroner til ordningen.

Den fjerde tilskuddsordningen er øremerket psykisk helsearbeid i kommunene, dvs. opptrappingsplanen for psykisk helse. Ordningen var rettet mot oppbygging og drift av psykiske helsetjenester i kommunene. Dette tilskuddet utgjorde en stor del av de øremerkede tilskuddene i perioden 2005 til 2008. Fra og med 2009 ble tilskuddet innlemmet i rammetilskuddet. Det som gjenstår fra og med 2009 er i følge St. prp. 1, 2008-2009 (Helsedepartementet) øremerkede stimuleringsstilskudd til utviklingstiltak i kommunene. I 2008 utgjorde tilskuddet omtrent 3,5 milliarder kroner.

Av grafen over ser vi at de fire omtalte postene utgjør relativt mye av de samlede øremerkede tilskuddene til helse- og omsorgssektoren (omtrent 90 prosent). Det som særpreger minst tre av ordningene, er at de er av permanent eller langvarig karakter. Dette gjelder tilskudd til investeringer i omsorgsboliger og sykehjem, vertskommuneordningen og tilskuddet til ressurskrevende brukere.

Av øvrige ordninger finner vi bl.a. tilskudd til kommunalt rusarbeid, tilskudd til brukerstyrt personlig assistanse, tilskudd til fengselshelsetjenesten og tilskudd til turnustjenesten for turnusleger og fysioterapeutkandidater. Alle disse tilskuddene ser også ut til å være av mer permanent karakter. Av de større ordningene er det med andre ord kun tilskuddet til opptrappingsplanen for psykisk helse som etter en periode innlemmes i rammetilskuddet. Det er også enkelte nye tilskuddsordninger som kommer til i perioden. Det gjelder bl.a. tilskudd til folkehelse, til kompetansetiltak i kommunene og tilskudd til helsestasjon/skolehelsetjenesten. Ordninger som avvikles i perioden er foruten tilskudd til opptrappingsplanen for psykisk helse, øremerkede tilskudd til rekrutteringsplanen.

Svingningene i tilskuddene over tid, som vi viste til over, ser ut til å skyldes kombinasjoner av opptrapping eller nedtrapping av de større tilskuddsordningene, ikke primært etablering av nye eller avvikling av gamle ordninger (bortsett fra opptrappingsplanen for

psykisk helse). De tilskuddene som avvikles eller etableres i perioden, utgjør en forholdsvis beskjeden andel av de samlede øremerkede tilskuddene i sektoren.

Vi kan også innenfor helse- og omsorgssektoren skille mellom ulike typer tilskuddsordninger:

- Investeringstilskudd
- Geografisk kompenserende tilskudd
- Programutviklingstilskudd
- Tjenesteutviklingstilskudd

En type tilskudd er *investeringsstøtte*. I helsesektoren ser vi dette er delt i to ordninger. Den ene har som formål å stimulere til oppstart av investeringer i bygg eller lokaler og den andre kompensere for de løpende utgiftene til renter og avdrag.

Vertskommunetilskuddet representerer det vi innenfor skolesektoren kalte *geografisk avgrensede tilskudd*. Dette er med andre ord forbeholdt kommuner som har ekstraavgifter med bestemte institusjoner eller at bestemte tjenester er lagt til kommunen. Innenfor helse- og omsorgssektoren kan vi i tillegg plassere fengselshelsetjenesten i denne kategorien.

Toppfinansieringsordningen representerer en tredje type ordning som vi kan kalle *behovsbestemt kompenserende tilskudd*. Denne kompenserer for mer eller mindre tilfeldige ekstraavgifter som påføres kommuner som følge av innbyggernes tjenestebehov. Den skiller seg således fra den forrige typen ordning i den forstand at den ikke er ment å finansiere et bestemt tilbud, men heller ivareta særskilt kostbar etterspørsel etter en tjeneste. I forhold til toppfinansieringsordningen er det også verdt å merke seg at den skal motvirke variasjoner i tjenestetilbud som har grunnlag i varierende kommuneøkonomi.

Tiltaksplanen for psykisk helse representerer en fjerde type tilskuddsordning som vi kan kalle *programutviklingstilskudd*. Tilskuddsordningen til psykisk helse hadde til formål å bygge opp nærmest en ny tjeneste, herunder institusjoner, fagkompetanse og ikke minst bestemte stillinger, derav begrepet programutvikling. Begrepet utvikling viser til at det er snakk om tilskudd i en utviklingsfase, og at tilskuddet avvikles eller innlemmes når tjenesten anses utbygd. På samme måte som

kvalifiseringsprogrammet i NAV, innlemmes også tilskuddet til tiltaksplanen i rammetilskuddet etter en periode.

En fjerde type tilskudd har det samme formålet som programutviklingstilskuddet, men er av mindre omfang og retter seg mer mot utvikling av en allerede etablert tjeneste. Vi kan kalle dette *tjenesteutviklingstilskudd*. Innenfor helse- og omsorgssektoren omfatter dette tilskudd til rusarbeid og kompetansestøtte.

Som nevnt preges tilskuddene innenfor helse- og omsorgssektoren av å være av mer permanent eller langvarig karakter. Dette gjelder ikke kun de kompenserende støtteordningene, men også tilskudd rettet mot utvikling av tjenesteområder, herunder psykisk helse og rus.

3.3.8 Sammenfatning og diskusjon

I dette avsnittet har vi gjennomgått bruken av øremerkede tilskudd i følgende fire kommunale sektorer: helse- og omsorgssektoren, skolesektoren, barnevernet og sosialtjenesten/NAV. Følgende punkter oppsummerer noen hovedresultater:

Analysene som baserer seg på revidert statsbudsjett, viser at det innenfor fire kommunale velferdssektorer har vært en heller beskjeden økning i bruken av øremerkede tilskudd når vi tar hensyn til prisstigningen i perioden.

Når vi samtidig tar hensyn til den generelle veksten i kommuneøkonomien ser vi en forholdsvis klar nedgang i bruken av øremerkede tilskudd i perioden fra 2008-2012.

Det er også forholdsvis stor forskjell i bruken av øremerkede tilskudd i de fire sektorene som omtales i rapporten. Innenfor helse- og omsorgssektoren finner vi at det er klart mest bruk av øremerkede tilskudd, både i absolutte tall og relativt i forhold til sektorens størrelse. Skolesektoren har mye øremerkede tilskudd i absolutte tall, men relativt lite når vi tar hensyn til sektorens samlede driftsutgifter. De to øvrige sektorene – sosialtjenesten/NAV og barnevernet har relativt lite øremerkede tilskudd både i absolutte og relative tall. I perioden kvalifiseringsprogrammet ble innført i sosialtjenesten, ser vi imidlertid at den relative andelen øremerkede tilskudd til denne

sektoren øker en del, men reduseres igjen etter at tilskuddet blir innlemmet i rammetilskuddet.

Nærmere undersøkelse av tilskuddene innenfor de fire sektorene viser følgende:

Innenfor *barnevernet* har de øremerkede tilskuddene i hovedsak dreid seg om en refusjonsordning for forsterkede fosterhjem, dvs. utgifter som påløper ut over kommunenes egenandeler til slike tjenester. I 2011 innføres imidlertid et nytt tilskudd til kompetanseheving innen sektoren. I praksis har imidlertid mye av dette tilskuddet gått til nye stillinger. Som nevnt over, går det til tross for innføringen av den sistnevnte tilskuddsordningen, lite øremerkede tilskudd til denne sektoren.

Innenfor *NAV/sosialtjenesten* har det sisten 2006 eksistert to typer tilskudd. Det ene har vært støtte til innføring av kvalifiseringsprogrammet og det andre til utvikling av de sosiale tjenestene. Tilskuddet til kvalifiseringsprogrammet følger en utvikling der det raskt bygges opp til et forventet nivå, for så å forholdsvis raskt bli innlemmet i rammetilskuddet. Med andre ord er bruken av dette tilskuddet i tråd med de nasjonale føringene i Meld. St. 12 (2011-2012). Den andre tilskuddsordningen har holdt seg på et jevnt nivå fra 2006 til 2012. Tilskuddet har imidlertid i perioden gått til ulike utviklingsprosjekter innenfor sosialtjenesten, enten i form av å utvikle deltjenester eller tilføre ny kompetanse.

Innenfor *skolesektoren* kan det være hensiktsmessig å skille mellom investeringstilskudd til skoleanlegg og andre øremerkede tilskudd. Dette fordi bruken av investeringstilskuddet har økt i perioden, mens de øvrige tilskuddene er redusert betydelig. Et gjennomgående trekk ved skolesektoren er med andre ord at flere øremerkede tilskudd fases ut i perioden vi har undersøkt. Dette gjelder bl.a. ordninger som har subsidiert spesielle tjenester og som har eksistert over en lengre periode, bl.a. tilskudd til leirskoleopplæring og tilskudd til musikk- og kulturskoler. Andre ordninger som fases ut er tilskudd til større satsinger som innføringen av SFO og tilskudd til reform 97. Utfasingen ser med andre ord ut til å gjelde større programsatsinger og mer permanente ordninger som ikke faller inn under de kriteriene regjeringen har satt for bruk av slike tilskudd. Flere av ordningene som fortsatt eksisterer bærer preg av å falle inn under kriteriene om særskilte geografiske områder. Utviklingen i skolesektoren

synes med andre ord å gå i retning av å oppfylle regjeringens krav om varsomhet i bruken av øremerkede tilskudd. Hvorvidt investeringstilskuddet til skoleanlegg faller inn under regjeringens kriterier for hva som er varsom bruk, blir et definisjonsspørsmål. Ordningen ser imidlertid ut til å være av mer permanent karakter og vokser i omfang. Samtidig finner vi også innenfor denne sektoren tilskuddsordningen til reform 97 som riktignok er trappet ned, men som samtidig har hatt en forholdsvis lang varighet.

Innenfor *helsesektoren* er det fire tilskuddsordninger som utgjør mesteparten av de øremerkede tilskuddene til denne sektoren. En av disse er i perioden nærmest avviklet (tilskudd til opptrappingsplanen for psykisk helse), en har blitt trappet betydelig ned (tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser), en har holdt seg omtrent på samme nivå i hele perioden (tilskudd til vertskommuner) og en har økt betydelig i perioden. Tilskuddet til vertskommunene som har holdt seg på et forholdsvis jevnt nivå i perioden, er en ordning som faller inn under regjeringens kriterium for geografisk avgrenset tilskudd. Det er imidlertid vanskelig å se at tilskuddsordningen for ressurskrevende brukere - som har økt betydelig i perioden og i dag utgjør størstedelen av tilskuddene – faller inn under noen av kriteriene.

Det kan her være grunn til å skille mellom barnevern og sosialtjenesten/NAV på den ene siden og skolesektoren og helse- og omsorgssektoren på den andre. De to første sektorene har få tilskuddsordninger, men der det kan diskuteres hvorvidt enkelte tilskuddsordninger faller inn under regjeringens kriterier. Dette gjelder tilskuddsordningen til sosiale tjenester og tilskuddsordningen til kompetanse i barnevernet. De to sistnevnte sektorene har det felles at de har forholdsvis mange og dels store tilskuddsordninger. Generelt kan vi si at skolesektoren er den som i størst grad har hatt en utvikling som går i retning av å oppfylle regjeringens krav til bruk av øremerkede tilskudd. Et unntak kan imidlertid være tilskudd til skoleanlegg. Ser vi bort fra denne ordningen, ser vi også at omfanget av øremerkede tilskudd har blitt betraktning redusert i skolesektoren. Innenfor helsesektoren – som for øvrig har hatt en jevn, men svingene utvikling i bruk av øremerkede tilskudd – er bildet mindre entydig. På den ene siden ser vi at to av de fire store ordningene er trappet ned, spesielt opptrappingsplanen for psykisk helse. En av de fire store ordningene har holdt seg på omtrent samme nivå i perioden, men

dette tilskuddet er samtidig et geografisk avgrenset tilskudd. Den siste ordningen – som for øvrig utgjør en betydelig del av de samlede tilskuddene for alle sektorene – har derimot økt betydelig i perioden.

Dersom vi sammenfatter utviklingstrekkene som ikke er i tråd med regjeringens kriterier for varsom bruk av øremerkede midler, ser vi at det er tre typer ordninger som går igjen i de fire sektorene.

Den første ordningen er tilskudd til utvikling av tjenesten (tidligere kalt tjenesteutvikling). Dette gjelder tilskudd til utvikling av sosialtjenesten, de resterende tilskuddsmidlene til opptrappingsplanen for psykisk helse og tilskuddsordningen til kvalitetsutvikling i barnevernet. Begge disse ordningene har til formål å utvikle tjenestene, men kan ikke knyttes til noe bestemt program eller innsatsområde. Riktignok er tilskuddsordningen til barnevernet primært gått til nye stillinger, men hadde likevel som intensjon å styrke kompetansen. I så måte er tilskuddsordningen i sosialtjenesten interessant fordi den nærmest kan betraktes å gå hånd i hånd med bruk av pedagogiske virkemidler. Det foregår på den måten at tilskuddet finansierer ulike utviklingstiltak som har til formål å generere kunnskap eller ny praksis, noe som igjen danner grunnlag for spredning av kompetanse i sektoren.

En annen type er ordninger som har til formål å kompensere kommuner for ekstraordinære utgifter i forbindelse med spesielt kostbare tjenestemottakere. En av disse er refusjonsordningen i barnevernet og den andre tilskuddsordningen for ressurskrevende brukere i helse- og omsorgssektoren.⁵³ Det er rimelig å se på disse tilskuddsordningene i lys av kommunestrukturen i og med at det gjerne er de minste kommunene som er sårbare for ekstraordinære kostnader knyttet til bestemte pasientgrupper. I forhold til tilskuddsordningen for ressurskrevende brukere er det også uttrykt at ordningen skal motvirke at varierende kommuneøkonomi skal påvirke tilbudet til aktuelle tjenestemottakere.

En tredje type ordning er investeringstilskudd til skoleanlegg og til omsorgsboliger og sykehjem. Begge disse bærer preg av å være langvarige tilskuddsordninger med forholdsvis stort omfang. Mens

⁵³ I realiteten kan vi også kanskje inkludere tilskuddsordningen til kompetanseheving i barnevernet innenfor denne typen tilskudd (siden tilskuddet i stor grad har gått til stillinger).

omfanget av ordningen har økt i skolesektoren, har den blitt redusert i helse- og omsorgssektoren. Det er usikkert hvorvidt disse to tilskuddsordningene faller inn under regjeringens kriterier for varsom bruk av øremerkede tilskudd. På den ene siden er det ikke snakk om å bygge opp en tjeneste, men heller bygge ut eller modernisere.

I hvilken grad har så bruken av øremerkede midler – som et hierarkisk virkemiddel – blitt styrket eller svekket i perioden vi har undersøkt? I det minste kan vi si at det ikke har vært noen generell sterk økning i bruken av dette virkemidlet. Sett i forhold til en samlet økning overføringer til kommunen ser vi tvert imot at omfanget har blitt redusert. To av sektorene vi omtaler har også forholdsvis lite øremerkede tilskudd. Ellers er vi at det er visse typer tilskudd som øker og andre som avvikles. Til en viss grad er denne utviklingen i tråd med regjeringens anbefalinger om varsom bruk. Samtidig finner vi også ordninger som faller utenfor kriteriet og som er vokser. Hvorvidt disse tilskuddene representerer signaler om hierarkisk styring av kommunesektoren, er imidlertid tvilsomt. Når det gjelder tilskuddsordningen for ressurskrevende brukere og refusjonsordningen i barnevernet, dreier det seg heller om å ivareta det klassiske prinsippet om å ivareta et likeverdig tilbud i hele landet. Når det gjelder tilskuddsordningen for utvikling av sosialtjenesten, dreier dette seg mer om å stimulere til utvikling og innovasjon i tjenesten. Med andre ord er det lite i dette materialet som tyder på en økt bruk av øremerking som et hierarkisk styrende virkemiddel. Tvert imot ser vi at utviklingen heller går i retning av å bruke tilskuddene i tråd med regjeringens anbefalinger om varsomhet, og i de tilfellene det ikke gjør dette, er det vanskelig å se at tilskuddene har et styrende formål.

3.4 Konsultasjonsordningen

3.4.1 Om ordningen

Konsultasjonsordningen ble opprinnelig foreslått av Rattsø 1-utvalgets andre delutredning (NOU 1997:8), som inneholdt en generell vurdering av finansieringssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Utvalget la vekt på rammefinansiering som bærende prinsipp, og framholdt at bruk av øremerkede midler medførte brudd med dette prinsippet. Det ble foreslått at ”det

etableres en prosedyre for samråd mellom kommunesektoren og staten for å sikre klare ansvarsforhold og god arbeidsdeling mellom nivåene”:

Gjennom samrådningen må det først og fremst utveksles informasjon om økonomiske forutsetninger og oppgaveløsning, slik at kommunesektoren og staten har en felles forståelse av det økonomiske opplegget. Fra statens side vil det være viktig at det legges fram materiale om statlige pålegg og reguleringer som har økonomiske konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner. Fra kommunesektorens side må det frambringes informasjon om kostnadsforhold i tjenesteproduksjonen og utvikling i brukerbetaling og avgiftsnivå. (...) I første omgang må samrådningen sikre informasjonsutveksling og felles forståelse. På lengre sikt kan et slikt samrådningsorgan utvikle mer forpliktelse for begge parter. (s. 11-12)

Formålet med innføringen var særlig at konsultasjonene skulle begrense bruken av normative og økonomiske virkemidler i den statlige styringen av kommunesektoren. Altså ønsket man å ivareta statens behov for styring av kommunene gjennom dialog fremfor bruk av øremerking og detaljert lovregulering. Dette fremkommer blant annet i vedlegget til det første konsultasjonsmøtet i 2004, hvor følgende momenter fremheves:

- Felles forståelse mellom staten og kommunesektoren om omfanget på det tjenestetilbudet som kan realiseres innenfor den fastlagte inntektsrammen. Dette kan blant annet bidra til å lette den finanspolitiske styringen av kommunesektoren.
- Økt lokal frihet i oppgaveløsningen. Dette kan gi mer effektiv ressursbruk og styrke lokaldemokratiet.
- Redusert statlig styring gjennom regelverk og øremerking.
- Mer stabile og forutsigbare rammebetingelser for kommunesektoren.
- Bedre informasjonsgrunnlag for regjeringens og Stortingets utforming av den nasjonale styringen av kommunesektoren.
- Gjennomsiktighet ved at metodikk og kalkulasjoner er forståelige, konsistente og etterprøvbare.

Forslaget ble tatt opp og innført av regjeringen Bondevik II. Ordningen kom i gang i 2000 som en prøveordning⁵⁴ og har vært fast siden 2001. Det har i skrivende stund blitt gjennomført 54 ordinære møter gjennom disse 13 årene.⁵⁵

Konsultasjonsordningen omfatter fire årlige møter som tematisk sett følger en fastsatt syklus. Årets første møte dreier seg om rammene for kommuneopplegget i kommende års statsbudsjett. Det andre møtet fokuserer på ulike saker fra departementene. Det tredje møtet er fra 2011 erstattet med et antall bilaterale møter mellom KS og de enkelte departementene, i stedet for ett felles møte. Det siste møtet vender tilbake til opplegget for kommuneøkonomien.

Hovedtema for konsultasjonsordningen er dermed kommuneopplegget i statsbudsjettet. KS har ønsket å få en rammeavtale eller intensjonsavtale om hovedelementer i det kommuneøkonomiske opplegget, noe regjeringen ikke har ønsket å gå inn på, bl.a. fordi Stortinget reelt skal fastsette kommunesektorens rammer gjennom statsbudsjettet. Dette betyr at de overordnede, samlede rammene for kommuneopplegget ikke inngår i konsultasjonene, men at de rettes mot beregninger av *hva som kan oppnås* innenfor kommunesektorens inntekstrammer. *Fellesdokumentet* er det skriftlige resultatet av konsultasjonsmøtene. Dokumentet er ikke juridisk bindende, men det er en forutsetning for å få konsultasjonsordningen til å fungere at partene følger opp sine forpliktelser (NOU 2005:6).

På de faste møtene er partene representert ved henholdsvis arbeidsutvalget til KS' sentralstyre ledet av KS' leder, og statsråder eller statssekretærer fra de relevante departementene. KRD og FIN har spesielt ansvar for ordningen, og fagdepartementene møter i den grad dette er tematisk relevant. KRD leder konsultasjonsmøtene, og ivaretar også referentfunksjonen. KRD stiller med minister og gjerne en statssekretær til disse møtene, mens de andre departementene normalt stiller med statssekretær. KS gir vanligvis skriftlige innspill i forkant til temaer som skal tas opp på møtene.

⁵⁴ Det første møtet ble avholdt 23/2-2000.

⁵⁵ Dette tallet inkluderer et ekstraordinært møte i 2001. Det inkluderer også de fire bilaterale møtene som i 2011 for første gang erstattet det tredje konsultasjonsmøtet

Et viktig element i konsultasjonsordningen, i tillegg til møtesyklusen, er inngåelse av bilaterale avtaler. Avtalene innebærer at bestemte tema settes på dagsorden og til en mer systematisk, tettere og omfattende dialog og samarbeid mellom staten og KS rundt disse temaene (Indset og Klausen 2007). Disse avtalene beskrives nærmere nedenfor.

Det har blitt gjennomført flere forsknings- eller utredningsprosjekter om konsultasjonsordningen de senere årene. Sørensen mfl. (2007)⁵⁶ viste blant annet til mulighetene som kunne ligge i en bedret forankring av de bilaterale avtalene, både i KS' egen organisasjon og i sektordepartementene og samtidig avgrense og konkretisere de temaene og spørsmålene som konsultasjonsordningen omfatter. Også Leknes mfl. (2008)⁵⁷ påpekte behovet for at konsultasjonsordningen må gjøres bedre kjent blant statlige sektormyndigheter, men også blant KS' medlemmer. Indset og Klausen (2008) viste til at ordningen i stor grad baserer seg på en godværsstrategi med få virkemidler der partene har ulike oppfatninger og interesser, noe som er med på å begrense likeverdigheten i konsultasjonsforholdet. Borge (2009)⁵⁸ mener det er grunn til å spørre om gevinsten for staten er stor nok til at staten ser seg tjent med videreutvikling av konsultasjonsordningen. Borge viser til at de bilaterale avtalene gir muligheter til å utvikle sektortjenestene og fremme mer effektiv ressursbruk, noe som kan medvirke til å gjøre ordningen mer attraktiv for staten. Buland mfl. (2009)⁵⁹ evaluerte implementeringen av sentral samarbeidsavtale AID-KS og konkluderte blant annet med at fylkesvise avtaler har ført til intensivert og systemisert samarbeid mellom partene i forhold til

⁵⁶ Sørensen, Eva M., Sissel Hovik, Hilde Lorentzen, Erik Nergaard og Olaf Rieper (2007): *Konsultasjoner og aftaler mellom stat og kommuner – i Norge og Danmark*. Rapport fra AKF og NIBR. København: AKF Forlaget.

⁵⁷ Leknes, Einar, Nils Asle Bergsgard og Rune Dahl Fitjar (2008): *I hierarkiets skygge? Nye dialogbaserte styringsordninger mellom regjeringen og fylkeskommunene*. Rapport IRIS – 2008/239

⁵⁸ Borge, Lars-Erik (2009): *Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren*. SØF-rapport nr. 05/09. Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS.

⁵⁹ Buland, Trond, Brita Bungum og Christin Tønseth (2009): *Evaluering av implementering av sentral samarbeidsavtale AID-KS*. Delrapport. SINTEF-rapport juni 2009.

det som tidligere var tilfelle. Hanssen mfl. (2012)⁶⁰ peker på konsultasjonsordningens utfordringer knyttet til det å bli mer konkret og spesifikk, blant annet på grunn av KS' representasjonsproblem: KS har ikke myndighet til å forplikte sine medlemmer, men finne felles standpunkt som en mangfoldig kommunestruktur kan stå bak.

3.4.2 Har konsultasjonsordningen bidratt til å forenkle regelverk (mindre styrende lovverk) og redusert bruken av øremerkede tilskudd?

[Denne delen skal utvides til endelig utgave.] I fellesdokumentet for 2010 (endelig, s 5) står det at partene er enige om at avtaler bidrar til en mer systematisk, tettere og omfattende dialog og samarbeid mellom staten og kommunesektoren.

Videre står det at partene også er enige om at det er utfordringer knyttet til avtaler som et reelt alternativ til sterkere styringsgrep, og at et stort antall avtaler kan bidra til å redusere kommunesektorens handlingsrom og minske mulighetene til lokalt å prioritere egne satsingsområder.

Borge (2009) peker på at entusiasmen for den norske konsultasjonsordningen er langt større i kommunesektoren enn i staten, noe som trolig har sammenheng med at kommunesektoren oppfatter gevinstene som større. Også en PWC-rapport påpeker at konsultasjonsordningen har vært et viktig element i å få en klarere og forbedret struktur for rammene omkring reformfinansiering. Dersom ordningen spiller en ytterligere rolle i å definere reformene før de iverksettes, vil dette kunne innebære at reformer blir mer forutsigbare for kommunene, og økonomisk gjennomføringsrisiko vil reduseres (PWC 2010).

3.4.3 De bilaterale avtalene

Formålet med dette avsnittet er å belyse nærmere hvordan avtaleprosessen foregår for å få en bedre forståelse av konsultasjonsordningens virkemåte. Det er viktig å legge merke til

⁶⁰ Hanssen, G. S., Saglie, J. og Smith, E. (2012): KS i det norske flernivådemokratiet. I Reitan, M., Saglie, J. og Smith, E.(red.) *Det norske Flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt

at partene i avtalene, i likhet med deltagerne i konsultasjonsmøtene, er KS og regjeringen eller det enkelte departement. Regjeringen kan ikke forplikte Stortinget til å følge opp avtalene som inngås, og KS kan på sin side ikke forplikte kommunene til det samme. Dermed er ikke avtalene juridisk bindende. Dette fremgår også av formuleringene i avtalene. Partenes forpliktelser går gjerne på ”å arbeide for...”, ”å bidra til...”, ”å legge til rette for...” og lignende. Avtalene er dermed å regne som intensjonsavtaler og ikke som styringsdokumenter.

Det er pr. dato åtte slike avtaler som er gjeldende. Fire av dem dreier seg om kvalitets- og tjenesteutvikling innenfor velferdstjenester (barnevern, helse og omsorg samt boligsosialt arbeid), tre av dem tar for seg samhandling mellom ulike deler av forvaltningen (bosetting av flyktninger i kommunene, samhandling innenfor helse og omsorg samt gjennomføring av samhandlingsreformen) og en dreier seg om landbruks- og næringsutvikling. Det er de bilaterale avtalene om barnevern og om samhandlingsreformen som er mest direkte relevante i denne sammenheng. Vi skal i det følgende se nærmere på innholdet i avtalen om barnevernet og referater fra konsultasjonsmøtet, samt vurdere synspunkter fra noen av deltagerne på dette møtet og i prosessen som lå bak.

Avtale om utvikling av barnevernsområdet

BLD og KS har inngått en avtale om utvikling av barnevernsområdet. Den opprinnelige avtalen ble inngått i 2005, og har siden blitt fornyet to ganger – i 2008 og i 2011. Avtaleteksten er et dokument på vel to og en halv side. En generell del ender med en oppsummering av partenes felles oppfatning av hva utviklingen på barnevernsområdet skal bygge på. Her fremheves to punkter, nemlig *samordning* og *kompetanse*. Samordningen skal skje både vertikalt – mellom statlige ledd og kommunene – og horisontalt, mellom ulike kommunale tjenestesektorer. Deretter følger et avsnitt som presenterer partenes forpliktelser. Her fremheves igjen tiltak for styrket samordning, og at gode eksempler på dette skal trekkes frem. Målet om styrket kompetanse operasjonaliseres ved en forpliktelse om å sørge for at kommunene kan bygge på mest mulig tilgang til relevant kunnskap i sitt arbeid med barnevernet. I tillegg til samordning og kompetanse kommer imidlertid flere mål inn. Disse

er knyttet til *kapasitetsøkning*, *styrket lokalpolitisk engasjement* for barnevernets posisjon og *styrket legitimitet* for barnevernet blant brukere og andre.

KS' egne forpliktelser dreier seg om erfaringsoverføring om gode samarbeidsmodeller, og om å organisere lokalt forankret kvalitets- og omstillingsarbeid gjennom kommunale effektiviseringsnettverk. BLD forplikter seg på sin side til å gjennomføre tiltak som skal styrke samordning, kunnskap og samarbeid rundt overordnede målsetninger ombarn og unges oppvekst levekår. Her nyanseres målet om samordning, ved at det pekes på det å utvikle en helhetlig barne- og ungdomspolitik, bidra til bedre samhandling mellom relevante sektorer og tjenester og generelt styrke horisontal og vertikal samordning. Man mener at styrking av kunnskaper kan bidra positivt til samordningen, og til at også kommunene kan utvikle en helhetlig barne- og ungdomspolitik.

Et avsnitt om "utvikling av prosesser og arenaer" fremhever betydningen av en felles forståelse for faglige utfordringer i barnevernet. Man påpeker også behovet for "nødvendige arenaer" og "gode prosesser" for samhandling. Det heter at disse arenaene må være basert på "likeverdighet mellom partene og respekt for hverandres roller, verdier og kompetanse".

Endelig fremheves partenes ansvar for å videreformidle avtalen nedover i systemet. Fra statlig side skal BLD informere fylkesmennene om avtalene, og at disse skal ha en veiledningsfunksjon overfor kommunene. Man vil også omtale avtalen i tildelingsbrevet til BUFetat.

Avtaleteksten

Dette er en avtale hvor samordning og kompetanse står sentralt, ved siden av kapasitetsøkning, lokalpolitisk engasjement og styrket legitimitet. De tre siste momentene nevnes imidlertid bare i et fåtalls passasjer, og hovedvekten av teksten dreier seg om ulike sider ved "samordning". Det er derfor interessant å se litt nærmere på hva som legges i dette begrepet.

Selv i denne ganske korte teksten brukes hele fire ulike begreper med ganske nærliggende meningsinnhold, nemlig *samordning*, *samhandling*, *samarbeid* og *samvirke*. Disse begrepene brukes i alt 23 ganger i ulike former. I tillegg kommer bruken av begrepene "sammenhengende", "koordinert", "helhetlig", "samlet" og "felles

forståelse”. Alle disse begrepene dreier seg om *relasjoner mellom distinkte og operasjonelt autonome aktører*. I samfunnslivet omfatter ”barnevern” de utsatte gruppene (brukerne) men også ”befolkningen for øvrig” og ”samarbeidspartnere”. Disse aktørene er eksterne i forhold til det organiserte systemet i offentlig sektor, som består av kommunene og deres tjenesteapparat, samt nasjonale statlige myndigheter (departement og direktorat) og det regionale, tjenesteutførende leddet (regionkontorene til BUFetat og deres fagteam). Det er nettopp den institusjonelle, organisatoriske og sektorbaserte avgrensningen mellom disse aktørene, altså deres relative operasjonelle autonomi, som gir opphav til behovet for samordning, samhandling, samarbeid og samvirke. Man snakker med andre ord bare om samordning mv. når det finnes slike avgrensninger, som man må handle på tvers av.

Begrepsbruken glir mye over i hverandre, og de fleste begrepene synes å brukes om de samme relasjonene. Men samhandling og samvirke refererer ganske entydig til relasjoner innad i offentlig sektor, mens samordning og samarbeid også går på tvers av offentlig sektor og samfunnet for øvrig. Legg merke til at det ikke finnes egne begreper som skiller mellom relasjonene på tjenestenivå (”mikronivået” jf. kapittel 2) og på regionalt eller nasjonalt nivå (”meso-” og makronivåene”).

Hvordan kan avtalen karakteriseres mht ”likeverdighet mellom stat og kommuner”? Selv om ønsket om ”likeverdighet” og ”respekt” bare nevnes ett sted, er det klart at dokumentet helt entydig beskriver og fremhever ønskeligheten av likeverdige relasjoner. Begreper med ”sam-” som forstavelse indikerer i dagligtalen at den aktuelle relasjonen er preget av likeverd, hvor aktivitetene ikke koordineres gjennom tvangsmidler men med et klart element av frivillighet og gjensidige frihetsgrader. *Det er videre påtagelig at avtalen ikke på noe punkt omtaler de hierarkiske tvangsmidlene som staten utvilsomt har til rådighet overfor kommunene på dette feltet.* Særlig påtagelig er det at barnevernsloven ikke i det hele tatt nevnes, ei heller tilsynsinstituttet eller statens rolle som klageinstans. Vi har tidligere i denne rapporten fremhevet at partnerskapsordningene er en ny modus i stat-kommunerelasjonen, men at de nye elementene kommer *i tillegg til* de tradisjonelle elementene i denne relasjonen, som inkluderer styring gjennom særlov, forskrifter, tilsyn og klagebehandling. I denne avtalen er imidlertid bare de ”nye” elementene fremhevet, og avtalen gir ingen indikasjon på hvordan

partene skal forholde seg til de ”gamle” elementene – eller hvordan sammenhengen skal være mellom de nye og de gamle.

Forhandlingene om avtalen – likeverdighet i stat-kommunedialogen

Avtalen ble drøftet i bilateralt konsultasjonsmøte mellom KS og BLD 22 august 2011. Referatet fra møtet er knapt, og gir få indikasjoner på hvordan forhandlingene forløp. Statsråd Lysbakken i BLD roste kommunene entydig for sin innsats på barnevernområdet. Fra KS’ side fremhevet Halvdan Skard viktigheten av barnevernet fra kommunenes side. Et relevant moment er en henstilling fra Skard om *større fleksibilitet i bruken av de øremerkede midlene dersom disse økes i 2012, slik at de blant annet kan benyttes til stillinger/ tiltak til ettervern*, men det fremkommer ikke noe om hvordan dette ønsket ble mottatt eller fulgt opp videre.

NIBR har gjennomført intervjuer med informanter fra KS og BLD, som har hatt sentrale roller i utformingen og fremforhandlingene av denne bilaterale avtalen. Det fremgår av disse intervjuene at det ble gjennomført tre møter mellom BLD og KS i forkant av konsultasjonsmøtet, over en periode på 3-4 måneder, for å forberede teksten. På disse møtene stilte KS med deltagere på rådgivernivå, mens BLD hadde deltagere på rådgiver- eller avdelingsdirektørnivå. Avtaleteksten ble utarbeidet av disse, men den bilaterale dialogen mellom KS og BLD ble løftet opp til et høyere nivå ved noen tilfeller der det oppsto uenighet mellom partene. Dette ble gjort i form av epost-utvekslinger med områdedirektører i KS og ekspedisjonssjefer i BLD. Disse deltok imidlertid ikke på de forberedende møtene. Likevel kan man dermed si at det foregikk noe av en forhandlingspreget prosess mellom partene før avtalen ble tatt opp på selve konsultasjonsmøtet. De viktige spørsmålene var dermed avklart på forhånd, og dette forklarer det meget knappe referatet fra møtet.

Informantene er enige om at den viktigste uenigheten mellom partene var spørsmålet om hvor bred avtalen skulle være. Mens BLD ville at avtalen skulle være en bred avtale om utsatte barn og unges oppvekstvilkår, ville KS i utgangspunktet ha en avgrenset avtale om kvalitetssikring i barnevernet. I følge informantene ble dette avklart forholdsvis smertefritt: ”*Man snakket seg greit sammen og kom fram til en slags gylden middelve?*” (informant i BLD).

Informanten som deltok på selve konsultasjonsmøtet fremholder at møtet var preget av fri og likeverdig dialog mellom partene, og at det ble holdt i en åpen tone. Informantene er moderat positive til betydningen av konsultasjonsordningen:

Det viktigste med avtalen er at det gir en forpliktelse til å møtes og diskutere. Utfordring er at avtalene er lite konkrete. Møtene er kanskje viktigere enn avtalene. Det ligger en symboleffekt i at det finnes en avtale, kanskje dette kan bevisst gjøre partene i alle fall.
(Informant fra KS)

[Med henvisning til de bilaterale konsultasjonsmøtene:]
Her er det mer tid til sakene som ligger innenfor departementets interesseområde. Man kan gå dypere inn i realitetene, og kan jobbe mer sammen. Det har mye å si at dette fungerer godt. (Informant fra BLD)

3.5 Oppsummering

Konsultasjonsordningen fremstår som noe paradoksal, sett i forhold til dette prosjektets analytiske rammeverk. Dette gjelder særlig de bilaterale avtalene, hvor vi har sett spesielt på den innenfor barnevernet. På den ene siden tyder alle indikasjoner på at dialogen under både fremforhandlingen av avtalen og på selve konsultasjonsmøtet var fri og utvungen, og at avtalen som ble inngått ivaretar begge parter oppfatninger på en likeverdig måte. Også gjennomgangen av selve avtaleteksten gir et sterkt entydig bilde av likeverdighet mellom partene. Dette gjelder både innholdet i avtalen og terminologien som brukes. På den andre siden viser undersøkelsene som er gjennomført i dette og tidligere prosjekter (se kapittel 4) at barnevernet er et område hvor relasjonene mellom stat og kommune fremstår som delvis uavklarte og i mange tilfeller preget av betydelige gnisninger. Som vi skal vise senere, er det ikke minst utfordringer knyttet til ansvars- og myndighetsfordelingen mellom stat og kommune på flere punkt. På denne bakgrunn kan det være grunn til å problematisere hvordan innholdet og intensjonene i avtalene blir forankret og fulgt opp i sektorene. Hvilke reelle koblinger eksisterer mellom avtalene i konsultasjonsordningen og sektorenes løpende arbeid?

Et viktig spørsmål i dette kapitlet har vært hvorvidt partnerskapet mellom stat og kommune har bidratt til å begrense den hierarkiske, statlige styringen i form av detaljregulerende lovverk og øremerkede tilskudd. I gjennomgangen av de øremerkede tilskuddene ser vi at det ikke har vært noen økning i bruken av øremerkede tilskudd i perioden fra 2002 til 2012. Sett i forhold til økningen i overføringene til kommunene i perioden, ser vi faktisk en relativ nedgang i bruken av slike tilskudd. Bruken av slike tilskudd varierer også mellom ulike sektorer. I gjennomgangen av konsultasjonsordningen finner vi for det første at den i liten grad har bidratt til å oppnå målet med å forenkle lovverk og redusere bruken av øremerkede tilskudd. Den relative reduksjonen i bruken av slike ordninger kan derfor vel så mye ha årsak i regjeringenes generelle politikk på dette område, ikke konsultasjonsordningen spesielt. Tvert imot finner vi eksempler på at regjeringen har innført øremerkede tilskudd som ikke har fått sin tilslutning av KS og som også må betraktes å ligge utenfor de kriteriene regjeringen selv har formulert for varsom bruk av slike tilskudd.

Samtidig viser en undersøkelse gjennomført av PWC at konsultasjonsordningen har vært et viktig element i en bedret struktur for rammene omkring reformfinansiering. Rapporten påpeker at ordningen kan spille en ytterligere rolle i å definere reformene før de iverksettes, noe som vil kunne innebære at de blir mer forutsigbare for kommunene, og økonomisk gjennomføringsrisiko kan da reduseres (PWC 2010). Vi skal derfor ikke se bort i fra at ordningen i seg selv legger visse bånd på regjeringen. Også Borges (2009) funn fra sin undersøkelse fra finansieringsopplegget for barnehagesektoren peker mot at konsultasjonsordningen har potensial til å bidra til et enklere og bedre finansieringsopplegg, dersom KS og medlemmene makter å samle seg om noen, prioriterte mål og at også partene i konsultasjonsprosessen makter å enes om mer konkrete mål som blir tett overvåket.

Samtidig er det viktig å synliggjøre hva som er statens gevinster i et slikt samarbeid. Eksemplet fra barnevernet viser at ordningen ikke nødvendigvis har vært sterk nok til å begrense statens ønske om å styre utviklingen i enkeltsektorer. Her kan både Borges (2009) og PWCs (2010) funn være interessante gjennom sin påpekning av at det er viktig med klart definerte mål for implementering, samt overvåking av oppfølgingen av dem i sektorene.

4 Samhandling mellom statlig og kommunalt barnevern

4.1 Forvaltningsreformen i barnevernet

Forvaltningsreform i barnevernet i 2004 innebar en statlig overtakelse av oppgavene til det fylkeskommunale barnevernet. Oppgavene til det nye statlige barnevernet var bl.a. å sørge for institusjonsplasser, rekruttere og formidle fosterhjem, bistå det kommunale barnevernet med plassering av barn utenfor hjemmet og sørge for opplæring og veiledning av fosterhjemmene.

Organisatorisk ble den nye etaten Bufetat ledet av et nytt Barne- ungdoms- og familiedirektoratet. Direktoratet skulle både ha en myndighetsrolle og en rolle som styrer av det regionale statlige barnevernet. Som myndighetsorgan skulle direktoratet på den ene siden ha ansvar for å forvalte regelverk og tilskudd og på den andre siden ha et faglig ansvar overfor departementet og tjenesten generelt (f.eks. lage veileder, retningslinjer og rundskriv). Som etatsstyrer hadde direktoratet ansvaret for de statlige barnevernstjenestene, herunder økonomisk og faglig ansvar. Det er her verdt å nevne at rollen som myndighetsorgan vil gjelde for barnevernstjenesten som helhet – ikke bare Bufetat – mens ansvaret som etatsstyrer i prinsippet kun vil omfatte Bufetat.

Det statlige barnevernet ble organisert fem regioner, tilsvarende regionene i den statlige helsesektoren. Under regionkontorene ble det videre etablert 26 fagteam som skulle være Bufetats kontaktpunkt overfor kommunene. Parallelt med fagteamene ble det også etablert en desentralisert fosterhjemstjeneste, men kommunenes kontakt med disse skulle primært gå via fagteamene.

Bakgrunnen for forvaltningsreformen framgår av rundskriv Q-19-2003. Her begrunnes den statlige overtakelsen av det fylkeskommunale barnevernet med at det hadde vært varierende kvalitet i det fylkeskommunale barnevernet, at kontrollen med private institusjoner hadde vært mangelfull, at bistanden til kommunene mange steder hadde vært for dårlig og at samarbeidet med barne- og ungdomspsykiatrien hadde blitt dårligere etter helsereformen i 2002. Dessuten ble det også påpekt at kostnadsutviklingen innenfor det fylkeskommunale barnevernet hadde vært alarmerende og fått store konsekvenser for de fylkeskommunale budsjettene. I Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) pekes det også på at det vil være «vanskelig å sikre et godt og likeverdig tilbud i hele landet uten at en sentral instans har et overordnet ansvar for å samordne og styrke de ulike tilbudene». Dette innebar med andre ord en statlig overtakelse som skulle sikre bedre institusjons- og fosterhjemstilbud, sikre barn og unges rettssikkerhet og sikre en mer effektiv ressursutnyttelse.

4.2 Statlig styring av barnevernet

4.2.1 Lovgrunnlaget

I Barnevernsloven står det at formålet med loven er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg i rett tid, og at barn og unge for trygge oppvekstvilkår. Ut over dette er det et gjennomgående trekk ved loven at den beskriver ansvarsforhold, oppgaver, prosesser og ulike tiltak innenfor barnevernet. Bl.a. fremgår det i kapittel 2 at kommunens ansvar er negativt avgrenset, dvs. at det er kommunens ansvar å utføre de oppgavene som etter loven ikke er lagt til et statlig organ. Loven spesifiserer dermed både departementets oppgaver og statlige regionale myndigheters oppgaver. Bl.a. står det at statlige regionale myndigheter etter anmodning fra kommunen skal bistå barnevernstjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, ha ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem og ha ansvar for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og veiledning. Selv om kommunenes oppgaver er negativt avgrenset er det likevel spesifisert hvilke konkrete oppgaver det kommunale barnevernet har ansvar for, herunder gi råd og veiledning, treffe vedtak, forberede saker for behandling i fylkesnemnda og iverksett og

følge opp tiltak. Lovens kapittel 3 presiserer ytterligere hvilke generelle oppgaver kommunen har og i kapittel 4 utdypes særskilte tiltak barnevernet skal ha ansvar for. Det siste gjelder vurderinger av meldinger til barnevernet, rett og plikt til å foreta undersøkelser og tilby ulike typer hjelpetiltak. Loven presiserer også hva slags vedtaksmyndighet barnevernet har. Dette gjelder f.eks. vedtak om hjelpetiltak, akuttvedtak, vedtak om medisinske undersøkelser og vedtak om omsorgsovertakelse. Ved vedtak om omsorgsovertakelse, er det også presisert hva slags plasseringsalternativer som er aktuelle (fosterhjem, institusjon, opplærings- eller behandlingsinstitusjon og omsorgssenter for mindreårige).

I loven avgrenses også ansvarsforholdet mellom kommunen og det statlige barnevernet. Kommunale hjemmebaserte tiltak er kommunens ansvar, mens staten ved Bufetat har ansvaret for institusjonsplasser og ansvaret for kvaliteten her ligger således utenfor kommunens ansvarsområde. Når det gjelder fosterhjem, har staten et ansvar for å rekruttere og gi nødvendig opplæring av fosterhjem, mens kommunen har ansvar for å godkjenne dem i hvert enkelt tilfelle. Beslutningen om omsorgsovertakelse er en avgjørelse som skal fattes av en fylkesnemnd, men da på bakgrunn av bl.a. kommunenes undersøkelser.

Det er utarbeidet en rekke forskrifter til loven om barnevern.
[Kommer]

Generelt bærer barnevernsloven preg av å være detaljert både i forhold til de oppgavene barnevernet har (til tross for en negativ avgrensning) og prosessene rundt vedtaksmyndigheten. Sammenlignet med f.eks. lov om sosiale tjenester i NAV, er loven langt mer spesifikk og detaljert. Det er rimelig å se dette i lys av at barnevernsarbeid på den ene siden nødvendigvis må baseres på mye skjønn på den ene siden og at tjenesten har myndighet til å alvorlig inngripen familiers privatliv. Lovens detaljeringsgrad må dermed forstås som en motvekt mot at alvorlig inngripen i for stor grad underlegges skjønnsmessige og vilkårlige vurderinger.

4.2.2 Økonomi

Vi har tidligere vist at det er forholdsvis lite øremerkede midler i barnevernet. Sektoren har i dag to ordninger. Den ene er en refusjonsordning for forsterkede fosterhjem, dvs. refusjon av utgifter som påløper ut over kommunenes egenandeler til slike tjenester. Den andre ordningen ble innført i 2011 og er tilskudd til kompetanseheving innen sektoren. Med kompetanse menes da primært nye stillinger. Motivet for å innføre ordningen har dels vært å styrke barnevernet med mer personal og kompetanse samt utjevne forskjeller mellom kommunene.⁶¹ Det er også rimelig å forstå ordningen som et svar på den kritikken (fra kommunene) som har vært reist mot ressursfordelingen mellom det statlige og kommunale barnevernet etter reformen.

4.2.3 Pedagogiske virkemidler

De pedagogiske virkemidlene som benyttes innenfor barnevernet har i all hovedsak vært knyttet til innføringen av såkalte evidensbaserte tiltak, f.eks. PMTO og MST. Dette er tiltak som har en vitenskapelig basis og der tiltaket anvendes etter bestemte kriterier (Myrvold m.fl. 2011). I følge informantene spiller også fylkesmannen en betydningsfull rolle som veileder overfor kommunene, men primært i juridiske spørsmål. I tillegg gir fylkesmannen også støtte til annen kompetanseutvikling, men da i regi av private arrangører (Kvello). Det er også utgitt en rekke veiledere rettet mot det kommunale barnevernet, herunder en veiledende rutinehåndbok for kommunalt barnevern. Dette materialet er imidlertid primært utarbeidet av departementet, ikke direktoratet. Med andre ord kan det se ut til at det er departementet som har tatt på seg fagutviklingsrollen overfor kommunene, mens direktoratet i større grad konsentrerer seg om fagutvikling i Bufetat. Innføringen av de evidensbaserte tiltakene må imidlertid også betraktes som fagutvikling for det kommunale barnevernet, og indirekte har også direktoratet påtatt seg et faglig ansvar.

⁶¹ Se bl.a. Fellesdokument fra konsultasjonsmøtet 28. oktober 2011, Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren.

En rapport fra Riksrevisjonen (3:15, 2011-2012) viser til at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har gitt Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet få oppgaver på barnevernområdet utover virksomhetsstyringen av Bufetat. Videre heter det at rollen som fagdirektorat har blitt begrenset. Til tross for at det er utarbeidet veiledere og gitt øremerkede tilskudd til stillinger, konkluderer rapporten med at det likevel er behov for flere tiltak for å forbedre måloppnåelsen i det kommunale barnevernet. Med andre ord peker Riksrevisjonen på at direktoratet i større grad også bør ivareta et fagansvar for utviklingen av det kommunale barnevernet.

4.2.4 Fylkesmannens rolle i barnevernet

Fylkesmannens rolle overfor det kommunale barnevernet er todelt. På den ene siden skal fylkesmannen føre tilsyn med barnevernet og på den andre siden ha en rolle som faglig veileder. Den faglige veilederrollen oppleves av informantene i undersøkelsen som positiv, men stort sett avgrenset til å gjelde juridiske spørsmål. Enkelte informanter viser også til at de har engasjert fylkesmannen i saker hvor det har vært konflikt om ansvaret i enkeltsaker med Bufetat. Med andre ord kan vi si at fylkesmannen fungerer som en støttespiller for barnevernet i juridiske saker. På den andre siden opplever barnevernet i enkelte av case-kommunene som svært kontrollerende. En av informantene uttrykker dette slik:

«[Barnevernet] er et vanskelig landskap å forholde seg til. Men det klarer ikke fylkesmannen å få til og det oppleves mye mer kontrollerende og matematisk, mens saksbehandlerne opplever at det vi holder på med ikke er matematikk.»

Den aktuelle informanten peker videre på at de ikke nødvendigvis ønsker seg et rent veiledende tilsyn, men et tilsyn som i større grad tar hensyn til tjenestens egenart og som har mer relevans for tjenestekvaliteten. Påpekning av avvik og merknader oppleves faktisk som positivt i og med at det betraktes som å være en «temperaturmåler» på hvordan tjenesten utøver sitt skjønn.

Flere informanter opplever forøvrig at tilsynene fungerer som en viktig kvalitetssikring av tjenesten, og til tross for at tilsynet kan oppleves som kontrollerende av enkelte, er det generelle inntrykket

at fylkesmannen har en god balanse mellom sin veilednings- og kontrollfunksjon:

«Vi opplever at fylkesmannen har alle de rollene [kontroll, klagesaksbehandler og veileder]. Det blir feil og si at vi opplever dem bare som klagesaksbehandler, noe de for øvrig håndterer bra synes jeg.»

4.2.5 Erfaringer med den statlige styringen

Til tross for at barnevernsloven er forholdsvis detaljert i sin beskrivelse av det kommunale barnevernets oppgaver og prosedyrer, gir informantene ikke uttrykk for at loven er spesielt styrende. Lovverket oppfattes derimot å være uklart i forhold til grensesnittet mellom statlig og kommunale tjenester, noe som igjen må forstås i lys av det intrikate grensesnittet mellom kommunalt og statlig barnevern.

Det er noe ulike oppfatninger av de statlige øremerkingene til stillinger i barnevernet. Generelt oppleves styringen av det kommunale barnevernet som positivt. Samtidig bemerkes det at øremerkingen til bestemte stillinger, kan hindre en alternativ og mer hensiktsmessig anvendelse av ressursene. I en av kommunene pekes det bl.a. på at det ville vært en mer hensiktsmessig i den aktuelle kommunen å anvende ressursene mer bredt til forebyggende arbeid.

Den store utfordringen innen barnevernet synes imidlertid å være direktoratets sammenblanding av rollen som forvaltningsorgan og etatsstyrer. En rekke undersøkelser har pekt på at Bufetat representert ved fagteamene opptrer styrende overfor kommunene. Bl.a. viser en evaluering Rambøll (2008) at kommunene føler seg overprøvd av fagteamene i beslutningsprosessen om barnevernstiltak. Dette forklares med at fagteamene kommer i skvis mellom lokale ønsker og behov på den ene siden og statlig styring og prioriteringer på den andre. Econ (2007) peker også på at det oppstår rolleklarhet i samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern, spesielt i forhold til forebyggende tiltak, hjemmebaserte tiltak, akutttiltak og gråsonesaker (saker med uavklarte rettigheter). I rundskriv Q-06/2007 klargjorde imidlertid Barne- og likestillingsdepartementet en del av de uklarhetene som ble påpekt i Econs rapport. En tredje rapport som også har sett på samarbeidet mellom Bufetat og

kommunene etter at rundskriv Q-06/2007 ble innført, peker på mange av de samme utfordringene som i Econ-rapporten (Gautun 2009). En av konklusjonene er at møtet mellom Bufetat og kommunene skaper uklare ansvarsforhold, usikkerhet og konflikter i forhold til styringsformene. De nevnte undersøkelsene antyder med andre ord på at mye av de utfordringene som begrunnet en statlig overtakelse av barnevernreformen, også preger den statlige løsningen med fagteam.

I evalueringen av forvaltningsreformen pekes det på at grunnlaget for de nevnte problemene, ligger i kommunenes rolle som beslutningstaker på den ene siden og statens rolle i å levere tjenester på den andre. Videre pekes det på at dette igjen henger sammen med direktoratets doble rolle som myndighetsorgan og tjenesteutøver, og at begge rollene utøves innenfor Bufetats tjenesteapparat (Myrvold m.fl. 2011). Med andre ord, den faglige veilederrollen som tradisjonelt tilbys kommunene i form av ulike pedagogiske virkemidler og på en armlengdes avstand, tilbys av Bufetat i en tett sammenblanding med rollen som tjenesteleverandør. Dette kommer til uttrykk i form av at mer overordnede politiske målsettinger om reduksjon i bruk av barnevernsinstitusjoner, blir en del av den samhandlingsdialogen mellom fagteam og kommune når kommunen fatter vedtak om bruk av institusjonsplass. Mer konkret dreier dette seg om at fagteamene i Bufetat har rutiner på å stille kommunene kontrollspørsmål om nødvendigheten av sine vedtak. Den retten kommunen har til å fatte et slikt vedtak, kan dermed sies å undergrave det som omtales som fagteamenes overprøving av kommunale vedtak. Som antydnet over, må dette også ses i sammenheng med den arbeidsdelingen vi finner mellom stat og kommuner, dvs. at kommunen fatter vedtak på tjenester hvor staten har et ansvar for medfinansieringen.

Informantene vi har vært i kontakt med i forbindelse med denne undersøkelsen, støtter langt på vei beskrivelsen av situasjonen som de nevnte undersøkelsene beskriver. Med andre ord bekrefter informantene at de opplever staten – gjennom sitt tjenesteapparat – som styrende eller overprøvende overfor kommunene.

4.3 Partnerskap innenfor barnevernet

4.3.1 En politikk om likeverd i barnevernet

I Ot.prp. 9 (2002-2003) som la grunnlaget for forvaltningsreformen i barnevernet, benyttes begrepet likeverd i mange sammenhenger. Begrepet benyttes imidlertid primært som et sentralt argument for å etablere en statlig barnevernsetat som en løsning på kostnadsutviklingen og de forskjellene som hadde oppstått i tjenestetilbudet under det fylkeskommunale barnevernet. Mye av grunnlaget for reformen var sålede å skape et mer likeverdig barnevern i kommunene. Det skinner også klart gjennom i dokumentet at en statlig løsning var et nødvendig grep for å «rydde opp» i det kommunale barnevernet og sikre barns rettsikkerhet (s 40):

«Slik departementet ser det viser utviklingen at det er vanskelig å sikre et godt og likeverdig tilbud i hele landet uten at en sentral instans har et overordnet ansvar for å samordne og styrke de ulike tilbudene. En slikt sentralt ansvar forutsetter en statlig overtakelse. Sentrale beslutninger vil kunne gi grunnlag for å kunne utvikle et bedre institusjons og fosterhjemstilbud, og derigjennom sikre at barn og unges rettsikkerhet blir ivaretatt.»

Rundskriv Q-19/2003 er det første dokumentet som beskriver målsettinger med og rollen til det nye Bufetat. I dokumentet omtales også den nye etatens forhold til og tjenestesamarbeid med kommunene. Det fremgår bl.a. at fagteamene – som etatens kontaktpunkt mot kommunene – vil kunne disponere midler til kommunene som et alternativ til bruk av institusjon. Videre står det at fagteamene gjennom sin virksomhet skal styrke den kommunale barnevernstjenestens løsningskompetanse og bistå kommunene i plasseringssaker utenfor hjemmet. Det siste innebærer også faglig bistand i vanskelig barnevernssaker. Selv om forholdet til kommunene blir utdypet i dette dokumentet, benyttes ikke begrepene partnerskap eller likeverd. Et generelt inntrykk er at dokumentet ikke legger opp til noe likeverdig samarbeid, men signaliserer heller at det nye statlige barnevernet etableres for å hjelpe et kriserammet kommunalt barnevern.

Vi finner en tilsvarende beskrivelse i det neste rundskrivet som omhandler det statlige barnevernet (Q-25/2005). Her står det at det statlige barnevernet er tiltenkt en aktiv forebyggende rolle, og at de derfor skal bistå den kommunale barneverntjenesten med å hjelpe barn og unge uten å måtte flytte dem ut fra sitt nærmiljø. Videre heter det at fagteamene skal drive en utstrakt ambulansetjeneste og bistå i det forebyggende barnevernsarbeidet i kommunene. Målsettingen er å redusere behovet for institusjonsplasser. I det samme rundskrivet understrekes også den faglige rollen fagteamene skal ha overfor kommunene:

«De regionale fagteamene skal være lett tilgjengelige for kommunene, ha stor fleksibilitet og være serviceorientert. De skal bistå kommunene med å utvikle rett tiltak til rett tid med rett tidsramme. I forhold til langtidstiltak skal fagteamene bidra til at hver enkelt sak har tilstrekkelig fremdrift. Gjennom et slikt tett samarbeid med kommunale barnevernmyndigheter skal regionene som representant for det statlige barnevernet, være aktive for å etablere og videreutvikle en enhetlig, kunnskaps- og kompetansebasert tjenesteproduksjon som er likeverdig over hele landet.»

I forbindelse med rundskrivets omtale av kompetansereformen, vises det imidlertid til behovet for samarbeid mellom fagteamene og kommunene. Her står det at:

«God kontakt og samarbeid mellom kommunene og de regionale fagteamene er viktig.»

Til tross for det generelle inntrykket at det også her synes å være staten som skal stå i førersetet i utviklingen av barnevernet, fremgår det likevel enkelte steder i dokumentet at dette arbeidet skal foregå i et samarbeid med kommunale barnevernsmyndigheter. Begrepene partnerskap eller likeverdighet benyttes imidlertid ikke. Vi ser med andre ord at det vi kan kalle en slags statlig paternalistisk holdning, også skinner gjennom i rundskrivet på lik linje med lovforarbeidene.

Det første som peker i retning av et partnerskap mellom statlig og kommunalt barnevern, er undertegningen av en sentral samarbeidsavtale mellom KS og Barne- og familiedepartementet høsten 2005. I følge denne avtalen skal partene samarbeide om kompetanseheving i kommunene, arbeide for økt politisk

engasjement rundt barnevernet i kommunene, og samarbeide om gjennomføring av strategien for større åpenhet i barnevernet (Kommunal og regionaldepartementet, 2005). Her understrekes det med andre ord at forholdet mellom stat og kommune skal være et samarbeid. At man her i større grad benytter begrepet samarbeid, kan imidlertid ha sammenheng med at avtalen ble undertegnet som en del av konsultasjonsordningen mellom stat og kommune.

Et tredje rundskriv fra 2007 har som formål å klargjøre skillet mellom statlige og kommunalt barnevern (Rundskriv Q6-2007). Her pekes det også på nødvendigheten av samarbeid, men samtidig er hovedfokus på å klargjøre ansvarsfordelingen. Dersom partnerskap avgrenses til å gjelde samarbeid omkring de forholdene som vanskelig lar seg regulere organisatorisk eller juridisk, er omtalene av dette beskjedent sammenlignet med de juridiske/organisatoriske betraktningene. Noe betegnende er det at i dette rundskrivet omtales prosedyrene om tvistesporsmål i detalj, mens begreper som avtaler og partnerskap ikke nevnes.

En gjennomgang av styringsdokumentene over viser at de gjennomsyres av en statlig styringsambisjon overfor kommunene. Budskapet er at kommunene trenger bistand og kompetanse, og det er det nye statlige barnevernet som skal gi dem dette. Nyervervelsen av det regionale barnevernet og herunder fagteamene, skal være statens brohode ut mot kommunene. Dette dreier seg ikke om tradisjonell styring i form av lover og regler, men heller en form for styring som innebærer å gi kommunene kompetanse og faglig bistand. Det er også tydelig at departementet – som representerer det faglige tyngdesentret – ønsker å bruke direktoratet og tjenesteapparatet til denne oppgaven.

4.3.2 Partnerskapsavtalene

Bruk av lokale partnerskapsavtaler blir først nevnt i 2009, dvs. fem år etter at forvaltningsreformen ble iverksatt. Frem til da finner vi ingen sentrale dokumenter som omtaler disse avtalene. Samarbeidsavtalene med kommunene nevnes først i departementets tildelingsbrev fra 2009. På bakgrunn av resultatene fra ulike evalueringer, vises det til behovet for å styrke samarbeidet:

«For å utvikle samarbeidet skal det avholdes lokale samarbeidsmøter mellom kommuner og fagteam/Bufetat,

hvor målet er å diskutere lokale utfordringer og utforme lokale samarbeidsavtaler. Videre vil Bufdir ta initiativ til møter med storbyene med mål om å utvikle samarbeidet.»

De samme signalene sendes samme år videre via disponeringsbrevet til regionene. Her heter det:

«I 2009 skal det avholdes samarbeidsmøter mellom fagteamene/ regionene og alle landets kommunale barneverntjenester. Formålet er å diskutere lokale utfordringer, drøfte tiltak for å forbedre samarbeid mellom forvaltningsnivåene og utforme lokale samarbeidsavtaler/ revidere allerede inngåtte samarbeidsavtaler.»

Partnerskapsavtaler var imidlertid ikke ukjent for Bufetat. Allerede i departementets tildelingsbrev for 2006 var det et krav at regionene skulle undertegne avtaler med de regionale helseforetakene. Her står det bl.a. at direktoratet skal bidra til at det utvikles et forpliktende og gjensidig samarbeid på regionsnivå mellom Bufetat og helseforetakene. Videre heter det at direktoratet skal:

«Bidra til at det inngås avtaler lokalt mellom fagteam og BUP/tverrfaglig spesialisert rusbehandling»

Dette kan med andre ord tyde på at departementet allerede fra starten betraktet helseforetakene som likeverdige partnere, men ikke kommunene. Det kan heller se ut som at kritikken som ble reist fra kommunene i ulike evalueringsrapporter, var det som måtte til for at departement og direktorat endret sin oppfatning av stat-kommune forholdet. Det var først i kjølvannet av denne kritikken at det ble undertegnet avtaler mellom fagteamene og kommunene.

I evalueringen av forvaltningsreformen i barnevernet fra 2011 svarte nesten 30 prosent av de fagteamansatte at de hadde inngått avtaler med alle kommunene i nedslagsområdet, mens 20 prosent svarer at de har avtale med noen kommuner. De øvrige svarte at de ikke hadde avtaler eller at de ikke viste (Myrvold m.fl. 2011).

I den samme evalueringen fremgår det at avtalemålene finnes i to versjoner. Den første varianten er fra 2009 og den andre fra 2011. I følge evalueringen bærer den første malen preg av å primært ivareta Bufetats interesser og mål, mens malen fra 2011 i større

grad også ivaretar kommunenes interesser (Myrvold m.fl. 2011). Den siste malen må samtidig ses i sammenheng med at Bufetat over lengre tid hadde blitt utsatt for kritikk fra kommunene.

Informantene i vår undersøkelsen legger forholdsvis lite vekt på avtalene. I følge en informant oppleves avtalene bare å være «et skriv vi må undertegne». Den samme informanten peker også på at avtalene etter hvert har skrumpet inn forhold til de oppgavene Bufetat skal gjøre. Med andre ord oppleves ikke avtalen som likeverdig:

«Det er staten som definerer hva de skal gjøre overfor kommunene og hva de forventer av kommunene i forkant av sakene».

En annen informant opplever også at avtalene er generelle og overordnet og i praksis derfor uten spesiell stor betydning. En tredje informant viser til at uenighet med fagteamet – til tross for at de har en avtale – ikke løses dem imellom, men i form av at fagteamet heller søker støtte i egen etat for sine argumenter.

Selv om utvalget her er forholdsvis lite, er det likevel en gjennomgangstone at avtalene som er inngått mellom statlig og kommunalt barnevern, har liten praktisk betydning. I våre case-kommuner er inntrykket at kommunens øverste ledelse heller ikke har vært spesielt involvert i disse avtaleinngåelsene. Med andre ord, til tross for at vi fikk en mer likeverdig avtalemal underveis i prosessen, ser vi likevel at avtalene ikke har bidratt til å løse samarbeidsutfordringene. Noe av forklaringen kan være at samarbeidsutfordringene er knyttet til de sentrale føringene fra direktoratet (bl.a. redusere bruk av institusjoner og prioritering av statlige institusjoner), noe som skaper konfliktforhold som vanskelig lar seg håndtere i form av lokale avtaler. Et annet forhold er at de lokale avtalene som inngås, må vike for skiftende prioriteringer fra direktoratet sin side. Dette gjelder bl.a. lovnader som er gitt kommunene om støtte til å utvikle hjemmebaserte endringstiltak.

4.3.3 Partnerskap i praksis

Evalueringen av forvaltningsreformen i barnevernet beskriver i detalj hvordan Bufetats fagteam og det kommunale barnevernet opplever partnerskapet (Myrvold m.fl. 2011). En generell konklusjon er at de fleste kommunene opplever samarbeidet med Bufetat som vanskelig. En viktig årsak til dette er at kommunene opplever å bli overprøvd av det statlige barnevernet i forhold til oppgaver som kommunen har ansvar for. Mer konkret oppleves samarbeidsproblemene å være størst når det gjelder rekruttering av fosterhjem, institusjonsplassering og den økonomiske ansvarsfordelingen. Ellers rapporterer kommunene at en viktig kilde til samarbeidsproblemene har bakgrunn i manglende tilbud eller kvaliteten på Bufetats tjenestetilbud. Fagteamene på sin side opplever samarbeidet som mindre problematisk enn det kommunene gjør, men også fagteamene synes det kan være vanskelig å samarbeide spesielt omkring økonomiske spørsmål. En generell konklusjon fra evalueringen er at de samarbeidsproblemene man opplever mellom statlig og kommunalt barnevern, har sammenheng med at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet utøver både etatsstyring og sin faglige myndighetsrolle overfor kommunene gjennom fagteamene.

Intervjuene som er gjennomført i denne undersøkelsen, støtter langt på vei konklusjonene i evalueringen av forvaltningsreformen i barnevernet. Et generelt inntrykk er at informantene opplever at de overstyres av fagteamet, både i forhold til de beslutningene kommunen fatter og i møter med fagteamene.

4.4 Oppsummering

På bakgrunn av gjennomgangen over er det grunn til å stille spørsmål ved om partnerskap og likeverdighet har vært særlig høyt på dagsorden ved etableringen av forvaltningsreformen i barnevernet. F.eks. vises det til at lokale avtaler ble forholdsvis tidlig undertegnet med helseforetakene, men først lansert overfor kommunene etter mye kritikk mot samarbeidet. Når avtaleverket etter hvert også blir en del av stat-kommune samarbeidet, er det lite som tyder på at disse har bidratt i vesentlig grad til å endre samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern i praksis. Noe

av forklaringen på dette kan være at direktoratets prioriteringer og føringer overstyrer intensjonene i de lokale avtalene.

Det kommunale barnevernet bærer i liten grad preg av å være statlig styrt gjennom tradisjonelle normative eller økonomiske virkemidler. Til tross for dette opplever barnevernet å bli styrt fra statlig hold. Dette kan forstås i lys av den dobbetrollen det statlige barnevernet har på den ene siden og kommunenes avhengighetsforhold til det statlige barnevernet. Dobbeltrollen innebærer at direktoratet innenfor det samme tjenesteapparatet utøver både etatsstyring og sin faglige veiledersrolle.

Avhengighetsforholdet innebærer at kommunene er avhengig av statlige tiltak, både institusjonstilbudet, rekruttering av fosterhjem og andre statlige endringstiltak. Dette til tross for at det er kommunene som har beslutningsansvaret. En innfløkt arbeidsdeling mellom stat og kommune, sammen med at direktoratets sammenblanding av roller, skaper dermed en situasjon som gjør at kommunene opplever å bli tvunget inn i et hierarkisk forhold til det statlige barnevernet.

Vi ser her en klar rød tråd fra lovforarbeidene, forskrifter, utforming av direktoratet og det opplevde asymmetriske samarbeidet på lokalt nivå. I lovforarbeidene var man forholdsvis tydelig på staten som garantist for et likeverdig barnevern. I det første rundskrivnet som beskriver den nye statlige etaten, understrekes fagteamenes rolle som etatens eget tjenesteapparat og faglig veiledere av kommunene, uten at denne dobbeltrollen ble problematisert. Til slutt ser vi dette utbrodere seg i en praksis der kommunene opplever å stå i et hierarkisk underordnet forhold til Bufetat. Det vi senere skal se skiller barnevernssektoren fra NAV og helsesektoren er nettopp at statens dobbeltrolle er håndtert annerledes.

5 Samhandling mellom statlig og kommunale tjenester i NAV

5.1 NAV-reformen – bakgrunn og hovedtrekk

I 2005 vedtok Stortinget å etablere en ny arbeids og velferdsforvaltning bestående av tidligere Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Bakgrunnen for sammenslåingen av de tre etatene må forstås i lys av de koordineringsutfordringene som hadde vært mellom de tre tjenestene.

Problemstillingen kan spores helt tilbake til 1980-tallet da koordineringsutfordringene ble satt på dagsorden. I løpet av 1990-tallet ble det også iverksatt forsøk og samarbeidstiltak for å bedre forholdet. Om partnerskap som begrep ikke ble benyttet, var det likevel flere samordningsinitiativ som ble iverksatt. På 1980-tallet ble det bl.a. etablert en rekke forsøk med tanke på å samordne de tre tjenestene. I 1994 utstedte det daværende Kommunal og arbeidsdepartementet et samarbeidsrundskriv som i dels oppfordret til samarbeid og dels ga visse institusjonelle føringer på hvordan samarbeidet skulle foregå. Ved århundreskiftet får vi også etablering av såkalte offentlige servicekontorer som er å betrakte som forløperen for dagens NAV-kontor. I tillegg til de nevnte initiativene ble det også iverksatt flere tiltak for å bedre samarbeidet mellom daværende Aetat og trygdeetaten. NAV-reformen med en organisatorisk og fysisk sammenslåing, må imidlertid betraktes som et langt mer radikalt skritt i retning av å styrke dette partnerskapet.

Bakgrunnen for de ulike forsøkene på å styrke samarbeidet mellom de to statlige tjenestene og den kommunale sosialtjenesten, må ses i sammenheng med at sosialtjenesten stod i et avhengighetsforhold

til de to statlige etatene. På den ene siden var sosialtjenesten avhengig av de aktive tiltakene i Aetat, spesielt etter at arbeidslinjen ble lansert, og på den andre siden av statlige trygdeordninger som ble forvaltet av trygdeetaten (sykepenger, rehabiliteringspenger og uføretrygd). Samtidig hindre både regelverk og skjønnsmessige vurderinger i de statlige tjenestene tilgangen for sosialhjelpsmottakere. Det betydde at kommunene opplevde å bli sittende igjen med et økonomisk ansvar, uten å ha tilstrekkelige virkemidler for å få brukerne i ordinært arbeid eller over på varige statlige ytelser. Flere kommuner utviklet derfor etter hvert også egne aktive arbeidsmarkedstiltak.

Det var svært ulike tjenester som ble slått sammen i NAV. Sosialtjenesten var mer profesjonsbasert, Aetat hadde innført målstyring og hadde kontorer som i all hovedsak var knyttet til arbeidsregioner, mens trygdeetaten var regelstyrt og lokalisert i kommunene.

I kjølvannet av reformen er det foretatt flere større endringer i innholdet av tjenestene. De viktigste her er innføringen av arbeidssøkerstønad (AAP) som innebar en sammenslåing av rehabiliteringspenger, attføringspenger og midlertidig uføre. I tillegg ble også tiltaket arbeidsrettet rehabilitering innført, et aktivt tiltak som var rettet mot grensesnittet sykdom-arbeid.

Kjernevirksomheten i de sosiale tjenestene har i all hovedsak vært uforandret bortsett fra kvalifiseringsprogrammet som ble innført i 2007. Det varierer imidlertid fra kommune til kommune hvilke kommunale tjenester som inngår i NAV-kontorene. De obligatoriske tjenestene som skal inngå er økonomisk sosialhjelp, midlertidig botilbud, opplysning, råd og veiledning, individuell plan og kvalifiseringsprogrammet. Ut over dette er det et flertall av kommunene som også har inkludert rustjenesten, boligtiltak, gjeldsrådgivning og flyktningetjenesten (Riksrevisjonen 2012).

5.2 Statlig styring av kommunehelsetjenesten

5.2.1 Lovgrunnlaget for kommunale tjenester i NAV

Tradisjonelt har sosiale tjenester omfattet tilbud om økonomisk sosialhjelp, råd og veiledning (herunder økonomisk rådgivning), praktisk bistand, avlastningstiltak, støttekontakt, plass i institusjon

eller bolig med heldøgns omsorgstjenester og omsorgslønn. Som en del av ordningen med praktisk bistand skal alle kommuner også ha tilbud om Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) som en alternativ organisering av praktisk bistand.

De sosiale tjenestene var frem til 2010 regulert i lov om sosiale tjenester fra 1991. I forbindelse med etableringen av NAV-kontoret, fikk vi i 2010 en ny lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Denne loven viderefører i all hovedsak sosialtjenesteloven fra 1991, hvorav de viktigste områdene er bestemmelsene som regulerer økonomiske ytelser, samt bestemmelser om midlertidig botilbud og individuell plan. Loven omfatter også kvalifiseringsprogrammet som finansieres over Arbeidsdepartementets budsjett, men som ble en del av kommunenes rammetilskudd fra 2011.

Formålet med lov om sosiale tjenester i NAV er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. I tillegg legger den nye loven vekt på at formålet er å fremme overgangen til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Videre skal loven bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

I loven står det at de sosiale tjenestene skal:

- a) medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer
- b) gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer
- c) gi stønad til livsopphold med sikte på å gjøre mottaker selvhjulpen
- d) tilby individuell plan for de med behov for langvarige og koordinerte tjenester
- e) tilby kvalifisering for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne (kvalifiseringsprogram)

Det er Arbeidsdepartementet som i henhold til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, skal «følge med på at

loven og forskriftene og andre bestemmelser som gjelder for tjenester etter denne loven, blir anvendt riktig.» Disse oppgavene er imidlertid delegert til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

I tilknytning til loven om sosiale tjenester i NAV er det utformet to forskrifter om henholdsvis individuell plan og om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. Ifølge forskriften er formålet med individuell plan å bidra til helhetlige, koordinerte og individuelt tilpassede tjenester, kartlegge tjenestemottakerens mål, ressurser og behov samt styrke samhandlingen mellom tjenestene. I forskrift om kvalifiseringsprogrammet defineres ingen spesielle mål med programmet, men det er likevel rimelig å gå ut fra at programmets målsettinger er relatert til lovens formål, dvs. fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

Rundskriv om satser på økonomisk sosialhjelp er veiledende for kommunene.

5.2.2 Økonomi

Det er per i dag lite øremerkede midler som finansierer aktiviteter i sosialtjenesten. Siden 2006 har det eksistert to typer tilskuddsordninger. Det ene har vært støtte til innføring av kvalifiseringsprogrammet og det andre til utvikling av de sosiale tjenestene. Tilskuddet til kvalifiseringsprogrammet følger en utvikling der det raskt bygges opp til et forventet nivå, for så å forholdsvis raskt bli innlemmet i rammetilskuddet. Med andre ord er bruken av dette tilskuddet i tråd med de nasjonale føringene i Meld. St. 12 (2011-2012). Den andre tilskuddsordningen har holdt seg på et jevnt nivå fra 2006 til 2012. Tilskuddet har imidlertid i perioden gått til ulike typer utviklingsprosjekter innenfor sosialtjenesten, enten i form av å utvikle deltjenester eller tilføre ny kompetanse. Til sammenligning med tilskuddsordningen til kompetanse i barnevernet – som i hovedsak har gått til stillinger – har denne utelukkende gått til kompetanse og utviklingsprosjekter.

5.2.3 Pedagogiske virkemidler

Fram til 2008 var Sosial- og helsedirektoratet fagansvarlig for de sosiale tjenestene i NAV. Fra 2008 ble oppgaven og personalressurser overført fra Sosial- og helsedirektoratet til

Arbeids- og velferdsdirektoratet. Etter omorganisering i Arbeids- og velferdsdirektoratet blir nå enheten som har fagansvaret for sosiale tjenester innlemmet i direktoratets fylkeslinje.

Sammenlignet med f.eks. Helsedirektoratet kan det se ut til at Arbeids- og velferdsdirektoratet har en noe mer beskjeden rolle som fagansvarlig direktorat overfor de sosiale tjenestene i NAV. Arbeids- og velferdsdirektoratet har likevel iverksatt flere prosjekter rettet mot fagutvikling i de ulike tjenestene. Et slikt tiltak er HUSK (Høyskole og universitetssosialkontor) som har hatt til formål å utvikle kompetansen i sosialkontorene. Ut over dette har også fylkesmannen hatt oppdrag fra direktoratet med ulike kompetansetiltak, herunder innen psykisk helse og kvalifiseringsprogrammet. Samtidig har Arbeids- og velferdsdirektoratet videreført de årlige rundskrivene med statlige veiledende sats for økonomisk sosialhjelp. Det er likevel et generelt inntrykk at den faglige aktiviteten som det tidligere Sosial- og helsedirektoratet hadde overfor sosialkontorene, har fått mindre plass i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Disse oppgavene er likevel knyttet til en bestemt enhet i direktoratet. [Skal utdypes med bakgrunn i intervjuer]

5.2.4 Fylkesmannens rolle

Fylkesmannens er gitt myndighet til å føre tilsyn med sosialtjenesten etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Samtidig har fylkesmannen også en sentral faglig myndighetsrolle i forhold til de sosiale tjenestene i NAV. Det er to spørsmål som er aktuelle i forhold til fylkesmannens rolle. For det første hvordan fylkesmannen balanserer rollen som tilsynsmyndighet og rollen som faglig myndighetsorgan. For det andre hvordan fylkesmannen utøver sin tilsynsrolle, som kontrollerende eller veiledende.

Et generelt inntrykk fra intervjuene med informantene i NAV er at fylkesmannens rolle som tilsynsmyndighet oppleves å være mer synlig enn rollen som faglig myndighetsorgan. Samtidig oppleves tilsynene som balansert. Det betyr at tilsynene på den ene siden er kontrollerende i den forstand at man påpeker avvik og merknader. På den andre siden oppleves også tilsynet som veiledende i den forstand at man har dialogkonferanser med kommunen før tilsynet gjennomføres og tilsvarende dialog i etterkant. Formålet med dette

er å gi informasjon og veiledning til NAV-kontoret. En av informantene uttrykker dette på følgende måte:

«I hvert fall så har jeg fått tilbakemelding på og opplevd selv, at både på konferansene og når de er på tilsyn, så har de en holdning som ikke er ute etter å ta deg, men de er ute etter at det skal bli best mulig. Der har jeg hatt en litt motsatt opplevelse når det gjelder barnevernet. Kan de ta deg på noe der, og kan de si at du er en forbryter, så gjør de det.»

En annen informant beskriver tilsynet i NAV slik:

«Vi hadde tilsyn på kvalifiseringsprogrammet i 2010. Det var et grundig og greit tilsyn. De gikk inn på dokumentasjon, på timelister, planer, økonomi osv. Det opplevde vi var et positivt samarbeid ... Det var kontrollerende, men samtidig var det veiledende.»

Fylkesmannens rolle overfor NAV oppleves med andre ord som dels veiledende og dels kontrollerende. Samtidig synes balansegangen – sett fra kommunens ståsted – å være hensiktsmessig i den forstand at tilsynet også oppfattes å være en kvalitetssikring av tjenestene. De som imidlertid ser ut til å særprege fylkesmannens rolle overfor NAV er at den faglige veilederrollen har en forholdsvis liten plass.

5.2.5 Erfaringer med styring av NAV-kontoret

Et gjennomgående inntrykk fra intervjuene med NAV-lederne i våre utvalgte case-kommuner, er at den statlige delen av tjenestene er detaljstyrt, mens den direkte styringen fra kommunen er minimal. Det betyr at NAV-ledere forholder seg til to vidt forskjellige styringssystemer.

I en rapport fra Riksrevisjonen (2011-2012) fremgår det også at hele 97 prosent av lederne ved NAV-kontorene er helt eller delvis er enig i påstanden om at NAV Fylke aktivt følger opp måloppnåelse innenfor det statlige ansvarsområdet, mens tilsvarende for den kommunale delen er 56 prosent. Det fremgår også at mange ansatte opplever at ledelsen i kommunen retter for lite oppmerksomhet mot de kommunale tjenestene.

Informantene fra case-kommunen fremhever også at direktoratet har liten grad av engasjement for de sosiale tjenestene.

5.3 Partnerskap og likeverdighet

5.3.1 En politikk om likeverdighet i NAV (makro)?

St. melding 14 (2002-2003) var det første dokumentet som skisserte retningslinjene for reformen. Her benyttes ikke begrepet partnerskap. I dokumentet legges det imidlertid vekt på å klargjøre ansvars- eller arbeidsdelingen mellom stat og kommune. Bl.a. står det:

«En ny organisasjonsstruktur må bygge på klare ansvarsforhold og en riktig ansvarsfordeling mellom de ulike nivåer. Det gjelder både mellom stat og kommune, mellom politisk og administrativt nivå innen stat og kommune, og internt i forvaltningsorganene. Klare ansvarsforhold og tydelige mål er nødvendige forutsetninger for en effektiv forvaltning og for blant annet å unngå utilsiktet kostnadsoverveltning mellom forvaltningsnivåene eller etatene.»

Forslaget gikk ut på å etablere en felles førstelinjetjeneste mellom sosialtjenesten, trygdeetaten og Aetat, men at de tre etatene opererte som uavhengige tjenester. Selv om ikke begrepet partnerskap nevnes, legges det opp til et tjenestesamarbeid i den felles førstelinjetjenesten.

Det pekes på at organiseringen av en felles førstelinje på den ene siden vil bidra til samordning av tjenestene, og på den andre siden, ivareta ansvarsfordelingen. Samordningen skulle ivaretas gjennom desentralisert beslutningsmyndighet og gjennom oppbygging av en førstelinje med «god og variert kompetanse».

I meldingen legges det også opp til frivillig deltakelse fra kommunene side, på at samarbeidet skal reguleres innenfor en driftsavtale og på delegering av beslutningsmyndighet:

«Det skal inngås en driftsavtale etter nærmere angitte krav med kommunene. Kommunene vil bli tilbudt å få driftsansvaret for førstelinjen, men det vil være frivillig for kommunene å påta seg et slikt ansvar. ... For å sikre klare

mål- og ansvarslinjen i førstelinjen, kan ikke statlig ansatte beslutte kommunale ytelser eller tjenestetilbud og tilsvarende for kommunalt ansatte. Beslutninger i førstelinjen skal kun skje etter klart definerte fullmakter.»

Det er likevel staten som skal sitte i førersetet og garantere for førstelinjen, mens kommunene kan ha et driftsansvar:

«Staten bør ha «sørge for»-ansvaret for organisering og drift av førstelinjetjenesten. På den måten blir det mulig å sikre kravene om likebehandling, lik tilgjengelighet, felles informasjon og entydige inngangsportaler mv. ... Førstelinjen bemannes normalt med ansatte både fra stat og kommune i hver lokalisering. Det inngås en driftsavtale med nærmere angitte krav med kommunen(e). Kommunene vil bli tilbudt å ta driftsansvar for førstelinjen. Det må være frivillig for kommunen å påta seg et slikt ansvar.»

I behandlingen i Stortingets sosialkomité ble det av komiteens flertall konkludert med at meldingen ikke ga et tilstrekkelig grunnlag for å utforme en modell for fremtidig organisering av organisering av viktige velferdsordninger. Selv om meldingen ble sendt tilbake til regjeringen, hadde den likevel lansert en ide om en organisasjonsmodell som baserte seg på et partnerskap.

I kjølvannet av den avviste meldingen, ble det nedsatt et utvalg som skulle utrede nærmere aktuelle modeller. I denne utredningen (NOU 2004:13) omtales partnerskap i forbindelse med det regionale statlige nivået:

«Den regionale statsforvaltningens oppgaver overfor kommunene kan deles i to hovedtyper: myndighetsutøvelse av typen kontroll, tilsyn og klagebehandling på kommunale vedtak, og oppgaver som har et klart servicepreg, for eksempel veiledning, dialog, formidling og rapportering. Myndighetsutøvelse er kjennetegnet ved et hierarkisk styringsforhold, mens serviceoppgaver bærer preg av samarbeid, samspill og partnerskap.»

I utredningen settes disse to virkemidlene opp mot hverandre. På den ene siden hevdes det at den statlige oppfølgingen og kontroll av kommunene har økt som en konsekvens av økt statlig styring

gjennom rettighetslovgivning, standardkrav og øremerkede tilskudd. Samtidig påpekes det at partnerskapsperspektivet og fylkesmannens veileder- og kompetansefunksjon i forhold til de små kommunene også er tillat større vekt. Med andre ord påpeker utredningen at de to typene statlige virkemidler overfor kommunene går hånd i hånd, mer enn at det ene erstatter det andre.

På bakgrunn av NOUen utarbeidet regjeringen et lovforslag som ble lagt frem for Stortinget (St.prp. nr. 46, 2004-2005). I loven videreføres ideen om et partnerskap innenfor en felles statlig og kommunal førstelinje. Her understrekes det også at samarbeidet skulle være likeverdig:

«En felles førstelinjetjeneste vil derfor innebære et forpliktende samarbeid og en samlokalisering mellom likeverdige instanser. Med utgangspunkt i tydelig ansvarsdeling er utfordringen å sikre et lokalt partnerskap hvor stat og kommune tar et felles ansvar med brukernes behov som det styrende.»

Dette partnerskapet var likevel ikke helt frivillig i og med at loven pålegger kommunene fysisk samlokalisering. Innenfor disse lovpålagte rammene, ble det imidlertid lagt opp til at stat og kommune skulle forhandle om utformingen av og innholdet i førstelinjetjenesten. Bl.a. gjaldt dette valg av ledermodell og valg av kommunalt tjenester som skulle inngå i det lokale NAV-kontoret. Loven om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen stiller imidlertid et minimumskrav til hvilke tjenester som skulle inngå.

I følge Aars og Christensen (2008) ble ideen om partnerskap lansert på et forholdsvis sent tidspunkt i reformen og som et kompromiss mellom det å etablere én etat og hensynet til å verne lokaldemokratiet. Samtidig kan det anføres mot dette at partnerskapet var et begrep eller metafor som kunne legitimere en løsning som hadde ligget i kortene helt fra starten av reformarbeidet, faktisk helt fra den første meldingen og forsøkene med offentlige servicekontor.

Partnerskapet ble først konkretisert gjennom en overordnet rammeavtale mellom KS og AID i 2006. I avtalen står det innledningsvis følgende om partnerskapet:

«Reformen skal gjennomføres som et samarbeid mellom stat og kommune, som likeverdige parter. Partene legger til grunn at den nye statsetaten og kommunene skal ha stor lokal handlefrihet til å finne konkrete løsninger, slik at de i samråd med lokale samarbeidspartnere kan tilpasse de felles lokale kontorene til lokale forhold, behov og utfordringer. Avtalen skal gi rammer for og angi initiativ og tiltak som kan støtte opp under lokale partnerskap hvor stat og kommune tar et felles ansvar med brukernes behov som det styrende.»

Ut over dette omtaler avtalen formålet om samhandling mellom statlige og kommunale tjenester og enkelte overordnede overenskomster om de lokale kontorene. Dette gjelder bl.a. at lokalkontorene skal ha gjenkjennelig inngangsport, opptre som en samlet enhet overfor brukerne og sørge for nødvendig koordinering innad og utad mot andre samarbeidspartnere. Et av punktene understreker i tillegg at kontoret skal «etableres som et samarbeid mellom likeverdige instanser, regulert i forpliktende lokale avaler og basert på tydelig ansvarsdeling.»

Avtalen utløp i 2009, men har i etterkant undertegnet en felleserklæring der intensjonene i avtalen ble bekreftet videreført (Riksrevisjonen 2011-2012). I erklæringen fremgår det at Arbeidsdepartementet og KS skal gi gjensidig informasjon om relevante forhold knytte til utviklingen av arbeids- og velferdsforvaltningen.

I tildelingsbrevene fra Arbeidsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet gis det også klare signaler om samarbeid mellom den statlige og kommunale delen av NAV. I tildelingsbrevet fra 2008 står det bl.a.(s. 15):

«Arbeids- og velferdsetaten må samarbeide tett med kommunene, både direkte og via KS og med Sosial- og helsedirektoratet i arbeidet på nasjonalt plan om planer og veiledende materiale angående etablering og utvikling av NAV-kontorene. Fylkesmannen skal medvirke til gjennomføringen av NAV-reformen i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten i fylket, herunder medvirke til at det skjer som et likeverdig samarbeid mellom stat og kommune.»

Både i tildelingsbrevet fra 2008 og de påfølgende tildelingsbrevene legges det vekt på samarbeid rundt bl.a. kvalifiseringsprogrammet, satsingen på langtids sosialhjelpsmottakere, ungdom, introduksjonsprogrammet og hjelpemiddelformidling.

Evaluering av NAV-reformen tar for seg partnerskapet i flere publikasjoner. Så langt vi kan se, tar disse publikasjonene primært for seg de lokale avtalene, ikke den sentrale. I et av notatene pekes det likevel på noen generelle trekk. Det ene dreier seg om at slike partnerskap forutsetter høy grad av tillit. Det andre er at partnerskapet kan gjøre ansvarslinjene uklare. Det tredje er utfordringen med å gi lokale målsettinger tilsvarende status som sentrale mål fra statlig nivå.

Et relevant spørsmål i forhold til det sentrale nivået som ikke diskuteres, er det lovpålagte partnerskapet eller samlokaliseringen innenfor en førstelinjetjeneste. I utgangspunktet kan det fremstå som et paradoks at reformen lanseres som et partnerskap – noe som gjerne assosieres med frivillighet – som er lovpålagt for kommunene. Med andre ord er partnerskapet i seg selv ikke frivillig, kun måten partnerskapet innordnes lokalt. Således kan man stille spørsmål også ved formålet med den sentrale avtalen mellom KS og Arbeidsdepartementet, ut over dens symbolbetydning. I og med at reformen var lovpålagt for kommunene, kan den også – til tross for retorikken om partnerskap og likeverdighet – betraktes som et sterkt statlig lovmessig styringsgrep overfor kommunene. Det er derfor også rimelig å betrakte partnerskapet som begrenset til å gjelde tjenestesamarbeidet, ikke den organisatoriske løsningen som ble valgt. Frivilligheten bestod bl.a. i valg av ledelsesmodell og valg av tjenester kommunen ønsket å ta inn.

5.3.2 Håndtering av partnerskapet sentralt

Et relevant forhold ved partnerskapene er den dobbeltrollen direktoratene har i forhold til å styre egen statlig etat og som faglig ansvarlig for de kommunale tjenestene. Av de tjenestene som er undersøkt i denne rapporten gjelder dette i første rekke Arbeids- og velferdsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. I følge informanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er denne dobbeltrollen utfordrende. Det synes imidlertid å være en generell politikk at direktorater ikke skal utøve sin veilederrolle gjennom

det statlige fylkesleddet. Videre peker en av informantene på at den faglige veiledningsrollen har fått mindre oppmerksomhet i perioden med etablering av NAV-kontoret og utfordringene dette medførte:

«Jeg kan se at dette [den faglige veilederrollen] oppleves annerledes i dag [sammenlignet med perioden da Sosial og helsedirektoratet hadde ansvaret]. ... Jeg tror ikke vi jobber på en annen måte i dag. Men når vi var i Sosial og helsedirektoratet, så hadde vi noen store kompetanseløft, som f.eks. Kunnskap og brubygging. ... Du hadde nesten kontinuerlig over 10-15 år et veldig statlig fokus på utvikling av de sosiale tjenestene, med øremerkede tilskudd. Så starta jo etableringen av NAV-kontorene og da ble det så fokus på etablering, og vi ønsket å videreføre måten vi hadde jobbet på gjennom statlige finansierte utviklingsprogrammer. Vi hadde fått mye gode tilbakemeldinger på det, altså den typen jobbing med veiledning, fokusgrupper, faglige fora ... Når vi kom over hit, så ønsket vi å jobbe på samme måte, men det var en veldig fremmed arbeidsform i de statlige etatene. Når du jobber med utvikling, kan du ikke bare jobbe med retningslinjer og tre ting nedover. Du må sette feltet i stand til å utvikle seg. Den forskjellen møte vi her [i Arbeids- og velferdsdirektoratet]. Men vi også skjønte at første prioritet var å etablere NAV-kontorene, og det er nok forklaringen på at noen opplever at den faglige veilederrollen annerledes i dag. Jeg møtte folk fra kommunen som satte ord på det, som sa at de følte seg forlatt av kommunen, men heller ikke tatt imot av staten.»

Sitatet peker på to relevante forhold. Det ene er at etableringen av NAV-kontorene naturlig nok fikk førsteprioritet i etableringsperioden. Dette kan med andre ord forklare at den faglige veilederrollen i en periode har måttet lide. Det andre er at de statlige etatene som inngikk i det nye direktoratet, hadde et annet og mer distansert forhold til kommunene. Med andre ord kan vi si at det var to ulike tradisjoner som møtte hverandre, men der begge måtte forholde seg til en helt ny kontekst, dvs. der de på en og samme tid skulle ivareta etatsstyringen og veilederrollen for de kommunale tjenestene. Håndteringen av disse to rollene kan ha spilt en vesentlig rolle for utviklingen av partnerskapet lokalt.

Hvordan håndterer så direktoratet denne dobbeltrollen? Som påpekt over, har nok denne problemstillingen i den første fasen blitt overskygget av de mer prekære behovene for å etablere NAV-kontorene, samt håndtere ulike kriser underveis. I dag synes det imidlertid å være større oppmerksomhet omkring denne dobbeltrollen. Det generelle inntrykket er at målstyringskulturen i direktoratet i kombinasjon med et strengt måtehold og frykt for å styre kommunene, åpenbart er et vanskelig spenningsforhold, men ikke nødvendigvis uhåndterbar. På bakgrunn av intervjuer med informanter i direktoratet, kan måten direktoratet håndterer dobbeltrollen på, oppsummeres i følgende fem punkter:

- Kontakt med KS for å informere og diskutere budsjett og andre forhold som måtte dukke opp
- Bruk av fylkesmannen som direktoratets forlengede arm i veilederrollen, dvs. tiltak av ulike slag som rettes mot de kommunale tjenestene i NAV.
- Informasjonsflyt til fylkesleddet om de tiltak som iverksettes overfor kommunene via fylkesmannen (eller andre kanaler)
- Overvåking av utviklingen i NAV-kontorene, herunder også kvalifiseringsprogrammet som en kommunal tjeneste.
- Styringsdialog med statlig fylkesledd om generelle utviklingstrekk på tjenestesiden som også kan involvere kommunale tjenester.

Det første punktet har nødvendigvis ikke noe konkret betydning for måten direktoratet håndterer dobbeltrollen sin. Samtidig skal vi ikke se bort i fra at denne kontakten kan bidra til å skape en viss grad av legitimitet for de beslutninger eller disposisjoner direktoratet tar.

Det andre punktet danner selve fundamentet for delingen av rollene mellom styring/veiledning av hhv statlig og kommunal del av NAV-kontoret. Fylkesmannen som ikke har interesser i de statlige tjenestene, kan med andre ord konsentrere seg om å utføre konkrete oppdrag som kommer fra direktoratet.

Det tredje punktet er viktig med hensyn til å koordinere de to linjene, dvs. den statlige fylkeslinjen og veiledningsfunksjonen eller

oppdragene til fylkesmannen. I og med at tjenestene er integrerte – i det minste i mange kontorer – er det også avgjørende at initiativ som iverksettes via fylkesmannen, koordineres med den statlige fylkeslinjen.

Det fjerde punktet dreier seg om en mild form for overvåking. Konkret innebærer det at direktoratet, gjennom sin styringsdialog med fylkesleddene, følger med på utviklingen i bruken av kvalifiseringsprogrammet eller strømninger mellom kommunal og statlige tjenester eller ytelser. Med mild overvåking menes her at det synes å være rimelig stor takhøyde for flyt av tjenestemottakere fra kommunale til statlige ordninger. Overvåkingen synes primært å dreie seg om å fange opp avvikende mønster.

Det femte punktet viser til det vi kan kalle sanksjonene. Også disse må betraktes om å være av en mild art. Mer konkret innebærer dette at direktoratet i styringsdialogen med fylkesleddene stiller spørsmål ved årsakene til bestemte utviklingstrekk. Med andre synes sanksjonene å ikke være strengere enn at det avkreves fornuftige forklaringer.

Det er altså de to siste punktene at direktoratet benytter det statlige fylkesleddet i forhold til kommunale tjenester. I det første tilfellet dreier det seg om å fremskaffe informasjon og i det andre tilfellet om å stille spørsmål om utviklingstrekk. Ingen av de to virkemidlene er imidlertid særlig instruerende.

Går vi tilbake til sitatet over, der det vises til at personer i kommunene opplevde at «de var forlatt av kommunen, men heller ikke tatt opp i staten», kan dette dels forstås som at staten avholder seg fra å benytte det statlige fylkesleddet i veiledningen av kommunen, samtidig som oppdraget til fylkesmannen kanskje ikke har hatt den samme tyngde som oppdragene hadde fra det tidligere Sosial- og helsedirektoratet.

5.3.3 Avtaler mellom stat og kommune om NAV-kontor (meso)

Formålet med Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen er å samordne ytelser og tjenester i arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. I loven står det videre at NAV-kontorene

skal opprettes ved avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Disse avtalene skal inneholde bestemmelser om:

- lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret
- hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret
- hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud

Det er utarbeidet maler for de lokale avtalene i fellesskap mellom Arbeids- og velferdsetaten og KS. I malene – som er kommet i flere versjoner – vises det både til lovgrunnlaget som er felles for alle kontorer og frihetsgrader som det er mulig å forhandle om lokalt. De punktene som springer ut av loven gjelder bl.a. kravet til felle lokalkontor, kravet til samarbeid med brukeren og bruk av individuell plan, behandling av personopplysninger, universell utforming, profilering og prinsipper for tvisteløsning. De områdene som åpner for utforming av lokale løsninger gjelder bl.a. utforming av lokale målsettinger, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret, delegasjon av myndighet og valg av ledelsesmodell (enhetlig eller todelt ledelse).

Aars og Christensen (2008) har analysert innholdet i de lokale avtalene. Analysen viser at det er stor variasjon i antall kommunale tjenester som inngår i NAV-kontoret og at det er valgt ulike ledelsesmodeller. På bakgrunn av dette konkluderer rapporten med at kommunene har utnyttet sitt lokale handlingsrom. De målestavene som benyttes i undersøkelsen til Aars og Christensen sier imidlertid lite om den klassiske problemstillingen knyttet til kommunenes tilgang til statlige tiltak og trygdeordninger for sosialhjelpsmottakere. For å belyse dette, vil det være mer formålstjenlig å ta utgangspunkt i hvordan de lokale målsettingene er utformet i avtalene. Et mer relevant spørsmål vil med andre ord være om målene i avtalene ivaretar statlige og kommunale interesser på en likeverdig måte.

En gjennomgang av et lite utvalg avtaler viser at de lokale målene varierer en god del mellom kontorene. Et generelt trekk er at flere av avtalene har adoptert mer generelle nasjonale mål som det å få «flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad», få til bedre «samordning av tjenestene», eller det er utformet mer visjonære kommunale målsettinger som for eksempel målet om «å gi

innbyggerne muligheter». Enkelte av avtalene inneholder imidlertid også mål som omhandler de klassiske kontroversene mellom de kommunale og statlige tjenestene. I en av avtalene er det f.eks. utformet et mål om å redusere antallet langtids sosialhjelpsmottakere og samtidig et mål om å redusere tilgangen til uføreytelser. Et generelt inntrykk imidlertid at avtalene primært tar for seg praktiske forhold rundt organiseringen og styringen av NAV-kontoret og at de klassiske kontroversielle målkonfliktene i liten grad berøres. Det betyr at avtalene heller ikke uttrykker noen bestemt ubalanse i maktforholdet mellom stat og kommune. Men selv om ikke avtalene gir uttrykk for noe ubalanse mellom statlig og kommunale interesser, utelukker det ikke at slik ubalanse kan forekomme i den praktiske hverdagen.

Intervjumaterialet gir lite grunnlag for å si noe om likeverdigheten i avtaleinngåelsen. Dels har dette sammenheng med at det har gått lang tid siden avtalene ble undertegnet, og dels at informantene ikke deltok i denne prosessen. Inntrykket er likevel at prosessen med å inngå avtaler opplevdes som forholdsvis likeverdig. En av informantene uttrykker også at av de avtaleprosessene som har kommunen har deltatt i – dvs. ved etablering av NAV, forvaltningsreformen i barnevernet og Samhandlingsreformen – oppleves prosessen med å utforme lokal NAV-avtale som mest likeverdig. Det er heller ingen av informantene som gir direkte uttrykk for at selve avtalene var ubalansert i favør av statlige interesser. En av informantene peker samtidig på at det var lite diskusjon om innholdet i avtalemålene, noe informanten antyder kan ha sammenheng med at kommunene hadde lite kunnskap om hva avtalene faktisk innebar. Dette samsvarer også med en av evalueringsrapportene der det står følgende (Fimreite 2011: 13):

«De kvalitative intervjuene som er gjennomført indikerer at kommunene stort sett har følt seg vel ivaretatt. Men intervjuene indikerer også en oppfatning av at det finnes en form for "manual" utformet av direktoratet for hvordan avtalene skal utformes og hva de skal inneholde.»

Riktignok har det vært diskusjoner rundt flere forhold med partnerskapet, bl.a. alt diskusjonen om enhetlig eller todelt ledelse, organisering av de to tjenestene og diskusjoner om standardiserte skilting i kontorene. Disse diskusjonene synes imidlertid ikke å ha skapt noen gjennomgående konfliktlinje mellom stat og kommune.

En forklaring på at avtalene og avtaleprosessene ikke opplevdes som et stort problem for kommunene, kan være at sterke kommuneinteresser hadde vært toneangivende i reformprosessen generelt, herunder også i utformingen av avtalemalene. Dette gjelder både fagmiljøet fra det tidligere Sosial- og helsedirektoratet som før reformen hadde fagansvar for sosialtjenesten, og ikke minst involvering fra KS.

5.3.4 Samhandling i praksis (mikro)

Samhandlingen mellom statlige og kommunale tjenester i NAV foregår innenfor det enkelte NAV-kontoret. I praksis betyr dette at tjenestene vil kunne koordineres som i en hvilken som helst organisasjon, det vil si gjennom ledelse eller andre organisatoriske grep, slik som endringer i rutiner og sambandsfunksjoner.

Det er to forhold som går igjen i informantenes beskrivelse av likeverdigheten mellom statlige og kommunale tjenester i NAV. Det ene er at de kommunale og statlige tjenestene nærmet lever side ved side som to ulike tjenester med hver sin styringslinje og arbeidsmetodikk. En av informantene gir uttrykk for dette på følgende måte:

«Jeg synes ikke staten legger seg opp i de kommunale tjenestene, og heller ikke motsatt. På det ene området som de kanskje glir over i hverandre, der styrer nok staten mye, og det gjelder oppfølgingen av brukeren i forhold til arbeid og aktivitet. Jeg tror ikke kommunen har så mye å si, i hvert fall har de ikke til nå sagt mye om hvordan den oppfølgingen av enkeltbrukere skal være. Når det gjelder ytelsene og generell råd og veiledning, det som kommunen har ansvar for, så mener jeg at staten ikke legger seg opp i det ...»

Det andre forholdet som informantene gir uttrykk for er at det er de statlige tjenestene som dominerer ved kontoret, uten at dette nødvendigvis innebærer noe bevisst forsøk på å øve innflytelse på det kommunale tjenestetilbudet. Med andre ord oppleves den kommunale delen nærmet å være en minoritetspartner ved kontoret. Denne opplevelsen synes langt på vei å være en konsekvens av måten de statlige og kommunale tjenestene er styrt på. Mens staten opererer med et fylkesnivå som utelukkende har ansvar for de statlige tjenestene i NAV, har rådmannen som

motpart ansvar for et stort spekter av tjenester, hvorav de sosiale tjenestene må betraktes som forholdsvis liten. I tillegg til dette har den statlige siden et svært omfattende målstyringsystem sammenlignet med den kommunale siden. Siden oppgaver med objektive måleindikatorer har en tendens til å få mer oppmerksomhet enn oppgaver som ikke måles, er det rimelig at de statlige tjenestene får en mer synlig og dominerende rolle (Møller 2004). Dessuten er det langt flere statlige stønadsordninger, større stønadsvolum og flere berørte brukere av de statlige ordningene enn de to relativt små kommunale ordningene (økonomisk sosialhjelp og Kvalifiseringsprogrammet). En av informantene uttrykker ubalansen i styringen av de statlige og kommunale tjenestene på følgende måte:

«Det skjer styring ukentlig og daglig, hele veien [fra statens side] både på produkt og produktendringer og grensesnitt. Hvis vi skulle være likeverdige [på kommunal side] så måtte kommunen bygd opp tilsvarende sterke enheter som drev fagutvikling.»

Den samme informanten påpeker videre i intervjuet følgende:

«Det er vel egentlig rådmann og kommunalsjefer som skal fore oss med faglige kriterier. Derfor blir det en ubalanse mellom statlig styring av de statlige oppgavene i NAV og den kommunale siden. Det er ikke noen som følger opp de kommunale delene av NAV.»

En annen informant peker på at statens dominerende rolle ved NAV-kontoret også har sammenheng med kommunens engasjement, noe som åpenbart avhenger av rådmannens personlige engasjement:

«... det finnes jo maler, det finnes jo ferdig lagde ting, det finnes jo, men det har veldig mye å si ... hvor interessert kommunene er i NAV-kontoret. Jo mer interessert de er, jo mer har de jo innflytelse på hvordan tjenestene er, og hvordan kontoret drives. Så i [kommune] har det hele tiden vært sånn at kommunen har vært veldig interessert, sånn jeg opplever det, i driften.»

I tillegg til de forholdene som er nevnt over, synes det også som at den statlige delen har en tetter dialog og styring med den lokale

NAV-lederen enn det kommunen har. Bl.a. har NAV-fylke jevnlig møter med NAV-leder der dagsorden – i det minste i våre case-kommuner – utelukkende dreier seg om det statlige tjenestetilbudet. På kommunal side finner vi ikke tilsvarende tett faglig styringsdialog med rådmannen.

Vi kan med andre ord oppsummere forholdet mellom den statlige og kommunale delen av NAV-kontoret med følgende tre trekk:

- de statlige og kommunale tjenestene er svært ulike både metodisk og styringsmessig
- tjenestene opererer side ved side og er i liten grad metodisk integrert, men ikke nødvendigvis ukoordinert
- at kontoret domineres av de statlige tjenestene

Riksrevisjonen har også påpekt todelingen av tjenestene i en statlig og kommunal del (Riksrevisjonen 2011-2012). Dette baseres på en medarbeiderundersøkelse hvor en stor del av de spurte svarer at de enten jobber med statlige eller kommunale tjenester.

Riksrevisjonen konkluderer på bakgrunn av dette med at «samarbeidet mellom statlige og kommunale tjenester ikke i tilstrekkelig grad bidrar til at det totale virkemiddel apparatet brukes på en mest mulig effektiv måte.»

På bakgrunn av intervjuene med våre case-kommuner er inntrykket at de dominerende statlige tjenestene ikke nødvendigvis oppfattes som noe problem i det daglige. Dette må samtidig forstås i lys av at de statlige tjenestene er styrt og store, men uten at dette påvirker utøvelsen av de kommunale tjenestene. Til tross for det nære samarbeidet i NAV-kontorene, kan det nærmest se ut som at de statlige tjenestene – tross sin dominans – holder seg på en armlengdes avstand. Sammenlignet med de statlige tjenestene, opplever den kommunale delen i NAV å stå i en noe mer isolert rolle. Det synes ikke å være noe ønske om å la seg kooptere i det statlige styringsregime. Tvert imot oppleves den statlige detaljstyringen noe avskrekkende, noe en av informantene uttrykker på følgende måte:

«Men du kunne jo tenkt deg det samme byråkratiske systemet i kommunen, men jeg har ikke noe spesielt ønske om det. Men sysselsettingsmessig er det nok positivt for landet. Det er jo mange som jobber i direktoratet og det er

en kamp for hver enkelt å komme inn på ukemailed med sine notater.»

Om ikke man ønsker tilsvarende målstyring for den kommunale delen, gir informantene likevel uttrykk for ønske om mer faglig støtte på linje med den statlige. Med andre ord kan det her se ut som at informantene etterlyser et mer aktivt direktorat, ikke som styrende men som faglig veiledende.

Selv om statlige og kommunale tjenester fremdeles fremstår adskilt ved NAV-kontorene, er det likevel slik at informantene oppfatter at tjenestene i dag er mer integrert. Et vesentlig bidrag til dette er innføringen av kvalifiseringsprogrammet, og ikke minst at den statlige ytelsen arbeidsavklaringspenger vurderes ut fra behov, ikke hva man har opparbeidet seg av rettigheter i folketrygden. Terskelen for sosialhjelpsmottakerne inn mot de statlige ordningene synes derfor å være langt lavere enn tidligere. I tillegg har mange kommuner redusert sine utgifter til sosialhjelp.⁶²

5.4 Oppsummering og konklusjon

Sosialtjenesten har i liten grad vært statlig styrt. Til tross for krav fra flere hold om å standardisere sosialhjelpssatsene, har staten likevel begrenset seg til å gi ut årlige veiledende satser, ikke pålagte satser. Selv om mange kommuner følger disse satsene, er det likevel opp til kommunene selv hvordan de vil utforme sin økonomiske sosialhjelp. Innenfor sosialhjelpsområdet har riktignok vært øremerkede midler, men disse er utelukkende gått til kompetanse- og utviklingstiltak i tjenesten. Det tidligere sosial- og helsedirektoratet hadde imidlertid et tydelig faglig ansvar overfor sosialtjenesten, et ansvar som bl.a. ble utøvd via fylkesmennene. Generelt kan vi derfor si at kommunene rent formelt har hatt stor grad av frihet til å utforme den økonomiske sosialhjelpen (også sammenlignet med utviklingen i Sverige og Danmark).

Deler av sosialtjenesten ble en del av et statlig-kommunalt partnerskap med etableringen av NAV. I lys av at sosialtjenesten

⁶² Beregninger basert på data fra SSBs statistikkbank viser at hele 62 % av kommunene hadde redusert eller hadde ingen endring i utgiftene til økonomisk sosialhjelp i perioden 2004-2005 til 2010-2011, målt i løpende priser. Beregningene er basert på gjennomsnittlig netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp, målt som gjennomsnitt for de to årene i hver periode.

tidligere må sies å ha stått i et avhengighetsforhold til staten, blir spørsmålet hvorvidt dette partnerskapet har bidratt til et mer likeverdig samarbeid mellom statlige og kommunale tjenester. På den ene siden oppleves ikke tjenestene som likeverdige. Dette henger imidlertid mer sammen med at de statlige tjenestene dominerer i NAV-kontorene enn at staten styrer de kommunale tjenestene. På den andre siden kan vi si at tilgjengeligheten til de statlige ytelsene er enklere i dag sammenlignet med situasjonen før NAV-reformen, noe som kan sies å gi sosialtjenestens brukere en mer likeverdig posisjon. Samtidig skal vi ikke her underslå betydning av en statlig del av NAV som har et tungt fagdirektorat i ryggen, og en kommunal sosialtjeneste som mangler tilsvarende faglig støtte. Et sentralt spørsmål her er derfor hvordan direktoratet utøver og balanserer sin rolle som faglig myndighetsorgan på den ene siden og etatsstyrer på den andre.

6 Samhandling mellom statlige og kommunale helsetjenester

6.1 Innledning

Utviklingen innenfor helseforvaltningen de siste 25 årene kan beskrives med tre stikkord: Statliggjøring, individualisering og økt kommunalt ansvar (Hagen, Amayu, Godager, Iversen, og Øien 2011). Sykehusreformen i 2002 innebar at staten overtok eieransvaret for offentlige sykehus fra fylkeskommunen. Det ble etablert fem statlige helseforetak som fikk et ”sørge for”-ansvar for tilbud av nødvendige spesialisthelsetjenester til befolkningen i de respektive helseregionene. Den valgte modellen kombinerer et sentralisert statlig ansvar med et desentralisert styringssystem (Opedal og Rommetvedt 2005). Samtidig har det skjedd en individualisering av tjenestene. Pasientrettighetsloven av 1999 og prinsippet om pasientautonomi skal sikre pasientenes rett til medvirkning og informasjon, og setter søkelyset på pasientenes integritet og interesser (Heløe 2012; Hoffman 2002). Til sist har kommunene fått større ansvar (Fosse 1999). Den lovregulerte kommunehelsetjenesten ble etablert i 1984, ansvaret for sykehjemmene ble overført fra fylkeskommunene til kommunene i 1988, og HVPU-reformen ga kommunene ansvaret for en rekke individrettede tjenester til mennesker med psykisk utviklingshemming. Samhandlingsreformen, som trådte i kraft 1. januar 2012, forutsetter en videre oppbygging av det kommunale helsetilbudet.

Således har ansvarsfordelingen mellom de tre forvaltningsnivåene – stat, fylkeskommune og kommune – endret seg over tid. Staten og kommunene har fått større ansvar, mens det fylkeskommunale ansvaret er betydelig redusert (Heløe 2011). Spesialisthelsetjenesten forvaltes av staten gjennom helseforetakene. Primærhelsetjenesten

– fastleger, forebygging og omsorg – tilligger kommunene. Fylkeskommunene har ansvar for tannhelsetjenesten og deler av folkehelsearbeidet. Ansvarsdelingen reiser spørsmål om hvordan samhandlingen mellom forvaltningsnivåene kan og bør være, herunder spørsmålet om partenes likeverdighet.

I dette kapittelet vil vi se nærmere på utvikling og bruk av partnerskapsløsninger for å regulere ansvarsfordelingen og samhandlingen mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Vi starter med en kort introduksjon av Samhandlingsreformen, etterfulgt av en diskusjon av den statlige styringen av kommunehelsetjenesten. Deretter går vi over til partnerskapsløsningene som følger av Samhandlingsreformen, med særlig vekt på avtalene mellom spesialist- og kommunehelsetjenesten. Vi avslutter med en gjennomgang av kommunenes opplevelse av tjenestesamarbeidet med spesialisthelsetjenesten.

6.2 Kort om Samhandlingsreformen

Stortingsmelding nr. 47 (2008-2009) identifiserer tre hovedutfordringer for helsevesenet (HOD 2009): fragmenterte tjenester, forebygging og et økende behandlingsbehov. For det første stilles det krav om økt oppmerksomhet om pasientenes behov for helhetlige og koordinerte tjenester. Mens systemene ”er rettet inn mot de ulike deltjenestene”, er det ”få systemer som er rettet inn mot helheten i de tjenester som skal svare på pasientenes behov for koordinerte tjenester” (HOD 2009:13). Videre må kommunenes folkehelsearbeid styrkes. Forebygging, tidlig innsats, behandling og oppfølging bør i større relateres til kommunens ansvar og oppgaver innenfor andre samfunnsområder (HOD 2010a). Til sist setter den demografiske utviklingen og endringer i sykdomsbildet helsetjenestene under press. Flere eldre og flere med kroniske og sammensatte sykdommer gjør at utgiftene til helsevesenet øker.

Oppgaveoverføringen fra stat og fylkeskommune til kommunehelsetjenesten har også endret de kommunale tjenestenes karakter. Hjemmetjenestene ”har endret seg fra i hovedsak å være et hjemmehjelpstilbud med praktisk bistand til i stadig større grad å bli et behandlings- og pleietilbud”, og kommunene konsentrerer ”mer av innsatsen mot de ressurskrevende brukerne” (HOD

2010b:41). Den kommunale omsorgstjenesten er mer enn fordoblet de siste 30 årene. Årlig bruker kommunene om lag 65 milliarder kroner til drift av omsorgstjenester, og det utføres om lag 118 000 årsverk (HOD 2010b).

Samhandlingsreformen er et svar på disse utfordringene. Formålet med reformen er å sikre koordinerte helsetjenester og et økonomisk bærekraftig helsevesen. Dette skal blant annet skje gjennom en styrking av folkehelsearbeidet. Den nye folkehelseloven legger hovedansvaret for folkehelsearbeidet til kommunene, og legger til grunn at mål og strategier for folkehelsearbeidet skal forankres i kommunenes planarbeid etter Plan- og bygningsloven. I dette ligger det blant annet ansvaret ligger hos kommunen som helhet, og ikke bare hos kommunehelsetjenesten. Alle kommunens sektorer skal involveres i folkehelsearbeidet. Statlige helsemyndigheter og fylkeskommunene skal gjøre opplysninger om helsetilstand og påvirkningsfaktorer tilgjengelige for kommunene, og kommunene skal bruke denne oversikten i planarbeidet (HOD 2010a). Gjennom systematisk folkehelsearbeid skal kommunene bidra til å redusere sykdom og forhindre sykehusinnleggelse.

For det andre skal helsevesenets samlede behandlingsskapasitet økes, samtidig som utgiftsveksten skal reduseres. Helsetjenester skal derfor utføres på laveste effektive omsorgsnivå (HOD 2009). I praksis innebærer dette at oppgaver og ressurser skal overføres fra spesialisthelsetjenesten til kommunene. Det kommunale tilbudet skal bygges ut eller opp, slik at det kan erstatte innleggelse ved sykehus eller korte ned hver pasients liggetid ved sykehuset. I tillegg til nye lovpålagte oppgaver, skal kommunene medfinansiere sykehusene, og kommunene skal fullfinansiere utskrivningsklare pasienter ved sykehusene i påvente av et kommunalt tilbud.

Til sist skal reformen bidra til økt og bedre samhandling innen kommunen, mellom kommuner, og mellom kommuner og helseforetak. Helse- og sosialtjenester skal i større grad ses i sammenheng, og selv om kommunene ikke pålegges å samarbeide med andre kommuner ligger det også en forventning om økt grad av interkommunalt samarbeid. Gjennom lovpålagte avtaler mellom kommuner og helseforetak skal også rammene for samhandling mellom 1. og 2.linjetjenesten bli klarere.

I hvilken grad innebærer Samhandlingsreformen en overgang fra hierarki til partnerskap? Vi ser på den nasjonale innretningen av helse- og omsorgssektoren med utgangspunkt i to overordnede spørsmål: Hvordan regulerer staten kommunehelsetjenesten gjennom rettslige, økonomiske og pedagogiske virkemidler? Hvilken rolle spiller dialogbaserte virkemidler? Spørsmålene diskuteres på grunnlag av intervjuene i casekommuner og Helsedirektoratet, og gjennom dokumentanalyse. Vi har analysert noen utvalgte styringsdokumenter:

- St. meld. nr. 47 (2008-2009): Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid. (HOD 2009)
- Prop. 90 L (2010-2011): Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) (HOD 2010a)
- Prop. 91 L (2010-2011): Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester med mer. (helse- og omsorgstjenesteloven) (HOD 2010b)
- St. meld. nr. 16 (2010-2011): Nasjonal helse- og omsorgsplan: 2011-2015. (HOD 2011a)
- Samhandlingsreformen – Lovpålagte samarbeidsavtaler mellom kommuner og regionale helseforetak/helseforetak (HOD 2011b)
- Avtale og vedlegg til avtale om nasjonal tvisteløsningsnemnd for helse- og omsorgssektoren mellom Helse- og omsorgsdepartementet og KS (HOD og KS 2011a; HOD og KS 2011b).
- Samarbeidsavtaler mellom KS og staten: avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene, nasjonal rammeavtale om samhandling på helse- og omsorgsområdet, intensjonsavtale om samarbeid mellom HOD og KS vedrørende gjennomføring av samhandlingsreformen.

Diskusjonen er todelt. Først ser vi på hva som kjennetegner de tradisjonelle, hierarkiske virkemidlene; hvordan disse vurderes av kommunene, og hvordan de kan forstås i lys av likeverdighetsbegrepet. Dernest ser vi på reformens innslag av dialogbaserte styringsvirkemidler. Hvordan er disse virkemidlene utformet, og i hvilken grad kan de bidra til likeverdighet i relasjonen mellom stat og kommune?

6.3 Statlig styring av kommunehelsetjenesten

6.3.1 Normative virkemidler

Lovgivningen er ett av flere virkemidler som skal støtte opp under Samhandlingsreformens målsettinger. Som et ledd i Samhandlingsreformen har vi fått ny lovregulering av kommunenes helse- og omsorgstjenester. Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester⁶³ erstatter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven, og Lov om folkehelsearbeid⁶⁴ erstatter lov om fylkeskommunale oppgaver i folkehelsearbeidet og enkelte bestemmelser i kommunehelseloven. Pasient- og brukerrettigheter knyttet til kommunale helse- og omsorgstjenester videreføres, men samles i pasientrettighetsloven (HOD 2010b).

Helse- og omsorgstjenesteloven og folkehelseloven viderefører viktige prinsipper fra tidligere lovgivning. Målsettingen om et godt og likeverdig helse- og omsorgstilbud til hele befolkningen ligger fast. Alle skal ha et likeverdig tilbud om helsetjenester uavhengig av diagnose, bosted, personlig økonomi, kjønn, etnisk bakgrunn og livssituasjon. Dette innebærer blant annet at det stilles krav om hva slags tjenester kommunen plikter å tilby eller yte, samt hva slags innhold og omfang de ulike tjenestene skal ha (HOD 2010b).

Det nye lovverket medfører samtidig viktige endringer i reguleringen av de kommunale tjenestene. Først og fremst ved at kommunens overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenestene tydeliggjøres. Kommunene gis et ”sørge for”-ansvar. I dette ligger det at kommunene, innenfor de rammer som settes av lov og forskrift, selv kan velge hvordan de vil organisere sin virksomhet og sine tjenester. Videre gir lovverket en overordnet og profesjonsnøytral angivelse av kommunens plikter. Begrunnelsen er at profesjonsnøytralitet vil gi kommunene større frihet til å organisere tjenestetilbudet, samtidig som lovverket lettere kan tilpasses den medisinskfaglige utviklingen.

⁶³ Se Lovdata for oversikt over lov og forskrifter (<http://www.lovdata.no/for/sf/sf-20110624-030.html>, 12.06.2012).

⁶⁴ Se Lovdata for oversikt over lov og forskrifter (<http://www.lovdata.no/for/sf/sf-20110624-029.html>, 12.06.2012).

Et annet hovedgrep i lovverket er bestemmelsen om lovpålagte avtalesystem mellom kommuner og helseforetak. Helse- og omsorgstjenesteloven § 6-1 pålegger kommunene å inngå samarbeidsavtale med det regionale helseforetaket eller med helseforetak som det regionale helseforetaket bestemmer. Avtalene skal ”konkretisere oppgave- og ansvarsfordelingen mellom kommune og helseforetak” (HOD 2011b). Formålet er todelt: Avtalene skal bidra til at pasienter og brukere mottar et helhetlig tilbud om helse- og omsorgstjenester, samtidig som de skal bidra til å sikre likeverdighet i samhandlingen mellom kommune- og spesialisthelsetjenesten.

Ideen om likeverdighet står dermed sentralt i lovreguleringen av helse- og omsorgstjenestene. Begrepet brukes i to sammenhenger: likeverdighet i tjenestetilbudet og likeverdighet mellom stat og kommune. Et likeverdig tjenestetilbud er et av velferdsstatens grunnprinsipper, kvaliteten på tilbudet skal være den samme uavhengig av personlige forhold eller forhold knyttet til tjenesteyter. Loven forutsetter imidlertid at et likeverdig tilbud ikke er det samme som et like tilbud. Tvert i mot legges det til grunn at likeverdighet forutsetter et lokalt handlingsrom. ”Det er særlig nærhet til brukerne, effektiv tjenesteproduksjon og hensynet til demokratisk styring av tjenestene, som begrunner lokal handlefrihet” (HOD 2010b:49). Med andre ord ligger det i likeverdighetsbegrepet at kommunene ikke bare kan, men også skal tilpasse tjenestene til lokale forhold og lokale politiske prioriteringer (se også diskusjon i Haukelien, Vike, Hagen, og Rudningen 2011).

Likeverdighet handler også om forholdet mellom kommunale og statlige tjenesteytere, mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Med utgangspunkt i Samhandlingsreformens målsetting om større likeverdighet mellom nivåene, konkretiserer loven ideen om likeverdighet som partnerskap. Gjennom lovpålagte avtaler skal spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten i samarbeid legge premissene for samhandlingen, og dermed også for tjenestetilbudet.

Avtalesystemet diskuteres nærmere under punkt 1.3 nedenfor. Et sentralt punkt er hvorvidt kommunene opplever at prosessen knyttet til etablering av avtalene er preget av likeverdighet mellom

forhandlingspartene, og hvorvidt de faktiske avtalene legger til rette for likeverdig samhandling mellom helseforetakene og kommunene. Hva gjelder spørsmålet om likeverdighet i tjenestetilbudet og det kommunale handlingsrommet, er inntrykket fra våre intervjuer at kommunene opplever at lovverket gir rom for lokale tilpasninger i organiseringen av tjenestetilbudet.

I følge våre informanter er det ikke først og fremst loven som begrenser det lokale handlingsrommet, men kommuneøkonomi og forventninger hos statlige myndigheter og i befolkningen for øvrig. En av intervjupersonene uttaler seg slik:

”Staten hos den enkelte bruker skaper forventninger som vi egentlig ikke kan innfri. Det er jo et paradoks at lovverket sier at man skal tilbys forsvarlige tjenester uavhengig av kommunens økonomi. Hvor skal vi hente pengene fra når vi ikke har mer?” (Intervju sektorledere kommune 6).

En annen peker på at kommunene hele tiden må være på vakt for statlige myndigheters forsøk på å begrense det kommunale skjønnet:

”det er et poeng i forhold til helse- og omsorgstjenesteloven, den loven er utformet på en måte som gjør at det er et ganske stort skjønnsrom når du skal utmåle tjenester, både i volum og innhold, og det er noe av det som er problemstillingen i forhold til sentrale myndigheter, det skjønnsrommet det forlanger vi som kommune å få, nesten sagt, ha definisjonsmakten på. Det er litt drøyt sagt, men vi finner oss i alle fall ikke i at det er bare ensidig statlige myndigheter som definerer hva som ligger i det skjønnsrommet. Det er for oss viktig” (Intervju sektorledere kommune 7).

Med andre ord, det er ikke lovverket i seg selv som betraktes som begrensende for det kommunale handlingsrommet, men snarere statens og innbyggernes forventninger. Disse forventningene kommer blant annet til uttrykk gjennom veiledere, faglige retningslinjer, tilsyn og klagesaksbehandling, og gjennom media. I det følgende vil vi se nærmere på hvordan og i hvilken grad kommunene opplever at økonomiske og pedagogiske virkemidler,

samt tilsyn og klagebehandling begrenser det kommunale handlingsrommet.

6.3.2 Økonomiske virkemidler

Som vi har sett er bruken av økonomiske virkemidler og øremerking relativt omfattende på helse- og omsorgsfeltet. Både i faktiske og relative tall ligger bruken av øremerkede midler høyere i helse- og omsorgssektoren enn i de øvrige sektorene. Bruken av øremerkede midler synes heller ikke å avta, på tross av målsettingen om mer rammestyring. Av intervjuene fremgår det at kommuneøkonomien sett under ett legger begrensninger på det kommunale handlingsrommet, men at våre intervjupersoner i mindre grad er opptatt av at øremerking begrenser handlingsrommet. Dette skal ikke tolkes som at de er positive til bruk av øremerking som styringsvirkemiddel. Gjennomgående ønsker både sektorledere, rådmenn og ordførere at kommunene skal finansieres gjennom rammebevilgninger. Det kan snarere synes som om våre informanter i liten grad opplever de øremerkede midlene til helse- og omsorgstjenester som veldig styrende for det kommunale tjenestetilbudet.

6.3.3 Pedagogiske virkemidler

Bruken av pedagogiske virkemidler har økt i løpet av 2000-tallet. I 2004 talte antall rundskriv, veiledere, planer og annet talte 33; i 2009 var antallet oppe i 55. Det er i første rekke antall veiledere som har økt i perioden. Antallet rundskriv har ligget mer eller mindre på stedet hvil (Difi 2010).

Kommunene beskriver veiledere og rundskriv som ganske førende for sin virksomhet, selv om rundskriv oppfattes som mer styrende enn veiledere. Flere av informantene viser til at de bruker veiledere og Helsedirektoratets faglige retningslinjer i utviklingen av helse- og omsorgstjenestene. Det vises til at lovverket gir stort rom for faglig skjønn, og at veiledere og faglige retningslinjer derfor er et viktig hjelpemiddel når spørsmål om hva som utgjør god og forsvarlig praksis skal besvares. Informantenes forståelse av veiledere og retningslinjer er dermed i tråd med den forståelse som legges til grunn i lovforarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven. Her presiseres det at retningslinjene ikke er rettslig bindende, men at de peker på ønskede og anbefalte

handlingsvalg og dermed er normerende og retningsgivende (HOD 2010b).

6.3.4 Tilsyn og klagesaksbehandling

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsyn med helsetjenesten, mens fylkeslegen er tillagt myndighet som ”Helsetilsynet i fylket”. Det er Fylkesmannen som behandler klager og fører tilsyn med helsetjenester og helsepersonell. Samtidig har Fylkesmannen en faglig myndighetsrolle. Fylkesmannen skal se til at kommunene følger opp den nasjonale helsepolitikken, og skal gi kommunene råd om forhold som gjelder helsetilstand og helsetjenester. Som påpekt i kapittel 4, er to spørsmål særlig aktuelle: For det første hvordan Fylkesmannen balanser veileder- og tilsynsrollen, for det andre hvordan Fylkesmannen utøver tilsynsrollen.

Gjennomgående gir våre intervjuer inntrykk av at kommunene bruker Fylkesmannens tilsyn og klagesaksbehandling som en rettesnor i utformingen av helse- og omsorgstjenestene. Flere peker på at loven gir et stort rom for skjønn. Det ”ligger jo et skjønn her hos hver kommune og hos hver pleier nesten” (Intervju rådmann/ordfører kommune 4), og da blir ”klagebehandlingen og tilsynet det som gir oss korrigeringer på hvordan vi drifter det her i kommunen” (Intervju sektorledere kommune 4). Kommunene bruker tilsyn og klagesaker aktivt. Mens en kommune melder seg selv til tilsyn, oppfordrer en annen kommune brukerne til å klage til Fylkesmannen i saker hvor kommunen er usikker på hvordan loven skal tolkes.

Dette betyr ikke at kommunene overlater til staten å fastsette tolkningen av lovens skjønnsbaserte bestemmelser. Tvert i mot insisterer flere av informantene på at det kommunale skjønn skal respekteres. Det er snarere slik at kommunene ser på tilsyn og klagesaksbehandling som en støtte i sin skjønnsutøvelse. En kommune ønsker for eksempel å legge seg på lovens minimumsnivå, men er på samme tid opptatt av at kommunen ikke skal bryte loven. Det understrekes imidlertid at det er kommunen som velger hvilket nivå den skal legge seg på:

”vårt mål er å styre rett over linjen i forhold til lovlig og forsvarlig, for det er det vi har ressurser til. Så ligger det noen politiske prioriteringer på områder hvor vi

ønsker å ligge over linjen” (Intervju rådmann/ordfører kommune 5).

Med andre ord, Fylkesmannen bidrar til å klargjøre rammene for det kommunale skjønnnet, men skjønnsutøvelsen bør eller skal ligge hos kommunene.

Gjennomgående opplever kommunene tilsynsbesøkende som både ryddige og nyttige. En informant oppsummerer tilsynet som ”smertefullt og traumatisk mens det står på”, men ”entydig positivt i etterkant” (Intervju sektorledere kommune 8). Kommunene vi har snakket med synes det er en fordel å bli sett i kortene med jevne mellomrom, slik at de får mulighet til å korrigere feil praksis og til å rette opp i systemene.

Det vil imidlertid ikke si at kommunene alltid er enig i hvordan tilsynet bør utføres. Flere i kommunene etterlyser økt grad av veiledning, og noen ønsker at flere kriterier skal ligge til grunn for tilsynet. Tilsynsrollen, slik den er utformet i kommuneloven kapittel 10A, innebærer i streng forstand ikke noe annet enn å ta stilling til lovligheten av kommunenes virksomhet og eventuelt gi pålegg i tilfelle brudd på deres lovbestemte plikter (Indset, Klausen, Smith, og Winsvold 2011). I praksis opplever imidlertid kommunene at tilsynet har innslag av veiledning, og enkelte kommuner ønsker at tilsynet skal ha større grad av veiledning:

”det siste tilsynet så hadde vi veldig godt resultat, men vi utfordret dem på: når dere ikke har noen merknader og noen avvik å komme med, kan dere ikke da påpeke det dere særlig ser fungerer bra? Og da var tilsynsmyndigheten helt klar på at det ikke lå deres mandat å påpeke dette. Så det handler om at vi opplever at tilsynet nok har et stykke igjen til å virke totalt sett konstruktive inn” (Intervju sektorledere kommune 7).

I den forbindelse uttrykker enkelte av våre informanter også et ønske om at tilsynet ikke bare skal vektlegge kommunens plikter etter loven, men også inkludere brukeropplevd kvalitet.

”tilsynet går veldig på formalitetene, på dokumentasjon, og i liten grad på brukeropplevd kvalitet” (Intervju sektorledere kommune 7).

Forholdet mellom tilsyn og veiledning er komplisert, og spørsmålet er hvordan kommunenes uttalelser bør forstås. Et utgangspunkt bør være at tilsynet skal føre til at helse- og omsorgstjenestene blir bedre. Tilbakemeldingen fra kommunene kan tyde på at de ikke bare ønsker en avklaring av lovens bruk av begreper som forsvarlig, nødvendig og tilstrekkelig, men at de også ønsker at brukernes opplevelse skal inkluderes i vurderingene. Dette betyr ikke nødvendigvis at rammene for det kommunale skjønnet skal begrenses, men at brukeropplevd kvalitet også kan inngå som et kriterium for rettsanvendelsen.

Våre intervjuer gir også inntrykk av at Fylkesmannen er mer synlig i sin tilsynsrolle enn i rollen som faglig myndighetsorgan. En nærliggende tolkning av kommunenes ønske om større grad av dialog og brukerfokus i tilsynet, er at kommunene hadde sett at Fylkesmannen la mer vekt på veilederrollen. Dette kommer til uttrykk gjennom en etterlysning av mer veiledning i forbindelse med tilsyn.

Spørsmålet er hvor hensiktsmessig en slik sammenblanding av tilsyns- og veilederrollen vil være. Forarbeidene til kommuneloven presiserer at veiledning ikke er en del av tilsynet, selv om det åpnes for at lovlighetskontroll vil kunne kombineres med innslag av veiledning. Begrunnelsen er at en sammenblanding av veileder- og tilsynsrollen vil kunne legge begrensninger på kommunens utøvelse av forvaltningskjønn, og dermed også på det lokalpolitiske handlingsrommet. Mens lovlighetskontroll er et hierarkisk styringsvirkemiddel, skal veiledning i prinsippet skje mellom to likeverdige parter. Kommunene skal stå fritt til å følge eller ignorere veiledningen, men må etterleve pålegg fra tilsynsmyndigheten. Dersom tilsynet får innslag av veiledning, vil dette skillet bli mer uklart både for kommunene som er gjenstand for tilsynet og for Fylkesmannen som utfører tilsynet. Når rollene blandes vil veiledningen fort kunne oppleves som mer autoritativ og bindende for kommunene enn det den i virkeligheten er (Indset et al. 2011).

6.3.5 Likeverdighet og hierarki

Partnerskapstankegangens inntog på helse- og omsorgsfeltet har ikke medført en nedtrapping i bruken av hierarkiske styringsvirkemidler. Gjennom 2000-tallet er det vedtatt en rekke

nye lovendringer med bestemmelser rettet mot den kommunale helse- og sosialtjenesten, økt vektlegging av faglig styring, det er større vekt på tilsyn og kontroll, og øremerkede midler er fremdeles et mye brukt styringsvirkemiddel. Med Samhandlingsreformen har kommunene fått nye oppgaver og større ansvar, men også før reformen har tendensen vært 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 (Difi 2010).

Utviklingen i bruken av normative virkemidler er i første rekke kjennetegnet av at det er flere lover som gir individuelle rettskrav, skjerpede krav til saksbehandling og prosess, og økte krav til styringskompetanse (Difi 2010). Samtidig har kommunene stor frihet til å organisere og tilrettelegge tjenestene, og også Samhandlingsreformen vektlegger kommunenes organisasjonsfrihet. Videre innebærer lovverkets skjønnsbaserte bestemmelser som ”forsvarlig”, ”tilstrekkelig”, ”nødvendig” kommunene for at mer enn én løsning kan være lovlig, og at kommunen skal kunne velge mellom to eller flere alternativer som hver for seg er lovlige (Indset et al. 2011).

Gitt de sterke innslagene av hierarkiske virkemidler kan relasjonen mellom stat og kommune vanskelig beskrives som likeverdig. Begrepet er likevel ikke irrelevant. Spørsmålet er hvordan hensynet til statlig styring bør balanseres med hensynet til lokaldemokratiet og behovet for lokale tilpasninger. Våre informanter peker på at staten gjerne må fastsette de overordnede rammene for kommunal tjenesteproduksjon, men at det må være et betydelig rom for kommunalt skjønn innenfor disse rammene. Dette gjelder både disponeringen av midler innenfor den økonomiske rammen, og for rettsanvendelsesskjønnet.

Samtidig har kommunene behov for faglig veiledning i utøvelsene av dette skjønnen. Våre informanternes etterlysning av mer veiledning i forbindelse med tilsyn kan derfor forstås som et ønske om at Fylkesmannens veilederrolle skal bli tydeligere. Spørsmålet er hvordan dette kan eller bør gjøres på en måte som ikke samtidig begrenser kommunenes rettsanvendelsesskjønn. Dersom kommunene, som en informant uttrykker det, ønsker å beholde

definisjonsmakten over lovverkets skjønnsrom, er det ikke gitt at Fylkesmannen bør kombinere veileder- og tilsynsrollen (se blant annet Difi 2010; Indset et al. 2011). Et alternativ, som våre informanter ikke er inne på, er at det etableres et klarere skille mellom tilsyns- og veilederfunksjonen, men at veiledningen til kommunene styrkes betraktelig.

6.4 Samhandling, partnerskap og likeverdighet

6.4.1 Et tiår med samhandling på dagsorden (makro)

Bedre samhandling mellom kommunehelsetjenesten og kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten har vært gjenstand for mye debatt de senere årene. En rekke rapporter avdekket dårlige rammebetingelser for samhandling og lite sammenhengene pasientforløp (Gautun, Kjerstad, og Kristiansen 2002; Kalseth, Midttun, Paulsen, og Nygård 2004), og behovet for velfungerende samhandlingskjeder ble etter hvert løftet opp på den nasjonale helsepolitiske dagsorden (Kalseth og Paulsen 2008). Samhandling var tema for den offentlige utredningen "Fra stykkevis og delt – en sammenhengende helsetjeneste" (Wisløff 2005), og ble også tematisert i blant annet Stortingsmelding nr. 25 (2005-2006) "Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer" og i Nasjonal helseplan (2007-2010). Utvikling av modeller for likeverdig samhandling mellom 1. og 2.linjetjenesten har også vært tema for et FoU-prosjekt i KS-regi (Agenda Utredning & Utvikling 2007).

Innenfor konsultasjonsordningen er det inngått to avtaler mellom KS og Helse- og omsorgsdepartementet: Nasjonal strategi for kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene og rammeavtale om samhandling på helse- og omsorgsområdet. Den nasjonale rammeavtalen hadde et todelt formål: å støtte arbeidet med inngåelse av lokale avtaler, og å danne grunnlag for samhandling mellom likeverdige parter. Avtalene skulle legge til rette for bedre samarbeid om pasienter og brukere som trenger både kommunale helse- og spesialisthelsetjenester. Målsettingen var at alle kommuner skulle inngå samarbeidsavtaler innen utgangen av 2007.

En kartlegging av lokale samarbeidsavtaler og samarbeidsfora mellom kommuner og helseforetak viste at i 2008 hadde alle

helseforetak avtaler med kommunene, og at de fleste hadde avtaler som innebefattet alle kommuner i opptaksområdet (Kalseth et al. 2008). Avtalene dekket somatisk helsetjeneste og psykisk helsevern, og i mindre grad rusfeltet. En kartlegging av kommunalt psykisk helsearbeid etter opptrappingsplanens slutt viste at 9 av 10 kommuner har en eller flere avtaler med spesialisthelsetjenesten, og at 7 av 10 kommuner har avtaler om utskrivning av pasienter riv.

6.4.2 Avtaler mellom 1. og 2. linjetjenesten (meso)

Avtalesystemet er et viktig instrument for å få til bedre og mer likeverdig samhandling mellom kommuner og helseforetak. Mens avtalene inngått innefor den nasjonale rammeavtalen stort sett har vært utformet som intensjonsavtaler, skal de lovpålagte avtalene etter Samhandlingsreformen være forpliktende for partene. Helse- og omsorgsloven § 6-1 fastsetter at kommunen, alene eller sammen med andre kommuner ”skal inngå samarbeidsavtale med det regionale helseforetaket i kommunen eller det helseforetak som det regionale helseforetaket bestemmer”.⁶⁵ I det følgende vil vi se nærmere på avtalene mellom helseforetakene og kommunene, og hvordan kommunene opplever prosessen knyttet til avtaleinngåelsen. Våre intervjuer er gjennomført i perioden april til juni 2012, noe som innebærer at forhandlingsprosessene mellom kommuner og helseforetak ikke var avsluttet på intervjutidspunktet. Vi har valgt å avgrense oss til de avtalene som var inngått på intervjutidspunktet. Eventuelle avtaler som er inngått eller trer i kraft etter 15. juni 2012 vil derfor ikke være med i analysen.

⁶⁵ Avtalen skal som et minimum omfatte enighet om ansvars- og oppgavefordeling, retningslinjer for samarbeid i tilknytning til innleggelse, utskrivning, habilitering, rehabilitering og lærings- og mestringstilbud, retningslinjer for innleggelse til sykehus, beskrivelse av kommunens tilbud om døgnopphold for øyeblikkelig hjelp, retningslinjer for samarbeid om utskrivningsklare pasienter, retningslinjer for kunnskapsoverføring og informasjonsutveksling, samarbeid om forskning, utdanning, praksis og læretid, samarbeid om jordmortjenester, samarbeid om IKT-løsninger lokalt, samarbeid om forebygging, og, til slutt, omforente beredskapsplaner og planer for den akuttmedisinske kjeden.

Avtalene

Alle kommunene vi har besøkt har en eller flere avtaler med sitt regionale helseforetak. Samtlige avtaler er fremforhandlet i fellesskap med øvrige kommuner i opptaksområdet, men fire av kommunene har inngått selvstendige avtaler med helseforetakene og blir dermed selvstendig part i avtalen med foretakene (HOD 2011b). To av kommunene har ikke kommet til enighet om overordnet samarbeidsavtale med helseforetaket, og operer derfor med en eldre samarbeidsavtale inngått innenfor den nasjonale rammeavtalen fra 2007. Foruten den overordnede samarbeidsavtalen har kommunene inngått flere underavtaler.

Avtalene som er hjemlet i helse- og omsorgsloven § 6-1 bruker ord som ”partene skal”, ”partene er enige om”, ”avtalen skal” for å forplikte partene. Til sammenligning bærer avtalene inngått i henhold til den nasjonale rammeavtalen preg av å være intensjonsavtaler. Avtalene forplikter ikke partene, men har som ”målsetting å bevisstgjøre partene”. At avtalene skal forstås som intensjonsavtaler bekreftes også av kommunene i våre intervjuer. Både i innhold og form ligger samarbeidsavtalene etter § 6-1 tett opp mot avtalemalen utarbeidet av KS og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD 2011b, vedlegg 1).

Avtalene etablerer ulike samarbeidsorgan mellom helseforetak og kommuner. Selv om de konkrete løsningene varierer mellom avtalene, er det noen fellesstrekk. Avtalene etablerer et overordnet organ eller forum hvor kommunens administrative og politiske ledelse møter styret og administrasjonen i foretakene. Møtene avholdes inntil to ganger i året. Videre har alle avtalene bestemmelser om ytterligere ett eller flere samarbeidsorgan. Typiske eksempler er etablering av et administrativt samarbeidsutvalg bestående av rådmenn og representanter for foretakets ledelse, eller helse- og omsorgsfaglige samarbeidsutvalg hvor kliniksjefer eller lignende møter sektorledere, kommunalsjefer eller lignende.

Retningslinjer for utskrivningsklare pasienter er et vanskelig punkt i avtalene. Kommunen skal betale for utskrivningsklare pasienter som er innlagt på sykehus i påvente av et kommunalt tilbud, og betalingsplikten inntreffer fra og med det døgnet pasienten blir erklært utskrivningsklar og vilkårene i forskrift og avtale er

oppfylt.⁶⁶ Dermed blir spørsmålet om når foretaket kan sende varsel til kommunene om utskrivningsklare pasienter avgjørende. De to kommunene som ikke har kommet til enighet med foretaket om overordnet samarbeidsavtale oppgir uenighet om utskrivningstidspunkt og varsel som årsak. Kommunene krever at varsel skal sendes innen kl. 15 på hverdager, mens helseforetaket ønsker at varsel skal kunne sendes hele døgnet.

Gjennomgangen av de øvrige avtalene viser at det er stor variasjon med hensyn til hvordan spørsmålet om utskrivningsklare pasienter er løst. I den ene enden av skalaen finner vi avtaler som bestemmer at varsling til ”kommunen normalt skal skje på dagtid, fortrinnsvis innen kl. 15. I den andre enden finner vi avtaler som fastsetter at varsel ”til kommunen skal gis på virkedager mellom kl. 08.00 og 14.00”. På tross av at de er svært like i innhold og struktur er det dermed avgjørende forskjeller mellom avtalene, og det på et spørsmål som er av stor betydning for kommunene. I det følgende vil vi se nærmere på prosessene rundt avtaleinngåelsene, og se på hvorvidt og i hvilken grad våre informanter beskriver forhandlinger og utfall som likeverdige.

Forhandlingsprosessen er ikke likeverdig

Kommunene har ulike erfaringer med avtaleforhandlingene. Noen uttrykker misnøye med prosessen, andre er mer positive. Gjennomgående beskriver informantene en situasjon der foretakene sitter med sterkere forhandlingskort enn kommunene. Kort fortalt er tilbakemeldingen at staten ved foretakene har definisjonsmakten, noe som får betydning både for prosess og utfall. Det er staten som definerer kommunerollen, og det er helseforetakene som sitter med spesialistkompetansen.

Samhandlingsreformen innebærer en ny og tydeligere kommunerolle, men det er en rolle som kommunene ikke har definert selv.

”Altså, staten legger rammer, lov, bevilgninger og har noen intensjoner bak det. Så blir det på mange måter kommunene som skal operasjonalisere det som staten ønsker” (Intervju sektorledere kommune 7).

⁶⁶ Forskrift om kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten og kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter.

Statlige mål og føringer påvirker innhold, men også organiseringen av tjenestetilbudet. Det er staten som legger rammebetingelsene for forhandlingene, gjennom lov, forskrift og veileder. Rammebetingelsene legger føringer på kommunenes handlingsrom. For eksempel viser en rådmann til at Samhandlingsreformen vil kunne medføre omorganiseringer i helse- og sosialsektoren:

”hvis du tenker på Samhandlingsreformen så er det klart at hos oss, sånn som kommunen har organisert seg så passer det ikke sammen. Og de, altså staten, legger noen føringer gjennom dette som gjør det litt vanskelig, da tenker jeg at vi har ulike, altså, vi gikk bort fra etatsstruktur og så bygde vi tjenester på nytt, og så var vi opptatt av at eksempelvis barnevern og psykiatri skulle ligge sammen (...). Men når Samhandlingsreformen kommer, og veldig mye av dette handler om omsorg og sykehus og sykehjem og lege, altså, så passer det ikke sammen lenger. Så der har vi liksom to områder som skal samordne seg inn mot et hele. Og det er jo situasjonen for mange. Så er spørsmålet om kommunen skal ta konsekvensen av det (...) og omorganisere og gå tilbake til sånn som vi hadde det før” (Intervju rådmann/ordfører kommune 7).

Selv om loven i prinsippet gir kommunene stort handlingsrom, legger staten, gjennom for eksempel Samhandlingsreformen, føringer som i praksis oppleves som en begrensning på det kommunale handlingsrommet.

I forhandlingene om samarbeidsavtaler er det spesialisthelsetjenesten som har definisjonsmakten. Kommunene vi har intervjuet peker på tre forhold som bidrar til å sette foretakene i en særstilling. For det første at spesialisthelsetjenesten er statlig, og dermed har staten i ryggen. En av informantene beskriver forhandlingsprosessen slik:

”Staten har laget et minsteforslag til avtale om samhandling, og så har kommunene gått i dialog, slik at alle [kommunene] i fylket har (...) lik avtale med sykehuset” (Intervju sektorleder kommune 3).

I en kommune viser de til Helse- og omsorgsdepartementets brev av 21. desember 2011 hvor det presiseres at avtaler som begrenser foretakene mulighet til å skrive ut pasienter ikke vil være rettslig bindende:

”Det gikk veldig bra helt til departementet klarte å komme med et skriv som skulle gjelde hele landet (...) i brevet stod det at de [helseforetakene] ikke kunne inngå bedre avtaler med kommunene enn det som var nedfelt i forskrift, og det hadde jo vi. Vi hadde en bedre avtale” (Intervju sektorledere kommune 4).

Selv om departementet senere gikk tilbake på denne tolkningen,⁶⁷ er brevet en påminnelse om det ulike styrkeforholdet mellom staten og kommunene. En informant oppsummerer det slik: ”Jeg tror det er viktig å knytte til en kommentar om at det er vilje lokalt – altså i helseforetaket – til å bidra, men definisjonsmakten har ligget hos staten” (Intervju rådmann/ordfører kommune 5).

For det andre er kommunene opptatt av at ulikhetene i kompetanse og ressurser mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten påvirker likeverdigheten mellom partene. Foretakene har, som en av informantene uttrykker det, definisjonsmakten ”på nøkkelproblemstillingene” (Intervju sektorledere kommune 7). På et av de viktigste spørsmålene avtalene skal regulere, og det som betyr mest for kommuneøkonomien, har kommunene liten innflytelse:

Altså ”hvem har definisjonsretten når en pasient er utskrivningsklar? (...) og hvem har definisjonsretten på hvilken tid innleggelse er et krav?” (Intervju rådmann/ordfører kommune 7).

Helseforetakenes posisjon vis-à-vis kommunene styrkes ytterligere ved at de har mer ressurser til å gjøre utredninger og lignende. En av våre informanter uttrykker seg slik:

”Det er jo blant annet i utredningssaker så er det den store organisasjonen – sykehuset får definisjonsmakt for de har kapasitet og kompetanse for å gjøre

⁶⁷ Brev til Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon fra Helse- og omsorgsdepartementet av 20.01.2012: ”Utskrivningsklare pasienter – inngåelse av samarbeidsavtaler mellom partene og videre prosess”.

utredningsarbeidet. Det stiller seg også ofte til disposisjon, får dermed mulighet til å sette seg selv i førersetet, og legge føringer og konklusjoner” (Intervju sektorleder kommune 6).

Med andre ord, kompetanse gir makt og dermed muligheter til å gi autoritative bidrag til prosessen. Her stiller foretakene i utgangspunktet sterkere enn kommunene. Videre øker ubalansen mellom partene ved at foretakene også har mer tid og ressurser til å drive utredninger og dermed til å påvirke prosessen.

Til sist påpeker kommunene at prosessen – hvor ett foretak skal forhandle fram avtaler med samtlige kommuner i opptaksområdet – skaper skjjevheter. En informant formulerer det slik:

”det er jo rimelig høl i huet – unnskyld uttrykket – å tro det at 18 kommuner skal forhandle hver for seg med [foretaket] for at vi skal ha lokalt tilpasset – jeg mener ”hello!”” (Intervju sektorledere kommune 8).

For å oppnå tilnærmet likevekt i forhandlingssituasjonen må kommunene gå sammen. Det handler, som en informant uttrykker det slik: det ”handler om kjøttvekt, ja rett og slett” (Intervju sektorledere kommune 7).

Det at kommunene forhandler sammen gir dem ekstra tyngde. Men samarbeid har en pris ved at den enkelte kommunes mulighet til å påvirke resultatet blir mindre. Flere av dem vi har snakket med i kommunene fremhever at kommunenes interesser ikke nødvendigvis er sammenfallende. De mindre kommunene kan oppleve at samarbeidet skjer på de større kommunenes premisser, og de større kommunene kan oppleve småkommunene ikke vil eller kan bidra i forhandlingene. Likevel må kommunenes representanter i avtaleprosessen forhandle på vegne av flere kommuner. Foretakene på sin side representerer kun seg selv. Dermed ”sitter sykehuset med makten” (Intervju sektorleder kommune 6). Da blir det vanskelig å få gjennomslag vis-à-vis foretaket. Som en informant oppsummerer det: ”Det kommunale handlingsrommet (...) er nok begrenset i den praktiske verden. Helseforetaket vi forhandler med kunne ikke forholde seg til 14 kommuner helt ulikt, selv om vi er 14 autonome kommunestyrer med ulike størrelser” (Intervju rådmann/ordfører kommune 5).

... men utfallet er tross alt ganske bra

På tross av at de gjennomgående beskriver en situasjon hvor staten og foretakene har definisjonsmakten, er kommunene relativt fornøyde med de avtalene som er forhandlet fram. Flere mener at de har fremforhandlet avtaler som er bedre enn KS' og Helse- og omsorgsdepartementets forslag til avtale. Kommunene peker blant annet på at spørsmålet om utskrivningsklare pasienter er blitt løst til kommunens fordel. Også i de kommunene som ikke har kommet til enighet med foretaket, er grunnholdningen positiv. Gjennomgående opplever kommunene at de har blitt hørt i forhandlingene, og at de møter forståelse hos motparten for sine krav. Men kommunene er også klare på at resultatet også er påvirket av at foretakene og kommunene har ulike interesser og ulike muligheter til å stille makt bak kravene: ”her er de en, skal vi kalle det for en overmakt som det er vanskelig å komme i en likeverdig posisjon i forhold til” (Intervju sektorledere kommune 7).

6.5 Samhandling i praksis (mikro)

Kommunene har foreløpig begrenset erfaring med avtalene, og lite grunnlag for å uttale seg om effektene av reformen generelt og avtalene spesielt. Tilbakemeldingene fra våre caseintervjuer er blandede. På den ene siden vises det til at samhandlingen mellom kommuner og foretak kan være krevende. Blant annet vises det til at liggetiden ved sykehusene er gått ned, og at kommunen derfor må sette inn flere ressurser på et tidligere tidspunkt. Kommunen mener at enkelte pasienter skrives ut for tidlig, men opplever at de har få eller ingen mulighet til å bestride sykehusets vurderinger. På den annen side peker flere på at både avtalene i seg selv og etableringen av ulike samarbeidsfora har en positiv effekt på samhandlingen. Kommunene er fornøyde med at sykehuset i mindre grad forteller pasientene hvilke kommunale pleie- og omsorgstilbud de skal eller bør få. Til en viss grad tilskrives dette at det er etablert samhandlingsarenaer mellom foretak og kommuner.

Det er likevel et stykke å gå før informantene vil beskrive kommunene og foretakene som likeverdige. Særlig er kommunene opptatt av at de har liten innflytelse over utskrivningsklare pasienter. Dette er i tråd med funn fra tidligere undersøkelser. En studie av kommunenes psykiske helsearbeid etter

Opptrappingsplanens slutt finner at 7 av 10 kommuner har avalter om utskrivningsklare pasienter, men at kun en fjerdedel av disse oppgir å være involvert i utskrivningsprosessene (Tjerbo, Zeiner, og Helgesen 2012).

Hva kan kommunene så gjøre for å styrke sin posisjon i samhandlingen med foretakene? Kommunene peker på to grep som kan øke likeverdigheten i samhandlingen. Det ene er å ta avtalene på alvor:

”Jeg tror en god del avhenger av oss som melder tilbake, og på en måte fronter det som står nå nedfelt i forskrifter og avtaler. Dokumenterer. Dokumentasjon blir det aller viktigste midlet vi har” (Intervju sektorledere kommune 8).

Det andre er å styrke kommunenes kompetanse. Kommunchelsetjenesten, sies det, må kunne matche helseforetakenes kompetanse.

”Økt kompetanse og at vi har kompetanse som gjør at vi er i stand til å ta diskusjonene, være trygge på avgjørelsene” (Intervju sektorleder kommune 3).

Flere av kommunene oppgir at de arbeider med kompetanseoppbygging. Kommunene har likevel realistiske forventninger til hvor mye innflytelse de kan få over helseforvaltningen. Ikke minst økonomi og lovverk setter klare rammer for det lokale handlingsrommet. Det er med andre ord ikke først og fremst samhandlingen med det statlige tjenesteledet som begrenser kommunenes handlingsrom, men kommunenes totale ressursituasjon kombinert med statlige føringer og innbyggernes forventninger og krav.

6.6 En likeverdige dialog?

På helse- og omsorgsfeltet er relasjonen mellom stat og kommune preget både av hierarki og av partnerskap. Staten styrer kommunenes helse- og omsorgstjenester gjennom normative, økonomiske og pedagogiske virkemidler, og det synes å være en økning i bruken av slike virkemidler over tid (Difi 2010). Samtidig har kommunene et betydelig handlingsrom, både i organiseringen av tjenestene og i tjenesteutøvelsen. Bruk og omfang av hierarkiske

styringsmidler handler om likeverdighet i tjenestetilbudet. Det er en forståelse, både på statlig og kommunalt nivå, av at et likeverdig tjenestetilbud forutsetter både nasjonale rammer og føringer og et lokalpolitisk handlingsrom. Det lokalpolitiske handlingsrommet er viktig fordi det, på den ene siden, åpner for mer effektiv ressursbruk ved at kommunene kan tilpasse tilbudet til lokale forutsetninger og behov. På den annen side vil kommunenes mulighet til å foreta lokale tilpasninger kunne øke kommunenes vilje til å overholde forpliktelser og budsjettammer. Det sentrale er da at kommunen har en viss autonomi og at innbyggere og brukere kan kontrollere og korrigere kommunen (Haukelien et al. 2011).

Over tid er likeverdighet i relasjonen mellom stat og kommune i helseforvaltningen satt på dagsorden, og Samhandlingsreformen har klare innslag av partnerskapstankegangen. Målsettingen er både å legge til rette for en likeverdig dialog om rammene for kommunehelsetjenesten, og å sikre likeverdighet i samarbeidet mellom spesialist- og kommunehelsetjenesten. Likeverdighet dreier seg dermed om å ”styrke kommunen som en likeverdig samhandlingsaktør og en langsiktig planleggingsaktør” og om ”å utvikle samarbeidstiltak i gråsonen mellom nivåene” (HOD 2009). Med andre ord, legger reformen opp til større eller mindre grad av likeverdighet på makro-, meso- og mikronivå.

I våre intervjuer fremkommer det at kommunene ikke opplever likeverdighet i relasjonen med staten eller helseforetakene. På makronivå er den manglende likeverdigheten relativt uproblematisk. Så lenge kommunenes handlingsrom er relativt stort, og så lenge de har mulighet til å utøve skjønn i rettsanvendelsen, er det ingen som opplever den statlige reguleringen som problematisk. Tvert i mot, som en av våre intervjupersoner uttrykker det:

”Jeg hadde nesten sagt, det skulle bare mangle. At vi ikke viser tilpasning til det som er nasjonale mål”
(Intervju sektorledere kommune 7).

Det er, med andre ord, stor aksept for at staten gjennom lov og andre virkemidler legger føringer på kommunenes helse- og omsorgstjenester.

På meso- og mikronivå opplever kommunene noe større likeverdighet, men det kan også synes som om våre informanter aksepterer at ulikheter i kompetanse og foretakenes behov for å forholde seg relativt likt alle kommunene i opptaksområdet vil medføre en viss skjevhet i relasjonen mellom primær- og spesialisthelsetjenesten. For kommunene handler likeverdighet på mesonivå om at det etableres en god dialog og gode avtatter mellom foretakene og kommunene, at man arbeider for å utvikle felles mål og forståelser:

”likeverdighet oppfatter jeg som at det er sammenfall mellom det som lovgiver og stat ønsker med en tjeneste og det som vi som kommune ønsker med den samme tjenesten. At den slår målrettet på dem eller den som skal motta. Og i den grad det da er sammenfall her, og du har samarbeidsavtaler der du er likeverdig og kan justere samarbeidet, og du ser det du gjør, da fungerer det. Altså, partene skaper det samarbeidet godt” (Intervju sektorledere kommune 8).

Likeverdighet på mikronivå henger dermed sammen med likeverdighet på mesonivå. For at partene skal være likeverdige i tjenestesamarbeidet, må de være likeverdige avtaleparter. Ikke bare må forhandlingsprosessen være preget av likeverdighet, men avtalene må også etterleves og reforhandles. Videre krever et partnerskap at partene arbeider for å etablere felles mål og virkemidler. Hvor en slik enighet ikke er tilstede – hvor staten og kommunene har ulike interesser – vil en likeverdig relasjon fordre at også kommunene kan sette foten ned. Det ”skal være en gjensidighet (...) en fleksibilitet, en vilje til å ta uenighet, en vilje til å ta og gi” (Intervju rådmann/ordfører kommune 7).

Denne forståelsen av likeverdighet er realistisk, men krevende. Den er realistisk i den forstand at den ikke krever radikale tiltak, som for eksempel endringer i kommunestrukturen eller grunnlovsfesting av det kommunale selvstyret. Selv om kommunene ser at slike tiltak ville styrke kommunesektoren vis-à-vis staten, avhenger ikke deres forståelse av likeverdighet av tiltak av denne typen. Samtidig er kommunenes forståelse av likeverdighet krevende, både for staten og for kommunene selv. Likeverdighet, i følge våre informanter, krever at staten respekterer

det kommunale handlingsrommet, blant annet ved at likeverdighet i tjenestetilbudet ikke reduseres til et krav om likhet i tjenestetilbudet. Men likeverdighet krever også at kommunene tar i bruk dette handlingsrommet; herunder at de insisterer på at rettsanvendelsesskjønnet skal gjøres av kommunene, at de finner en balanse mellom nasjonale og lokalpolitiske mål, og at de bygger opp nødvendig kompetanse for gjøre slike tilpasninger.

7 Styring og samhandling i grunnskoleutdanningen

Partnerskapet som måte å organisere samarbeidet mellom stat og kommune på, ser ikke ut til å spille samme, eksplisitte rolle innenfor grunnskoleutdanning som for de andre sektorområdene vi ser på i vår undersøkelse. Dette kan ha sammenheng med at staten ikke sitter med noe direkte ansvar for å levere tjenester til brukere av skole på kommunalt nivå, slik situasjonen er innen barnevern, helse/omsorg og NAV.

Reformen *Kunnskapsløftet* var imidlertid ikke bare en innholdsreform, men også en styringsreform hvor ansvarliggjøring og aktivisering av det kommunale skoleeierskapet har vært et viktig element. Et spørsmål er derfor om (noen av) de virkemidlene som er tatt i bruk i forbindelse med omleggingene og endringene de senere år, innebærer at samhandlingen mellom stat og kommune kan karakteriseres av mer likeverdighet, uavhengig av om partnerskapet benyttes som merkelapp.

I dette kapitlet vil vi belyse, og forsøke oss på en nærmere forståelse, av samspillet mellom stat og kommune innen skolesektoren. Vi ser på hvordan tradisjonelle styringsvirkemidler preger stat-kommunerelasjonene, men også på bruken av partnerskapssamarbeid og andre former for samarbeid mellom stat og kommune. Vi vil først belyse noen sentrale endringstrekk i grunntdanningen i Norge de senere år, med fokus på forholdet mellom stat og kommune fra et rettslig, økonomisk, organisatorisk og partnerskapsperspektiv. Dernest vil vi diskutere disse endringstrekkene og hva de betyr for stat-kommune-forholdet, i lys av innsamlede intervjudata.

7.1 Hovedtrekk ved grunnutdanningen de senere år.

7.1.1 Nytt, nasjonalt system for kvalitetsvurdering: Kunnskapsløftet

Nytt, nasjonalt system for kvalitetsvurdering

Ved 2000-skiftet ble norsk grunnutdanning møtt med økende kritikk. I internasjonale undersøkelser (PISA er den mest kjente) og flere nyere norske studier kom norske elever dårlig ut sammenliknet med elever i andre land, og det ble det fra offisielt hold tatt til orde for en kvalitetsforbedring i grunnskolen og videregående opplæring (grunnopplæringen).

I oktober 2001 la kvalitetsutvalget frem en delinnstilling NOU 2002:10 *Førsteklasses fra første klasse*. Her ble det fremmet forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av den norske grunnopplæringen. Året etter ble innstilling nr. 2 lagt fram: NOU 2003:16 *I første rekke. Forsterket kvalitet i grunnopplæring for alle*. I denne kom utvalget med et knippe konkrete forslag som hver for seg og sammen skulle virke positivt inn på den enkelte elevs læring og mestring. Stortinget ga sin tilslutning til et nasjonalt system for kvalitetsvurdering, og som en del av dette systemet ble det innført nasjonale prøver i noen sentrale fag. De første nasjonale prøvene ble gjennomført våren 2004. Det ble også opprettet et nasjonalt nettsted, skoleporten.no.

Ikke minst rommet NOU'ene forslag til et nytt rammeverk for grunnopplæringen, herunder tiltak rettet mot læreren som profesjon og skolen som organisasjon. Grep for å gjøre statens rolle i grunnutdanningen mer koordinert og helhetlig ble tatt gjennom integreringen av de statlige utdanningskontorene i fylkesmannsembetene i 2003, og gjennom opprettelsen av Utdanningsdirektoratet i 2004. Utdanningsdirektoratet fikk ansvar for det nye nasjonale systemet for kvalitetsvurdering, i tillegg til tilsyn og annen statlig oppfølging av tjenesteproduksjonen i kommunene. Sentralt er 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.

I tillegg fikk Utdanningsdirektoratet ansvaret for embetsstyringen av fylkesmennenes utdanningsavdelinger. I 2006, to år etter opprettelsen av Utdanningsdirektoratet, gjennomførte Fylkesmannen det første, felles, nasjonale tilsynet på utdanningsfeltet. Tilsynet ble gjennomført som systemrevisjon. Historisk sett har det i begrenset grad vært gjennomført tilsyn med etterlevelsen av bestemmelser i opplæringsloven.

NOU'ene fra 2002 og 2003 sier ingenting om intensjoner om mer likeverdighet i samarbeidet mellom stat og skoleeier. Likeverdighet omtales som et sentralt begrep innenfor skole, men da i betydningen likeverdighet mellom elevene:

Utvalget tar utgangspunkt i en inkluderende skole som en grunnleggende forutsetning for at alle elever skal få en likeverdig grunnopplæring. Dette utsagnet skal ikke være et ideologisk utsagn, men en overordnet premiss i grunnopplæringens hverdag uansett hvem som er skoleeier (s 98)

Og:

Utvalget vil klart understreke at tilpasset opplæring som prinsipp skal gjennomsyre hele grunnopplæringen. Dette er ikke nytt. I L 97 heter det at "Individuell tilpassing er nødvendig for at alle elevene skal få eit likeverdig tilbod" (NOU 2003:16, 143)

I den grad det er snakk om likeverdighet mellom ulike parter, er det mellom elev, lærer og foreldre, og at disse skal være likeverdige aktører i samarbeidet mellom skole og hjem. Likeverdighet innebærer en rett til tilpasset opplæring for alle. Begrepet tilpasset opplæring blir omtalt som et sentralt virkemiddel for å forsterke den enkeltes læring.

Kunnskapsløftet

Skolereformen Kunnskapsløftet trådte i kraft 2006 og innebar endringer både i grunnutdanningens innhold og organisasjon, basert på St.meld.nr.30 (2003-2004) *Kultur for læring*, som igjen

bygde på de to NOU fra 2002 og 2003. Målet for Kunnskapsløftet er å sikre tilpasset opplæring for alle elever og legge økt vekt på læring av fag, slik at alle skal utvikle grunnleggende ferdigheter og kompetanse for å kunne ta aktivt del i kunnskapssamfunnet.

I Stortingsmeldingen ble det tatt til orde for et systemskifte i statens styring av utdanningssektoren. Styringen skulle i større grad baseres på ”klare, nasjonale mål, tydelig ansvars plassering og økt, lokal handlefrihet”.

Helt sentralt i Kunnskapsløftet er styrkingen av skoleeiers rolle gjennom plasseringen av oppgaver og ansvar, noe som understrekes både i *Kultur for læring* og i de to foregående NOU'ene. Skoleeier gis en viktig rolle når det gjelder å allokere ressurser til skolesektoren og definere innhold, metoder og virkemidler for å realisere reformens mål og intensjoner, blant annet gjennom det lokale arbeidet med læreplanene. Det ble etablert et nytt læreplanverk med nasjonalt definerte *kompetansemål* for elevenes læring i alle fag. Kompetansemålene blir fastsatt på sentralt, statlig nivå, men fungerer likevel som rammebeskrivelser som må konkretiseres i kunnskapselementer. For eksempel angir Kunnskapsløftet at elever skal lære om sentrale konflikter i det 20. århundre, og kunnskapselementene for målet kan da angi at elevene skal lære om første og andre verdenskrig. Denne konkretiseringen, samt metodene og prosessene for å nå målene, fastsettes lokalt.

Kompetansereformen innebærer dermed et mer desentralisert og lokalt arbeid med læreplan og skolens innhold, sammenliknet med tidligere fagplaner som har vært vesentlig mer detaljerte, og sånn sett innebåret en form for detaljert regelstyring (Sandberg & Aasen 2008). Dermed delegerer sentrale myndigheter et stort utviklingsarbeid og konkretisering av innholdet i læreplanen til det lokale nivået.

På sin side har statlige myndigheter bygget opp sitt tilsyn med etterlevelsen av opplæringsloven med forskrifter, og kontroll med skoleeiers ivaretagelse av mandatet i læreplanverket og om elevene lærer det de skal lære (læringsutbytte). Gjennom det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og fylkesmannens tilsynsfunksjon med regelverket institusjonaliseres og forsterkes derfor evaluering og kontroll som statlig styringsverktøy. Skolen skal i større grad enn tidligere styres ved hjelp av kunnskap om forvaltningspraksis og

resultater. Det gis med andre ord et større lokalt handlingsrom til skoleutvikling og utforming av innhold og form på undervisningen, mens kontroll og tilsyn og dermed ansvarliggjøring av skoleeier trappes opp.

Tankegodset knyttet til ansvarliggjøring av skoleeier og handlingsrom for det kommunale selvstyret reflekteres i meldingens bruk av likeverdighetsbegrepet. I Stortingsmeldingen for kunnskapsløftet forekommer begrepet likeverdighet allerede i innledningen. Likeverdighetsbegrepet blir imidlertid gjennomgående brukt i betydningen likeverdighet *mellom* elever: ”alle elever er likeverdige, men ingen av dem er like”, og undervisningen skal tilpasses den enkelte elev.

Innenfor denne betydningen benyttes også begrepet *allokeringslikeverdighet*, nemlig ”forestillingen om at staten kan skape et likeverdig skoletilbud gjennom detaljregulering og –styring, erstattes med tillit til at den enkelte lærer, skoleleder og skoleeier selv har de beste forutsetningene for å vite hvordan god læring kan skapes og gjennomføres, innenfor rammen av nasjonale mål” (St.meld.nr.30, 25). Meldingen tar også til orde for partnerskapssamarbeid i forbindelse med utdannings- og yrkesveiledning, og for en mer helhetlig utviklingsstrategi.

7.1.2 Økonomiske virkemidler

Fra 1986 ble det innført et nytt inntektssystem for kommunene som innebar at en rekke tilskuddsordninger ble slått sammen til ett rammetilskudd. En av begrunnelsene for omleggingen var prinsippet om lokalt selvstyre. Omleggingen innebar at kommunene kan bruke overføringene til å finansiere de oppgavene de selv vil. Kommuner skal gis samme *muligheter* til å få en bestemt standard på tjenestetilbudet, uten å være pålagt å prioritere likt (Fevolden et al. 1994). For skolesektorens vedkommende medførte overgangen til rammeoverføringer at kommunene sto mye friere til å fastsette forbruket på skole. Statstilskuddet til grunnskole drift utgjorde om lag 70 % av innholdet i de nye rammeoverføringene (ibid), noe som illustrerer et visst tap for staten til å styre kommunenes økonomiske prioriteringer og disposisjoner innen skole. Fremdeles i dag er det ikke satt noe minstekrav eller minstenorm for bruk av ressurser til skole.

Flere av de intervjuede informantene innenfor skole i denne undersøkelsen oppfatter heller ikke opplæringsloven som detaljstyrende når det gjelder økonomi. Øremerking oppfattes som et virkemiddel staten bruker i forbindelse med innføringen av nye tiltak, med andre ord et middel for at staten kan sikre seg at tiltaket blir iverksatt effektivt. En informant sier følgende:

Jeg tror det gjerne kan være øremerking ved reformer, men ulempen er at staten fortsetter å forsvare dette når det legges inn i rammen. For etter hvert som det legges inn i rammen kommer en i skvis i forhold til hvor godt finansiert tiltakene egentlig er (sitat intervju skoleieier).

Flere av informantene er imidlertid av den oppfatning at staten styrer detaljert gjennom andre virkemidler, og at det slik blir et gap mellom disse kravene og den statlige viljen til å betale for det detaljstyringen koster. Blant de informantene som vi har intervjuet på skoleiersiden⁶⁸ virker det å være liten tillitt til at staten opprettholder et tilfredsstillende finansieringsnivå når øremerkingen omgjøres til rammetilskudd. Staten oppleves som lite sannferdig i slike prosesser. Et typisk trekk ved øremerkede tilskudd er at de i all hovedsak ikke finansierer driftsoppgaver. Øremerking eller tilskudd knytter seg ofte til investeringer, mens det senere vedlikeholdet og drifningen må finansieres gjennom rammen. Av den grunn oppgir noen skoleiere at de ikke nødvendigvis alltid benytter seg av tilskudd, nettopp fordi kommunen må vurdere om det er midler til drifningen etterpå.

Kommunene opplever seg med andre ord ikke likeverdige i forhold til staten når det gjelder økonomi. Det oppgis at de omfattende kravene gjør at skole tar mer ressurser enn det er rammer til innenfor de statlige overføringene. Et eksempel, som riktignok er fra barnehagesektoren er likevel interessant for å belyse prosesser knyttet til finansiering og budsjettering. I forbindelse med innføringen av kravet om full barnehagedekning var det behov for bygging av barnehager. En kommune valgte å gi 100 prosent tilskudd til barnehage, altså gi noe ekstra stimuli ut over de 89 prosentene som kom fra staten. Det var ment å være en håndsrekking for å være litt snille. I følge kommunen kom staten i

⁶⁸ Vi har ikke intervjuet et representativt utvalg

ettertid med en presisering av forskriften som gikk ut på at nivået på utbetalingene i 2010 skulle være nivået for videreføring i 2011 og 2012. Etter kommunens oppfatning var dette er en form for tilbakevirkende kraft som staten kan gjøre, og som illustrerer at stat og kommune ikke er likeverdige. Kommunen etterspør bedre verktøy fra staten i denne type reformer (ref. intervju kommune).

7.1.3 Legal styring

Kommuneloven av 1992

Noen år etter omleggingen til nytt inntektssystem for kommunene kom ny kommunelov. Kommuneloven av 1992 gjenspeiler på mange vis det New Public Management-tankegodset som preget norsk forvaltning på den tiden, gjennom å romme desentraliseringslementer som betydelig styrket kommunal frihet til egenorganisering, og ved en tydeliggjøring av administrasjonssjefens rolle som leder med råderett over egen organisasjon. Denne økte organisatoriske friheten, sammen med den økonomiske, kan slik sett brukes til å argumentere at kommunene på 90-tallet fikk et økt handlingsrom til sterkere involvering både politisk og administrativt i skoleutvikling. Kommunens rolle innen skole besto ikke lenger kun i å bygge og drifte skolebygg, men også en rolle i forhold til organisering og økonomisk styring.

Opplæringsloven

Opplæringsloven og forskrifter til opplæringsloven er de viktigste nasjonale styringsredskapene for grunnskole og videregående opplæring. Loven kom i 1998. I en rapport fra Difi (2009) vises det til at loven, frem til 2009, har blitt endret 17 ganger. Den peker samtidig på at endringer både har gått i retning av økt kommunal handlefrihet når det gjelder organisering og mindre detaljstyring av form og innhold i undervisningen, men også endringer som innebærer nye plikter for kommunene og rettigheter for elevene.

Samtidig som Kunnskapsløftet innebærer en desentralisering av ansvar til skoleeier, finner vi også klare elementer av regelstyring ved at hele læreplanverket er forskrift med hjemmel i opplæringsloven og er således forpliktende for grunnopplæringen. Lovens § 13-10 pålegger kommunen å ha et forsvarlig system for

selv å vurdere om kravene i opplæringsloven med forskrifter blir oppfylt.

Av informantene beskrives Opplæringsloven som styrende spesielt i forhold til elevers rettigheter. Loven vurderes ikke som styrende i samme grad når det gjelder økonomi. Noen er av den mening at loven gir rom for lokalt skjønn og handlingsrom. Det påpekes imidlertid av Riksrevisjonen i 2006 (2005-2006) og Utdanningsdirektoratet i dag (ref. intervju) at det på mange områder ikke er god nok etterlevelse av regelverket blant kommunene innen skole. Det blir sett på som viktig å sikre en bedre overholdelse av regelverket, og nasjonale tilsyn er derfor trappet opp siden 2006. Samtidig skriver Kunnskapsdepartementet i Prop.1 S (2011-.2012) at det har vurdert bruken av de skjønsmessige formuleringene, og at departementet legger stor vekt på behovet for at regelverket skal legge til rette for at det kan tas individuelle og lokale hensyn, og kommet fram til at en vanskelig kan erstatte de skjønsmessige formuleringene uten at en mister denne muligheten. Samtidig oppfatter noen av informantene i vår undersøkelse at det først og fremst er statlige myndigheter som er aktive i å fortolke dette regelverket. Flere av dem vi har intervjuet opplever imidlertid statens styring gjennom regelverksfortolkning og bruk av rundskriv som svær styrende og detaljert (ref. intervju). En informant forklarte:

Det kan handle om ting i forskrifter, og kan gå fra leksehjelp, fruktordinger, tidlig innsats, ny giv og til nærskoleprinsippet. Det er fullt av rundskriv fra Utdanningsdirektoratet som på mange måter skal være veiledende, men som også blir en utdyping av lovverket som igjen binder kommunene ganske kraftig opp, synes jeg (...). Det ble skrevet en artikkel i fjor og den hadde tittelen "Oss lovbrytere i mellom". Innen mitt område kjenner jeg meg litt igjen i den (...). Mye blir veldig beskrivende i forskrift og i nye rundskriv, hvordan dette skal forstås. Vi får ikke mulighet til å tolke og ta intensjonene bak lovverket, fordi det sitter et nivå og et direktorat og fortolker dette. De kjenner nok ikke de ulike kommunene sin virkelighet og den hverdagen som vi står i. Det betyr ikke at jeg synes at lovverket er dårlig, det betyr bare at jeg synes at det blir veldig fortolkende (Sitat intervju skoleeier).

De nasjonale kompetansemålene for hva ungene skal lære i det store og det hele er jo styrende for hva man skal ta opp i timene. Det er store friheter knyttet til hvordan man skal komme frem til de målene, men det er jo definert hva elevene skal kjenne til etter de tre første årene, etter mellomtrinnet, ungdomstrinnet osv. Det er ferdighetene som er slått fast. Det er en mer hensiktsmessig måte å styre på. Vi lager lokale planer hvor vi legger ned strukturen lokalt. Sånn sett har vi større pedagogisk frihet (...)

Noen ordninger eller statlige pålegg blir i vår undersøkelse problematisert i større grad enn andre, fordi de fremstår som ”halvveise”, eller ”skrivebordspåfunn”. Leksehjelp er et eksempel på intensjoner som også kommunene synes er gode, men som er problematiske å håndtere på en god måte for kommunene pga måten staten har gjennomført ordningen på. Flere av kommunene påpeker at ordningen med leksehjelp er basert på en økonomi som tillater kun bruk av assistenter, noe som får betydning for kvaliteten. Inntrykket er at tiltaket skal gjennomføres på en rimeligst mulig måte, uten bruk av faglærte og da blir mye av hensikten borte. Et annet eksempel er innføringen av en ekstra time i uken med fysisk aktivitet. Selv om intensjonen er god, opplever kommunene at staten ikke tar selve iverksettingen og driftingen tilstrekkelig alvorlig fordi det ikke kanaliseres tilstrekkelig midler til å kunne gi et kvalitativt godt tilbud. Også den ekstra timen med fysisk aktivitet skal gjennomføres på en rimeligst mulig måte, noe som gjør at selve tilbudet ikke blir tilstrekkelig godt.

7.1.4 Vurderingsstyring

Med Kunnskapsløftet implementeres for alvor et omfattende system for elevvurdering og kvalitetsvurdering som blant annet gjennom informasjon om læringsutbytte, skal bidra til skoleutvikling. Kvalitetsvurderingssystemet omfatter elementer som internasjonale undersøkelser, et sammenhengende nasjonalt prøve- og vurderingssystem, brukerundersøkelser, utdanningsstatistikk, forskning, evaluering og statlig tilsyn med kommunesektoren.

Dette arbeidet rommer både hierarkiske og mer dialogpregede verktøy. Gjennom vurderingsforskriften gir de nye systemene muligheter for å stille skolen og kommunen til ansvar for de

resultatene de kan vise til. Vurderingsforskriften innebærer at det kan føres tilsyn med at skoleeier har et forsvarlig og helhetlig system for vurdering.

Skoleeierne i vår undersøkelse forteller at de opplever resultatene fra nasjonale prøver og kartleggingsprøvene som en form for hierarkisk kontroll. Noen av kommunene forteller om hvordan de har forsøkt å omsette vurderingsarbeidet til utviklingsarbeid. Et eksempel er tiltaket med veiledningskorpserne, som er et tilbud fra Utdanningsdirektoratet om veiledning og ”coaching” til skoleeiere og skoler i sitt utviklings-, endrings- og forbedringsarbeid. Tilbudet er for de skolene og skoleeierne som søker om det, og som selv har definert et behov for å styrke skolen som organisasjon og skolens utviklingsarbeid, eksempelvis på basis av en tilstandsundersøkelse. Veilederne er satt sammen i grupper eller ”korps”, og er ikke direktoratsansatte, men rekruttert av Utdanningsdirektoratet. Teamene består av to veiledere som erfaring fra skoleeiersiden, og to som har erfaring med skoleledelse. Veilederne reiser rundt i hver sine områder og til grupper av kommuner, og skreddersyr veiledningen ut i fra deres behov.

Et par av kommunene viser også til at fokuset på elevvurdering har ført til at kommunen har ansatt fagkompetanse i sentraladministrasjonen, som kan ta et pådriver- og helhetsansvar for vurderings- og utviklingsarbeidet i kommunen.

Kommunen opplever at det legges vekt på omfattende formidling og informasjon gjennom nettstedet skoleporten.no. Alle skoleeierinformantene i vår undersøkelse opplever veiledningen fra fylkesmann og direktorat som positiv og nyttig, og etterspør mer, særlig av den konkrete, problemspesifikke veiledningen. Samtidig merkes det at det ligger forventninger til kommunal oppfølging, ved at kommunene er mer aktive i å omsette veiledningen og tilbudet i praktisk arbeid.

7.1.5 Dialog, veiledning, samstyring – partnerskap

Evalueringer av kunnskapsløftet så langt har vist at reformene forutsetter en kompetent skoleeier (St.meld.nr.31 2007-2008). I intervju med representanter fra Utdanningsdirektoratet viser også de til at reformarbeidet forutsatte en langt mer kompetent skoleeier enn situasjonen var i 2004. Stortingsmeldingen *Kvalitet i*

skolen, peke på at evnen til oppfølging mange steder ikke er god nok, og at det er behov for mer veiledning om blant annet skoleutvikling og konkret støtte fra nasjonale utdanningsmyndigheter.

Selv om de meldingene og NOU'ene som er gjennomgått i denne undersøkelsen ikke berører partnerskapsbegrepet på samme måte som i de andre sektorene, er ord som dialog, veiledning, informasjon mye brukt og ofte knyttet til omtale av konkrete tiltak. For eksempel varslet meldingen om kvalitet i skolen en opptrapping av veiledningen fra nasjonalt nivå til skoleeierne. Det oppfølgende programmet *Kunnskapsløftet – fra ord til handling* gikk langt i å tilby trekantsamarbeid og veiledning på lokalt nivå og i lokale prosesser, med det siktemål å styrke skolesektorens evne til å utvikle skolene i tråd med målene i Kunnskapsløftet. Hovedvirkemiddelet i satsningen var å gi støtte til skoleutviklingsprosjekter som var basert på et trekantsamarbeid mellom skoler, skoleeiere og eksterne kompetansemiljøer. I Meld.St.22 (2010-2011) *Motivasjon – mestring – muligheter*, vises det til at ulike typer nettverksarbeid er viktig i denne type arbeid, ikke minst mellom kommuner.

Satsingen GNIST

Et eksempel på samarbeid organisert som partnerskap er satsingen GNIST, som er en overbygning for en rekke tiltak som skal styrke skolens faglige plattform og læreryrkets anseelse gjennom å utvikle lærerutdanningen og lærerprofesjonen. Til grunn for satsingen lå erkjennelsen av at det hadde vært en utfordring å rekruttere, utdanne og beholde dyktige lærere i skolen, og samtidig at høy faglig og pedagogisk kompetanse er en avgjørende forutsetning for god kvalitet i undervisningen. Stortingsmeldingene *Kvalitet i skolen* og *Læreren – rollen – utdanningen*, varslet et mer systematisk arbeid med og satsing på lærerutdanningen og læreryrket.

Partnerskapet ble opprettet i 2009 og består av KS, lærerorganisasjonene, skoleledere, studentorganisasjoner, universiteter og høyskoler, arbeidslivets parter (NHO, LO) og Utdanningsdirektoratet. Partnerskapet møter både nasjonalt, og har samtidige regionale fora hvor representanter fra skoleeier /skoleleder deltar.

Gnist har omfattet tiltak for blant annet rekruttering til lærerutdanningene (rekrutteringskampanje, ordninger for ettergivelse av studielån), ny og differensiert lærerutdanning samt bruk av kompetanse i undervisning, veiledning av nyutdannende lærere, tiltak for etter- og videreutdanning av lærere samt etablering av ny skolelederutdanning.

Partnerskapsinnretningen er begrunnet med at de ulike aktørene som har ulike roller og oppgaver, må bringes sammen og arbeide mer helhetlig (Kunnskapsdepartementet 2009). Dette er samarbeidsformer hvor det legges vekt på likeverdighet og gjensidig dialog mellom aktørene. Partnerskapsformen og partnerskapsavtalen er med på å understreke det. Samtidig erkjenner Utdanningsdirektoratet selv at tiltak som eksempelvis rektorutdanningen i seg selv kan innebære en statlig normering.

7.2 Nærmere om kommunenes erfaringer

7.2.1 Regional stats samhandling med skoleeier (meso)

Informantene som er intervjuet om skole i denne undersøkelsen beskriver kontakten med fylkesmannen noe ulikt. Noen skoleeiere mener kontakten med embetet har endret seg. Mens fylkesmannen tidligere ble oppfattet som en viktig faglig veileder, oppgir noen kommuner i denne undersøkelsen at kontakten i dag finner sted i forbindelse med tilsyn. Andre kommuner forteller at fylkesmannen fortsatt ivaretar en mer skolefaglig veiledningsrolle.

De som oppfatter at den mer veiledende kontakten med fylkesmannen har avtatt, oppgir samtidig at veiledningen fra Utdanningsdirektoratet har økt. Et inntrykk er at kommunene er kritisk til hva slags kontakt og veiledning de har behov for. Kontakten og veiledningen fra andre skolemyndigheter må være relevant og tilrettelagt for den enkelte kommunes utfordringer og behov, samt konkret og definert. Blir tilbudet for overordnet og generelt, det være seg studieturer og ekskursjoner eller konferanser med generelle tema, ser ikke skoleeier det samme utbytte av å delta. En representant fra en kommune forteller:

Fylkesmannen innkaller også til samarbeid, hvor de tar opp og informerer om sentrale føringer, men der opplever vi at det ikke er så mye å hente. De går ofte

ikke i dybden, f.eks når vi blir invitert til å ha en gjennomgang av resultater fra nasjonale prøver, så er det ofte en gjengivelse av statistikk som vi kan finne selv. Så utviklingsbiten, dvs. potensialet for å hente ut tiltak fra denne statistikken, blir ikke utnyttet hos fylkesmannen opplever vi (Sitat intervju skoleeier).

I noen grad forekommer det mer prosjektaktige former for samarbeid med fylkesmannen, som kan være innrettet mot kompetanseheving, tilpasset opplæring o.l. Dette ser imidlertid ut til å variere fra fylke til fylke. Felles for alle våre informanter er at skoleeierne etterspør *mer* veiledning, samarbeid og dialog med nasjonale myndigheter. Men denne veiledningen må altså være tilrettelagt kommunens behov. Ofte forteller kommunene at svært mye informasjon i form av sammenliknende statistikk, indikatorer, parametre, resultater m.m er tilgjengelig på skoleporten.no. Utfordringen ligger i å ta i bruk all denne informasjonen og omsette det i et skoleutviklingsarbeid på en måte som passer egen kommune. Et par av informantene trekker frem det såkalte veiledningskorpset som et godt tiltak i så måte. Denne bistanden oppleves som praktisk nært på skolene og som en kompetansepool som kommunene kan benytte seg av. En kommune forteller:

Vi opplever at det har vært en reell dialog ift de områdene vi fant i våre analyser.

Utdanningsdirektoratet har sikkert hatt en opplæring av disse veilederne og et ønske om hva de skal formidle. Men de har ikke vært styrende, bortsett fra når det gjelder hvilke verktøy vi skal ta i bruk (Intervju skoleeier).

Der kommunene mener seg styrt av sentrale myndigheter er når nye tiltak skal inn i skolen, som valgfag, skolefrukt og tiltakene i ”Ny giv”, de blir pålagt innført innen en viss tid og krever mye forberedelser. Det er måten disse tiltakene blir gjennomført på, ofte med korte tidsfrister, som gjør at statens ovenfra-og-ned-tilnærming blir fremtredende.

Et annet eksempel på samarbeid hvor kommunene opplever at de kan delta uten å bli styrt er lærersatsningen Gnist. Ikke alle informantene i vår undersøkelse kjenner til Gnist. Men noen har deltatt og benyttet seg av tilbudene. Inntrykket er at Gnist er en av flere muligheter for å kunne samarbeide i nettverk og mellom ulike

aktører, som kommunene trenger. Kommunenes kjennskap til Gnist er først og fremst som et samarbeid om rektorutdanning og videre-, etterutdanningstilbud til lærere. Små kommuner etterlyser et større læringsmiljø, og påpeker at det er behov for slike tilbud. Kommunene er opptatt av hva de kan få ut av denne typen arbeid. Et par av informantene opplever at Gnist er et samarbeid definert av andre, og hvor det er opp til kommunen å benytte seg av tilbudet. Det blir påpekt at Gnist har få kanaler for å kunne definere skolefaglige kompetansebehov og være med på å utforme tilbudet som gis. Sann sett er Gnist-avtalen relativt lite konkret om hva som skal være de ulike aktørenes rolle, herunder kommunenes, i det som egentlig skal utvikles.

Når det gjelder gjennomføringen av tilsyn har særlig én utfordring fått relativt mye oppmerksomhet i tidligere forskning (Hanssen et al. 2004, Indset et al. 2011), og ser fortsatt ut til å gjøre seg gjeldende. Det dreier seg om tilsynstrykket i den enkelte kommune, på den måten at en og samme kommune blir utsatt for flere tilsyn i løpet korte perioder. Det statlige tilsynet fra både fylkesmannen og andre tilsynsmyndigheter faller sammen i tid. Dette kan oppleves som svært ressurs- og kapasitetskrevenende for en kommune å betjene, særlig for kommuner av begrenset størrelse. På denne bakgrunn har det vært påpekt behov for sterkere samordning av tilsyn i tid og sted, og fylkesmannens samordningsmandat har da også blitt fokusert i forhold til denne problematikken (Hansen et al 2009). Også i vår undersøkelse forteller kommuner om slike erfaringer. Informantene belyser denne utfordringen ut i fra et likeverdighetsperspektiv, på den måten at fylkesmannen oppfattes å ta lite hensyn til kommunens forutsetninger i sin planlegging av tilsyn.

Et eksempel gjelder en liten kommune med om lag 2500 innbyggere, som i 2011 ble utsatt for 5 statlige tilsyn. Tilsynsstatistikken viste at ingen kommuner i fylket ble utsatt for mer enn 5 tilsyn dette året, og få hadde hatt så mange som 5. Denne småkommunen var blant de som måtte ta i mot 5 tilsyn. 3 av disse tilsynene fant sted innenfor samme organisatoriske enhet. Enheten omfatter skole, barnevernstjenesten, sosialtjenesten/NAV samt kultur, og består av en sektorleder samt virksomhetsledere, og dermed ikke noe apparat rundt sektorlederen utover dette. Kommunen forteller at dette innebar at sektorlederen ble sittende med hele arbeidet med å betjene de tre tilsynene, noe som la

vesentlige føringer på ressursbruk og arbeidskapasitet for øvrig i kommunen. For kommunen var det vanskelig å forstå hvorfor en liten kommune måtte utsettes for den belastningen å betjene et slikt voldsomt tilsynstrykk, når det legger så store beslag på ressursene. Kommunen satt igjen med en følelse av urettferdighet i å bli bundet opp ressursmessig på denne måten, og dermed et inntrykk av manglende *likeverdig behandling mellom* kommuner, ved at enkeltkommuner må finne seg i denne belastningen, mens andre kommuner ”går fri” og kan bruke ressursene sine som etterspurt av statlige myndigheter.

I denne situasjonen blir det relevant å problematisere hvilket utbytte staten egentlig har av å utsette småkommuner for et slikt tilsynskjør, gitt at målet for både statlig og kommunale myndigheter er etterlevelse av regelverket, og dersom konsekvensene av tilsynstrykket er at ressursene i den kommunale enheten blir bundet opp til å betjene tilsyn. I en slik sammenheng med manglende samordning fremstår tilsyn som et paradoks i den grad tilsynstrykket binder opp ressurser i en kommune på ens lik måte at det er til hinder for kommunens egentlig arbeid. Selv om tilsyn er en hierarkisk myndighetsutøvelse, fremgår det av forarbeidene for tilsynsbestemmelsene i kommuneloven at et siktemål ved tilsynet er å forebygge fremtidige avvik. På denne bakgrunn illustrerer eksempelet over at kommunale betingelser og forutsetninger i større grad må behandles som likeverdige premisser i planleggingen og utformingen av tilsyn.

Både tidligere undersøkelser og informantene i denne, synes å være enige i at tilsyn likevel er nyttig fordi det også er lærende. Tidligere var det viktig å avgrense tilsyn fra veiledning ved å understreke at lovlig tilsyn ikke kunne være gjenstand for dialog og forhandlinger (NOU 2004:17). Det ble vist til at et regelverk er enten lovlig eller ikke og at tilsyn ikke åpner for dialog om det. Veiledning i forbindelse med tilsyn kunne dessuten bli oppfattet som for styrende. I dag er man fortsatt opptatt av å rendyrke lovlig tilsyn, samtidig som det synes å være større aksept for at veiledning må gis i tilknytning til tilsyn for at tilsynet skal ha en forebyggende effekt. Det er viktig at tilsynsobjektet forstår regelverket og hensikten med det. Dette er det naturlig å veilede om i forbindelse med tilsynet. Disse aktivitetene ivaretas gjerne på sluttmøter, etter at selve inspeksjonen er

avsluttet. Tilsynsmyndighetene er også opptatt av hva slags type veiledning som kan gis og ikke gis i forbindelse med tilsyn. En tilsynsmyndighet kan for eksempel ikke presentere løsninger eller gi råd om løsninger, men heller påpeke intensjonene bak regelverket og forklare hvordan regelverket er ment å virke (Indset et al. 2011).

Fra kommunenes side blir det påpekt at det tradisjonelle tilsynet ikke nødvendigvis alltid er det riktige virkemiddelet, sett i et kommuneperspektiv. Både nasjonale myndigheter og styringsdokumenter påpeker at regelverksetterlevelsen innenfor skole er lav. Det kan være at man overfor noen kommuner burde være flinkere til å yte mer veiledning om regelverket, før man velger tilsynsmetoden. En informant forteller:

Det fylkesmannen like godt kunne gjort var å innkalle til møte. På beredskapssiden innkalte de til møte for noen år siden for å gå gjennom kommunens ROS-analyse, beredskapsanalyse osv. Og det er en tilnærming hvor de prøver å gjøre oss gode på forhånd. Hvis du da feiler, da er det på sin plass å varsle om tilsyn (forteller så om FMs tilbud til kommunale ledere om kurs og ekskursjoner til utlandet) Når det brukes så mye tid på disse kursene og reisene til utlandet, så har jeg heller lyst til å sitte igjen med den typen ting som gjør oss gode (sitat intervju rådmann).

Flere av informantene påpeker også at språket i tilsynsrapportene oppleves som voldsomt og av og til pompøst. Å få avvik knyttet opp til formuleringer som "liv og helse" og "arbeid for å fremme helse, miljø og sikkerheten til elevene" kan fort fremstå som unyansert i forhold til substansen i selve avviket. En informant forteller:

Det vi kunne ønske var at de var litt mer nyansert, at man også kunne sagt noe om det som var bra, og om det man ikke har på plass faktisk medførte en risiko for tjenesten som sådan (sitat informant kommune)

Mens mange tilsynsmyndigheter har vært svært opptatt av at det er tilsynets rolle kun å kommentere avvikene og at tilsynsrapportene

kun skal behandle disse, har Utdanningsavdelingen i Rogaland fylkesmannsembete forsøkt å utforme tilsynsrapporter som også omtaler lovlige forhold som avdekkes på tilsyn. Deres vurdering er at denne måten å utforme tilsynsrapporter på antakelig er noe mer ressurskrevende, men gir samtidig en mer balansert fremstilling av tilstanden i kommunen. Utdanningsavdelingen mener det er mulig å utforme slike rapporter og samtidig ivareta prinsippene ved lovlighetstilsynet. I tillegg til mer balanserte tilsynsrapporter, opplever de som har blitt utsatt for tilsyn bedre informasjon og en større klarhet i forhold til veien videre, ved at de også får påpekt hva de har gjort riktig (Indset et al. 2011).

7.2.2 Lokalt nivå: Skoleeiers arbeid og erfaringer

Opplevelsen av statlig styring

Så å si alle som er intervjuet om skole i denne undersøkelsen forteller at de opplever den statlige styringen som sterk og detaljert. Et sitat er målbærende i så måte:

Detaljstyringen har blitt mye verre. Det er politiske vyer på detaljnivå som er bygd oppunder et system, og det er systemregimet som får lov til å herje (Sitat intervju skoleeier).

Informantene problematiserer den opplevde detaljstyringen på den måten at alt tilsynelatende blir gjennomført med samme viktighet. Flere trekker frem nye ordninger som leksehjelp, frukt og grønt i skolen, samt valgfag som eksempler på at ting kan komme med full kraft, selv om det ikke oppleves som en kjerneoppgave for skolen. En informant sier:

Jeg tenker at hvis de hadde kommet med intensjoner mye mer enn detaljstyring, for det er jo masse gode intensjoner i dette, men de gode intensjonene forsvinner i detaljstyringen (Sitat intervju skoleeier).

Et inntrykk er at bak disse uttalelsene ligger det den realiteten at norske kommuner har svært ulike forutsetninger for å realisere de nasjonalt bestemte vedtakene og ordningene.

På spørsmål om hva som har ført til et stat-kommuneforhold preget av detaljstyring, trekker informantene spesielt frem tre typer endringer.

For det første oppfatter informantene at overføringen av *arbeidsgiveransvaret fra stat til kommune*, innebar at skole gikk over fra nærmest å være en statlig institusjon i kommunen, til å bli helkommunal. Med andre ord blir det påpekt at kommunen som skoleeier ble gitt en mer selvstendig rolle. Samtidig skjerpet staten sin styring overfor kommunene på andre måter. Det blir vist til at rapporteringskravet økte⁶⁹. En informant påpeker at midlene som nå gis, utelukkende er knyttet til nasjonale satsninger. Hvis en kommune velger å satse på noe annet enn de sentrale føringene, så gis ingen oppbacking, verken kompetansemessig eller økonomisk.

Et eksempel det blir vist til er omleggingen av etter- og videreutdanningen til pedagogisk personale i skolen. Der har det vært slikt at stat og kommune har bidratt med en andel hver. Denne er nå blitt endret slik at staten nå stiller krav til hva slags videreutdanning personalet skal få delta på, mens det tidligere var slik at kommunen i større grad selv kunne velge videreutdanningstilbudet. Det siste eksempelet her er den standardiserte rektorutdanningen som blir gitt som tilbud til kommunalt ansatte.

For det andre blir økt *fokus på elevvurdering* trukket frem som et av de mest sentrale utviklingstrekkene inne skole. Det vises til at det her har vært igangsatt flere nasjonale prosjekter. Flere forteller at denne tilnærmingen til grunnutdanningen får stor betydning for hvordan kommunen og skolen arbeider med skoleutvikling. Vi har ikke intervjuet mange nok til å kunne si at dette er en trend i mange kommuner, men noen av skoleeierne viser til at arbeidet med kompetansemål og elevvurdering gjør at de ser seg nødt til å ansette mer skolefaglig kompetanse. En informant forteller:

Skoleporten.no gir oss en mulighet til å hente ut informasjon om hvordan vi gjør det, så der er det gode redskaper for oss. Men det gjør også at vi endrer fokus til å være opptatt av resultater. Det utviklingsarbeidet vi har hos oss, hvor vi følger opp denne systematiserte informasjonen og hvor vi skaper noen refleksjoner om hvordan vi skal ta dette videre, der er vi alene. Det fører til at vi må ha analysekompetanse, og kompetanse på hvordan vi skal sette disse resultatene

⁶⁹ Her kommer det mer stoff.

ut i en utviklingsprosess hos oss (sitat intervju skoleeier).

For det tredje viser informantene til at kommunene har hatt behov for bistand og hjelp til å definere og utforme skoleeierrollen, og forstå hvordan de nye verktøyene kan omsettes og benyttes i arbeidet med skoleutvikling.

Et fjerde utviklingstrekk, sett i et lengre tidsperspektiv, er at utdanning preges av en større helhetstenkning i dag enn tidligere. Dette er skrittvis endringer fra reform -94 og -97, og hvor kravet om full barnehagedekning kan sees som et av de siste skrittene i så måte. Flere av informantene har merket seg at fylkesmannen har et sterkere tilsynstrykk på barnehagefeltet enn tidligere, og at barnehage er lagt til Utdanningsdirektoratet, noe som innebærer nok et skritt i retning av en mer helhetlig tilnærming til feltet. En informant forteller:

Barnehage og skole nærmer seg. Barnehage blir sett på som en del av utdanningsløpet, og det har det ikke vært tidligere (...) Det synes jeg er en stor endring i samfunnet. Du får ikke bare det 13-årige utdanningsløpet, men helt fra 1 år og oppover. Det er en sterk statlig styring. Hvor stor påvirkning en kommune får ift driften av barnehage da, det er jeg litt usikker på, for vi får mer enn nok med å følge opp regleverket og lovverk og forskrift som har blitt kjempekomplisert (Sitat intervju kommune).

Bruken av ”myke styringsvirkemidler”: nettverk, dialog og koordinering

I denne undersøkelsen har informanter fra kommunene fortalt at de opplever en endring i fylkesmannsembetet i retning av å opptre mer som tilsynsmyndighet og i mindre grad som faglig pådriver og veileder i forbindelse med arbeidet med skoleutvikling. I vår studie har vi ikke kunnet undersøke om dette er en mer generell tendens, men disse observasjonene samsvarer med funn gjort i f.eks evalueringer av Møller et al. (2009), som viser til at informantene i deres undersøkelser har klare oppfatninger om at fylkesmannen har fått forsterket sin tilsynsrolle på bekostning av utviklings- og veiledningsrollen.

Informantene viser til at det internasjonale fokuset på kompetanse, resultater og elevvurdering gjør at nye metoder har fått stor plass i skoleforvaltningen. Elevvurdering har blitt en ny styringsteknikk, men de kommunale informantene oppfatter denne teknikken som hierarkisk. Statistikk, parametre for benchmarking, undersøkelser, er tilgjengelig på nettstedet skoleporten.no, og skal brukes inn i arbeidet med skoleutvikling. Samtidig opplever også informantene at denne typen verktøy er nyttig i arbeidet deres.

Kunnskapsløftet og arbeidet med skoleutvikling og elevvurdering ser ut til å innebære et forsterket behov for interaktiv, dialog- eller veiledningsbasert arbeid med både med fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet. Mens Utdanningsdirektoratet problematiserte egen veiledningsrolle ut i fra at de også ivaretar en myndighetsrolle, gjorde ikke våre informanter fra kommunene det samme. Tvert i mot etterspørres mer relevant og konkret veiledning, både fra fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet.

Flere av kommunene som er intervjuet forteller at ulike former for nettverksamarbeid er viktig for deres arbeid med skole og skoleutvikling. Det kan dreie seg om skoleiernettsverk med deltakelse fra ulike kommuner, KS, fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet. Det blir også fortalt om rektornettverk, nettverk for nabokommuner i regionen og småkommunesamarbeid. Kommunene deltar gjerne i flere ulike nettverk av denne typen.

7.3 Oppsummering: likeverdighet på statens premisser?

I Norge er kommunene både forvaltningsnivåer og selvstyreorganer. Som forvaltningsnivå pålegges kommunene oppgaver fra staten. Som selvstyreorgan med egen beslutningsmyndighet, egne inntekter, egne folkevalgte og egen administrasjon, har kommunene selv råderett over sitt område såfremt ikke annet er bestemt i lov fattet av Stortinget. Denne tvetydigheten skaper et spenningsforhold mellom stat og kommune der aktørene kan være både partnere, og befinne seg i et over- underordningsforhold. Innenfor barnevern ser vi at denne tvetydigheten også kan innebære et konkurranseforhold. Når det gjelder grunnutdanning og kunnskapsløftet har en intensjon vært

at kommunene skal innta en mer selvstendig rolle vis-á-vis staten, men staten setter klare premisser til denne rollen.

På den annen siden peker Engeland og Langfeldt (2009, 1) på at statlig forvaltning siden 1990 har styrket sin rolle innenfor skole:

Ikke minst er dette tydelig ved at nasjonal styring av utdanning særlig etter århundreskiftet har økt på bekostning av det lokale selvstyret. I forhold til maktfordelingen mellom staten og kommunene er vi nå nærmest tilbake til situasjonen før den politiske desentraliseringsbølgen startet mot slutten av 1970-tallet. Det nasjonale nivået er i ferd med å etablere et styringsgrep på skolesiden som er så omfattende at det mangler sidestykke i moderne tid.

Et inntrykk av ”det nye samspillet” mellom stat og kommune innen grunnskoleutdanning først og fremst innebærer bruk av *hybride løsninger* i den forstand at de tradisjonelle formene for statlig styring gjennom lov, forskrift, rundskriv og læreplan tones ned til fordel for vektlegging av lokalt arbeid og lokale prosesser. I det lokale arbeidet er skoleeier avgjørende, men det skjer innenfor nasjonalt utformede rammer. Forholdet mellom stat og skoleeier er komplekst og sammensatt på den måten at det preges av ulike typer metoder og strategier: de tradisjonelt hierarkiske som lov, forskrift og rundskriv kombineres med lokalt handlingsrom gjennom rammeoverføring og aktivisering av en selvstendig skoleeierrolle. Men metodene er inkonsistente på den måten at skoleeierrollen er ment å skulle eies og forvaltes av kommunen, men defineres langt på vei av staten: det er statlig fastsatte mål og standarder som ligger til grunn, og læringsutbytte er statlig definert.

I dag står arbeidet med og fokuset på elevprestasjoner høyt på den skolepolitiske dagsorden i Norge. For å realisere denne målsettingen tas nye virkemidler i bruk. Særlig gjelder dette styringssystemene. Våre undersøkelser innenfor skolesektoren viser at stat og kommune befinner seg i et tett og gjensidig avhengig iverksettingsforhold, i arbeidet med å høyne nasjonens elevprestasjoner. Men premissene ser ut til å legges i svært liten grad lokalt.

Med utgangspunkt i begrunnelsen at mange kommuner hadde delegert ansvaret for skoleutvikling til den enkelte skole, foreslo

kompetanseutvalget å etablere et ”nasjonalt system for kvalitetsvurdering”, delvis basert på tradisjonelle styringsstrukturer som at

...eierne av skoler og lærebedrifter må systematisk vurdere prosesskvaliteten for å skape grunnlag for utviklingen av lærestedene som lærende organisasjoner (NOU 2002:10, 10).

Kommunen som skoleeier er pålagt et ansvar for å utvikle et program for resultat-, prosess- og strukturkvalitet, og rapportere resultater til sentralt nivå. Men verktøyene for og innholdet i dette arbeidet defineres langt på vei av Utdanningsdirektoratet. Kvalitetsbyråkrati kan være et riktigere begrep enn nettverksstyring eller governance av minst en grunn: Selv om mye av arbeidet med skoleutvikling, herunder det mer desentraliserte arbeidet med lærerplaner og elevvurdering foregår lokalt, skjer det likevel innenfor rammen av sentralt definerte kriterier og parametre. I liten grad ser skoleeiere og lokale aktører ut til å definere premissene og hensynene som skal ligge til grunn. Til forskjell fra governance, eller nettverksstyring som kjennetegnes av toveisdialog, framstår disse redskapene som en annen måte å styre på. Arbeidet foregår hele tiden innenfor den klare hierarkiske rammen hvor det finnes få, om noen uttalelser om partnerskap eller likeverdige relasjoner. Med andre ord virker styringen å være sterk.

I neste omgang måles og kontrolleres skoleeier på læringsutbytte ved hjelp av nasjonale prøver. Selv om veiledningen og dialogen om skoleutviklingen på mange måter skjer basert på kommunens premisser og behov, er det karakteristisk at sentrale myndigheter går langt inn i lokale prosesser. Til sammen beveger disse måtene å styre på seg mot en hybrid styringsform: Skoleeierrollen får en legitim løsning gjennom sin lokale forankring, men hvor innholdet egentlig har fremkommet gjennom hybride løsninger fremfor mer likeverdige.

Samtidig som Engeland & Langfeldt hevder at den nasjonale styringen inne skole er mer nærværende enn på lenge, problematiserer de også hvorfor (2009). De påpeker at svaret kan finnes både lokalt og sentralt. En av flere mulige årsaker kan være kommunal passivitet. Samtidig som kommunene har en viss tradisjon for å se seg selv som et ledd i en nasjonal styringskjede,

viser evalueringer at rollene som skoleeier er krevende og at det tar tid for kommunene å innta den mer aktive rollen på en kompetent og viljeserklært måte (ibid, Finne et al. 2011, Ottesen & Møller 2010, Møller et al. 2009).

Mye av dette understøttes av våre intervjuer. Kommunene etterspør mer veiledning og konkret bistand i rollene som skoleutvikler. Mens informantene i Utdanningsdirektoratet var de som i størst grad problematiserte rollene som veileder og dialogpartner, er det overveiende inntrykket fra de kommunale intervjuene at veiledning, dialog og faglig prosjektarbeid etterspørres og oppleves som positivt.

I NOU'ene og stortingsmeldinger finner vi innenfor skolesektoren at likeverdighetsbegrepet først og fremst benyttes om forholdet mellom elever. I L97 het det at "Individuell tilpassing er nødvendig for at alle elevene skal få et likeverdig tilbud" (s. 58).

Internasjonale prøver og nasjonale studier på begynnelsen av 2000-tallet tilkjennega behovet for å skjerpe oppmerksomheten på den enkelte elevs læringsutbytte. Kompetansebaserte læreplaner med kompetansemål ble derfor lansert som sentrale verktøy for å innrette opplæringen mer mot den enkeltes utvikling. Elevens likeverdighet betyr tilpasset opplæring, hjemling av individuelle rettigheter samt å fremme prestasjonsnivået. Stortingsmeldingen *Kultur for læring* innebærer i så måte et forsterket fokus på likeverdighet i betydningen tilpasset opplæring.

I dette styringsregimet er det likeverdighet for den enkelte elev, og ikke i relasjonene mellom stat og kommune som er det sentrale. Samtidig innebar kunnskapsløftet også en styringsreform hvor aktivisering av den kommunale skoleeierrollen var helt sentralt. Dette fokuset får også betydning for den strukturelle innretningen av stat-kommuneforholdet. Det har blitt vist til at kunnskapsløftets skoleeierrolle forutsatte en mer kompetent og aktiv skoleeier enn det som var situasjonen da reformen ble lansert. På denne bakgrunn har det vært behov for omfattende veiledning og samarbeid, noe også kommunene etterspør. Nasjonale myndigheter problematiserer selv at deres vei fort kan bli forstått som en normering. I den grad det er ønskelig å understreke at ulike veilednings-, kompetanse- og utviklingsprosjekter ikke skal innebære noen styring fra statlig nivå selv om representanter fra sentrale myndigheter deltar, kan ett virkemiddel være å gjøre bruk

av partnerskapsbegrepet i større grad enn i dag. Partnerskap bringer ofte med seg konnotasjoner knyttet til likeverdighet og jevnbyrdighet. Skolesektoren rommer mange gode og fine eksempler på utviklings-, dialog-, og veiledningsprosjekter. Å bruke partnerskapet i større grad som symbol og merkelapp på disse samhandlingsformene kan gi et signal om at man ønsker selvstendighet og egenbidrag i relasjonene og samarbeidet. Men da er det også viktig å sikre mekanismer hvor også skoleeiere kan bidra med utforming og utvikling og at de ikke bare presenteres ferdige løsninger.

Oppsummert kan en si at utviklingen de siste 40 årene tilkjenner en vektlegging av andre, og antakelig hybride, styringsprinsipper i skolesektoren. Spesielt viser gjennomgangen av styringsdokumentene etter årtusenskiftet en gradvis men markant styring etter læringsutbytte, noe som innebærer at fokuset på tilpasset opplæring står helt sentralt. Relasjonene mellom stat og kommune fremstår som tettere enn tidligere, som igjen må betraktes som et resultat av at komplekse og sammensatte problemer fordrer komplekse og sammensatte løsninger. Gitt den kommunestrukturen Norge har i dag, innebærer en mer selvstendig rolle for skoleeier at kompetansen lokalt er god, og at det finnes et tilrettelagt tilbud for kompetanseutvikling.

8 Analyse og konklusjoner

8.1 Formell og reell status for likeverdighet: Overordnede konklusjoner

Dette prosjektet har hatt som ambisjon å besvare to spørsmål analytisk, og foreslå tiltak i tråd med konklusjonene – noe som vil bli gjort i neste og siste kapittel. I det inneværende kapitlet er formålet å konkludere i forhold til de to analytiske spørsmålene:

1. Hva er den formelle statusen i likeverdighet i relasjonen mellom staten og kommunesektoren innenfor velferdstjenestene?
2. Hva er den reelle statusen i likeverdigheten mellom staten og kommunene?

Disse to spørsmålene er svært komplekse, selv med bakgrunn i mange års forskning på kommunesektoren og dens forhold til staten. Spørsmålene berører i ytterste konsekvens alle sider av stat-kommunerelasjonen, og relevante momenter kan avdekkes på alle nivåer.

For å eksemplifisere dette: På tjenesteytende nivå, overfor den enkelte bruker som velferdsstaten til syvende og sist er organisert for å betjene, er det interessant å legge merke til at en sykepleier på en kommunal helsestasjon tillegger en veileder fra Helsedirektoratet status nærmest som lov – selv om slike veiledere ikke er bindende for kommunen som er hennes arbeidsgiver. I den andre enden av skalaen kan man observere at et departement introduserer et nytt øremerket tilskudd uten at dette er varslet verken i kommuneøkonomiproposisjonen eller i nylige konsultasjonsmøter – selv på et tidspunkt da forhandlinger om en revisjon av en bilateral avtale om samme tema nettopp var brakt på banen. Spennet mellom disse ytterpunktene, og den tematiske

variasjonsbredden, sier noe om omfanget av problemstillingen som skal dekkes.

En innfallsvinkel til en konkluderende drøfting er å ta opp igjen hvordan kjernen i problemstillingene kan defineres. Hva menes med ”partnerskapet” mellom stat og kommune? Med bakgrunn i drøftingen i kapittel 2, og det som har kommet frem i de etterfølgende kapitlene, vil vi fremholde følgende:

1. Partnerskapet mellom stat og kommune har gitt seg utslag i visse institusjonelle endringer, på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.⁷⁰ De nasjonale endringene er særlig innføringen av konsultasjonsordningen med bilaterale avtaler samt KOSTRA og forventningsbrevene. Regionalt og lokalt inngår samhandlingsavtalene mellom staten og kommunene, og lokalt inngår tjenestesamarbeidet overfor enkeltbrukere.
2. Samtidig har vi vist til at disse endringene er introdusert i tillegg til de tradisjonelle elementene som regulerer forholdet mellom stat og kommune, inklusive særlovgivning og forskriftsfesting, statlig tilsyn og klagebehandling. Disse forholdene utgjør rammene som partnerskapene opererer innenfor, og kan ha avgjørende betydning for hvordan de to spørsmålene skal besvares.

Slik sett mener vi at konklusjonene må omfatte (1) virkemidlene og ordningene som regulerer stat-kommunerelasjonen generelt, (2) ordningene som er introdusert spesifikt for den nasjonale stat-kommunedialogen og (3) ordningene som tilhører de sektorvise partnerskapsordningene i NAV, samhandlingsreformen og barnevernet. Vi skal starte dette kapittelet med en kort versjon av konklusjonene i forhold til disse tre punktene, og elaborere ulike sider ved dem i det etterfølgende.

(1) Den generelle stat-kommunerelasjonen

Vi argumenterte i kapittel 2 for at forholdet mellom stat og kommuner kan forstås gjennom to begrepspar. For det første ser vi et skille mellom *rammestyring* og *detaljstyring*. Dette er et skille som også brukes hyppig i mange av regjeringen og Stortingets viktige policy-dokumenter (se avsnitt 2.5.3 for en nærmere drøfting av disse begrepene). Det uttalte målet har blitt uttrykt meget

⁷⁰ Disse nivåene er benevnt som makro, meso og mikro.

konsistent gjennom to tiår, nemlig at innslaget av detaljstyring skal reduseres, til fordel for rammestyring. For det andre har vi argumentert for at statsforvaltningens administrative eller forvaltningsmessige styring av kommunene kan være mer eller mindre *avgrenset*. En viktig avgrensning ligger i kommunenes status som selvstendige rettssubjekter, og det tilhørende legalitetsprinsippet, som innebærer at all statlig styring over kommunene må skje med hjemmel i lov. Dette avgrenser ikke minst statsforvaltningens rett til å instruere kommunene.

Ut ifra dette, satt vi opp en modell med fire kombinasjoner, hvor ”avgrenset administrativ myndighet og politisk rammestyring” og ”uavgrenset administrativ myndighet og politisk detaljstyring” var ytterpunktene sett i forhold til ideene om et likeverdig partnerskap (se Figur 2.2 på side 63). Vi argumenterte med at den første av dem prinsipielt er i samsvar med partnerskapet, siden den for det første gir kommunene et reelt spillerom for egne beslutninger, ved at staten styrer gjennom ”rammene” – for eksempel i form av generelle formålslover og rammefinansiering. For det andre gjør ”avgrensningen” av administrativ myndighet at omfanget av regjeringen og statsadministrasjonens inngripen i kommunale beslutninger er av begrenset omfang. Situasjonen er da den motsatte i det andre ytterpunktet.

Vår konklusjon er at stat-kommunerelasjonen i dagens situasjon i praksis befinner seg et sted midt imellom disse ytterpunktene. Dette bildet er meget sammensatt. Når det gjelder den første dimensjonen, rammestyring vs. detaljstyring, legger vi merke til at to stortingsmeldinger med ti års mellomrom medgir at det generelle omfanget av detaljstyring har økt (s. 31). Når det gjelder de juridiske statlige styringsmidlene, får dette synspunktet delvis støtte i en undersøkelse staten (ved Difi, se side 46 ovenfor) selv har gjennomført. Vår gjennomgang av lovverket viser at de sentrale lovene og forskriftene i flere av sektorene må betegnes som svært inngående og detaljerte, med bestemmelser som omfatter svært mange sider ved driften av tjenestene og deres innhold. Når det gjelder de økonomiske styringsmidlene er bildet imidlertid et annet, ved at øremerkede midler er på et historisk lavt nivå relativt sett.

Når det gjelder den andre dimensjonen, graden av ”avgrensning”, har vi i kapittel 2 og andre steder vist til mange forhold som

avgrenser statens generelle instruksjonsadgang overfor kommunene. Legalitetsprinsippet er en bærebjelke i så måte. Samtidig er det en rekke ”gråsoner” som peker i den andre retningen. Vi har spesielt fremhevet fraværet av en uavhengig tvisteløsningsordning, som gir statsadministrasjonen siste ord i saker hvor det er uenighet om lovtolkning; de forholdsvise rammene for statlig skjønnsutøvelse i klagesaksbehandlingen, og det at fullmaktslovgivning gir regjeringen rett til å pålegge kommunene oppgaver (se avsnitt 2.4 for en nærmere drøfting av dette).

Graden av avgrensning vil også innbefatte de pedagogiske styringsmidlene. Generelt er det omfattende bruk av slike virkemidler, og det synes å ha økt i omfang – kanskje som en konsekvens av de senere års oppbygging av statlige faglig-administrative organer. Slike virkemidler har en tvetydig status i forhold til ”detaljstyring”, siden de ikke er bindende. Men vi ser mange eksempler på at de oppfattes, og delvis brukes, på en svært normativ måte. Her er det imidlertid nødvendig å skille mellom sektorene. Mens det innenfor helse- og omsorgssektoren og skolesektoren er forholdsvise omfattende bruk av pedagogiske virkemidler, dels også i barnevernet, er det i dag mindre bruk av dette innenfor sosialtjenesten.

Dette innebærer at målet om partnerskap og likeverdighet etter vår oppfatning bare delvis er i samsvar med det vi kan kalle idealiserte ramme for et likeverdig partnerskap. En tenkt idealmodell med gjennomført og konsistent avgrenset rammestyring kombinert med avgrenset administrativ styring, er et godt stykke unna realitetene. Samtidig er vi usikre på om en slike idealiserte rammevilkår er realistisk, ønskelig eller strengt tatt et nødvendig premiss for et praktisk partnerskap. Det er heller ikke slik at rammevilkårene ensidig legger premissene for partnerskapet. Tvert imot kan partnerskapet være med på å påvirke anvendelsen av de juridiske og økonomiske rammevilkårene, eller også bruken av administrative styringsverktøy. Med andre ord kan partnerskapet være en viktig arena for kommunene til å påvirke i retninga av mer rammestyring og mindre detaljstyring. Samtidig skal vi heller ikke se bort i fra at partnerskapet kan bidra til å støtte opp om det motsatte, nemlig økt detaljstyring.

I den empiriske delen av undersøkelsen kan det derfor være grunn til å løse opp forholdet mellom partnerskapet på den ene siden og de to dimensjonene som utgjør kjernen i stat-kommune forholdet. I den videre diskusjonen kan det være hensiktsmessig å vurdere de to dimensjonene uavhengig av hverandre, noe som leder til to sett av spørsmål.

For det første, hvordan er forholdet mellom partnerskapet og rammene for partnerskapet? Er det slik at de juridiske og økonomiske rammene legger premissene for partnerskapet, eller er det motsatt slik at kommunene eller staten gjennom partnerskapet forsøker å påvirke kommunenes økonomiske og juridiske rammevilkår.

For det andre, hvordan er forholdet mellom partnerskapet og de administrative virkemidlene som avgrenser statsforvaltningens mulighet for inngripen i den kommunale sfære? Er det slik at partnerskapet går hånd i hånd med disse virkemidlene, er det slik at partnerskapet erstatter de administrative virkemidlene og gjør dem overflødige, eller kan det være at partnerskapet faktisk bidrar til å støtte opp om og implementere disse virkemidlene?

Før vi besvarer disse spørsmålene, vil vi gå nærmere inn på hovedspørsmålet i mandatet om den formelle og reelle likeverdigheten.

(2) Den nasjonale stat-kommunedialogen

Våre undersøkelser av konsultasjonsmøtene og de bilaterale avtalene mellom regjeringen og KS har, ved siden av å gå gjennom en del foreliggende kilder, gått spesielt inn på prosessen rundt inngåelsen av den reviderte avtalen mellom BDL og KS om utvikling av barnevernsområdet. Spørsmålet har vært om selve konsultasjonsmøtene og den forutgående prosessen knyttet til frambringelsen av avtalen har vært preget av fri og likeverdig dialog, og om den resulterende avtaleteksten ivaretar hensynet til likeverdighet. Det knyttes også noen kommentarer til spørsmålet om hvorvidt konsultasjonsordningen rent faktisk har bidratt til økt likeverdighet, for eksempel ved å vri bruken av hierarkiske statlige styringsmidler i retning ”avgrenset rammestyring”.

- Når det gjelder konsultasjonsmøtene og prosessene frem mot inngått avtale, har vi få eller ingen indikasjoner på noe

annet enn at fri og utvunget meningsutveksling er det gjeldende mønsteret.

- Det er utvilsomt at innholdet i avtalen rent tekstlig ivaretar hensynet til likeverdighet og partnerskap.

[Mer utfyllende drøfting av konsultasjonsordningen følger i endelig utgave.]

Ut over konsultasjonsordningen finner vi også bilateralt samarbeid mellom direktorat og KS. Dette gjelder særskilt forholdet mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og KS. Dette har dreid seg om møter mellom direktorat og rådmannsutvalg, mellom direktorat og ledelse i KS eller mellom fagpersoner i direktorat og fagpersoner i KS. I følge våre informanter dreier møtene seg om å diskutere aktuelle saker og informere om tiltak fra direktoratets side.

(3) De sektorvise partnerskapsordningene

Ovenfor har vi pekt på erfaringene med partnerskap på nasjonalt nivå. Her skal vi oppsummere erfaringene med partnerskap lokalt.

Vi vil her skille mellom det formelle og reelle partnerskapet. Som et mål på det formelle partnerskapet har vi primært tatt for oss avtaleverket mellom statlig og kommunalt tjenestenivå. Det reelle partnerskapet dreier seg om måten det praktiske samarbeidet utspiller seg på innenfor de formelle arenaene og i praksis på tjenestenivå. Likeverdigheten vil da dreie seg om hvorvidt avtaler rent formelt ivaretar både stat og kommunes interesser, og hvorvidt det praktiske samarbeidet oppleves likeverdig.

I de tre sektorene hvor det er inngått formelle avtaler, har kommunene forhold seg til forhåndsdefinerte avtalemaler. Innen barnevernet var det i utgangspunktet utformet maler som langt på vei ivaretok statlige interesser. Disse ble imidlertid erstattet av avtaler som hadde et mer balansert innhold. Avtalene innen denne sektoren synes samtidig å ha fått mindre praktisk betydning enn avtalene i de øvrige sektorene.

Innen helse- og omsorgssektoren oppleves avtalene å være definert av staten, dvs. at helseforetakene oppleves å ha sittet med definisjonsmakten i forhold til avtalenes innhold. Her synes imidlertid utfordringen å ha vært at kommunene selv har kommet sent på banen i forberedelsene til reformen sammenlignet med helseforetakene. Med andre ord kan vi si at definisjonsmakten har

ligget hos staten. Likevel oppleves prosessen med avtaleinngåelsene som mer likeverdige i den forstand at kommunene har fått medvirke, samtidig som vi her ser at kommunene gjerne går sammen i forhandlingene med helseforetakene.

Også i forbindelse med NAV-reformen oppleves avtalene å være definert av statlig nivå, uten at dette nødvendigvis oppleves som spesielt problematisk. Ved undertegnelse av avtalene var mange av premissene lagt, men premisser som da hadde ivaretatt kommunenes interesser i stor grad.

Det finnes ikke noe landsomfattende avtaleverk innen skolesektoren slik vi har i de tre øvrige sektorene. I denne sektoren finner vi derfor ikke noe formelt samarbeid slik dette er definert og operasjonalisert her.

Generelt kan vi si at i alle sektorene ble avtalenes utforming langt på vei styrt av staten. Verken i NAV eller helsesektoren oppleves dette som problematisk. I NAV hadde dette sammenheng med at mye av kommunenes interesser allerede var ivaretatt på nasjonalt nivå og i helsesektoren har kommunene i stor grad blitt ivaretatt i prosessen med avtaleinngåelser. Til tross for at man får en mer likeverdig avtalemal innen barnevernet, er inntrykket at disse får mindre betydning for det praktiske samarbeidet. Sammenlignet med de øvrige sektorene synes avtalene å ha mindre betydning for samarbeidet i barnevernet. Det at avtalene i NAV og i helsesektoren undertegnes på rådmannsnivå, mens avtalene i barnevernet undertegnes av sektorleder, kan også tyde på at det er statusforskjeller mellom avtalene.

Det varierer mellom sektorene hvorvidt kommunene opplever likeverdighet i tjenestesamarbeidet. Den sektoren som skiller seg ut er barnevernet, hvor kommunene i størst grad opplever at det er et asymmetrisk samarbeid. Med andre ord kan vi si at vi her har et tilnærmet likeverdig formelt partnerskap (likeverdige avtaler), men ikke et likeverdig reelt partnerskap. Dette bildet må imidlertid nyanseres siden mindre kommuner gjerne er mer fornøyd med samarbeidet enn store kommuner, uten at samarbeidet av den grunn nødvendigvis oppleves som likeverdig blant mindre kommuner. Det må forstås i lys av at barnevernet i mindre kommuner er mer sårbart og vil være mer avhengig av

kompetansen i og veiledning fra det statlige barnevernet. Dette kommer vi nærmere tilbake til senere.

I NAV oppleves også det praktiske partnerskapet som asymmetrisk, men på en annen måte. Innenfor denne sektoren ser vi at den statlige delen holder seg på en armlengdes avstand. Opplevelsen av et asymmetrisk partnerskap dreier seg mer om at den statlige delen blir dominerende i form av sin størrelse og sitt massive statlige styringssystem, ikke i form av overstyring slik som i barnevernet. Sammenlignet med de statlige tjenestene i NAV, omfatter sosialtjenesten færre brukere og lang mindre økonomiske ressurser, kombinert med at tjenesten opplever å få mindre faglig oppmerksomhet og støtte. Samtidig er inntrykket at samarbeidet innenfor NAV oppleves som mer likeverdig enn situasjonen før NAV-reformen.

Kommunene har foreløpig begrenset praktisk erfaring med samhandlingsreformen. De erfaringene som er gjort er imidlertid noe blandet. På den ene siden oppleves pasientflyten mellom stat og kommune som krevende å håndtere, og at helseforetakene er suverene til å treffe beslutninger som får implikasjoner for kommunene (utskrivning av pasienter). På den andre siden oppleves også avtalene i seg selv og dialogen i ulike samarbeidsfora å ha en positiv effekt på likeverdigheten i samhandlingen.

Skolesektoren skiller seg fra de øvrige tjenestene ved at det ikke foregår noe tjenestesamarbeid mellom statlige og kommunale tjenester. Samtidig har sektoren lange tradisjoner for å være styrt gjennom både lovverk og andre virkemidler. I og med at vi ikke har noe tjenestesamarbeid innenfor denne sektoren, må partnerskapet og likeverdigheten betraktes som et forhold mellom direktorat og kommune, eventuelt via fylkesmannen. Her finner vi at styring og mer dialogbasert samhandling går hånd i hånd. Bl.a. vises det til fylkesmannen har tonet ned den faglige veilederrollen til fordel for tilsynsrollen. Til tross for dette, finner vi også eksempler på at et tett faglig og mer likeverdig samarbeid med staten via fylkesmannen. Det som for øvrig kjennetegner denne sektoren – og som den har felles med både sosialtjenesten og barnevernet i mindre kommuner – er at sektoren etterspør statlig veiledning og konkret bistand fra statlig myndigheter i rollen som skoleutvikler. Dette betyr ikke nødvendigvis at sektoren ønsker statlig styring, men heller en faglig støtte som kommunene står

mer fritt til å benytte seg av, tolke og eventuelt tilpasse til lokale forhold. Den milde formen for hierarkisk samarbeid som de pedagogiske virkemidlene representerer, synes med andre ord å ha aksept i kommunene.

Generelt finner vi at opplevelsen av partnerskapet mellom stat og kommune varierer mellom sektorene. Den sektoren som skiller seg ut er barnevernet der man tydeligst gir uttrykk for at partnerskapet er styrt av Bufetat. Med andre ord oppleves ikke partnerskapet som likeverdig. Staten oppleves også som dominerende i de øvrige sektorene, men ikke på en like utfordrende måte som i barnevernet. I helsesektor oppleves staten å være den sterke partneren som sitter med definisjonsmakten, men samtidig viser ulike eksempler at kommunene kan motsette seg denne dominansen, noe som illustrerer at kommunene i har reell innflytelse i samarbeidet. I NAV oppleves også de statlige tjenestene å dominere, men uten at staten øver innflytelse på de kommunale tjenestene slik som i barnevernet. I skolesektoren opplever man å stå i et hierarkisk forhold til staten, samtidig ser vi også at det hierarkiske forholdet suppleres med mer bruk av pedagogiske virkemidler og andre partnerskapsbaserte virkemidler.

(4) Forholdet mellom partnerskap på ulike nivåer

Ovenfor har vi pekt på at partnerskapet oppleves ulikt innenfor de sektorene vi har studert. I denne delen vil vi diskutere hvorvidt partnerskapet sentralt har betydning for disse variasjonene.

Innenfor *skolesektoren* er det inngått en generell avtale mellom KS og Kunnskapsdepartementet om kvalitetsutvikling i barnehager og grunnskoleopplæringen. Intensjonen i avtalen er at virkemidlene for å nå nasjonale mål i sektoren, skal diskuteres med kommunene representert av KS. Innenfor *barnevernet* ser vi at mye av premissene for forvaltningsreformen ble lagt av staten. Med andre ord preges denne reformen av å være styrt mer eller mindre ensidig fra statens side, og som kommunene langt på vei måtte godta. Med andre ord var det ingen sentral avtale mellom stat og kommune i forkant av denne reformen. Innenfor både *NAV* og *helse- og omsorgssektoren* har det vært bredere prosesser på nasjonalt nivå i forkant av reformene, prosesser hvor kommunene (KS) har vært representert og hatt reell innflytelse.

Hvilken betydning har så disse forskjellene for partnerskapet lokalt? Innen *skolesektoren* ble den nevnte avtalen undertegnet så sent som i 2011, hvilket betyr at den til nå neppe har hatt særlig praktisk betydning. Samtidig finner vi en generell tendens innenfor skolesektoren til at fylkesmannen har tonet ned sin faglige veilederrolle til fordel for tilsynsrollen. Det er rimelig å anta at dette generelt svekker mulighetene for utvikling av lokale partnerskap. Til tross for dette, finner vi også et eksempel på at man lokalt har utviklet et faglige og likeverdig partnerskap mellom fylkesmannen og skolesektoren i kommunene.

NAV og *helsesektoren* har det felles at det i forkant av reformene var samarbeidsprosesser på nasjonalt nivå mellom stat og kommune. Samtidig har begge sektorene det til felles at lokale partnerskap er etablert både formelt og reelt. Innenfor barnevernet ser vi derimot at partnerskapet lokalt oppfattes å være mindre likeverdig lokalt, samtidig som vi også her finner at forvaltningsreformen i stor grad var styrt fra statlig hold. Staten synes med andre ord langt på vei å ha definert premissene for denne reformen.

Det som for øvrig skiller barnevernet på den ene siden og NAV og pleie- og omsorgssektoren på den andre, er *vektleggingen i det praktiske partnerskapet*. Innenfor barnevernet ser vi at de komplekse grensesnittene primært har blitt forsøkt løst gjennom avklaring av regelverket, dvs. utforming av mer mekaniske systemer for å håndtere komplekse grensesnitt. Til forskjell ser vi at det innenfor NAV er etablert mer organiske samarbeidsformer i og med at stat og kommune er lagt til samme kontor. I motsetning til i barnevernet ser vi her at målet nærmeste er å bryte ned arbeidsdelingen gjennom bl.a. arbeidsretting av tjenestene og utvikling av felles arbeidsmetodikk. Tilsvarende ser vi også innenfor helsesektoren bl.a. i form av å utvikle tjenestekjeder mellom stat og kommune, utvikling av ambulante team, system med åpne retur, statlige kompetanseprosjekter rettet mot kommunene etc. Disse mer organiske systemene fremstår samtidig som mer likeverdige enn den mer mekaniske måten å håndtere grensesnittet mellom statlig og kommunalt barnevern.

Denne forskjellen bringer med andre opp spørsmål om det lokale partnerskapets innhold og formål. *Er formålet å definere og avklare arbeids- og ansvarsfordelingen, slik som i barnevernet? Eller dreier det seg om*

å finner mer organiske samarbeidsformer som ikke det formelle regelverket er i stand til å håndtere?

På bakgrunn sammenligningen av de fire sektorene er det rimelig å konkludere med at et partnerskap nasjonalt spiller en rolle for realiseringen av partnerskapet lokalt. Spesielt innenfor NAV ser vi at en forholdsvis likeverdig prosess nasjonalt, har bidratt til å utforme løsninger lokalt som også ivaretar kommunenes interesser, bl.a. kvalifiseringsprogrammet. Til tross for at NAV reformen nok har vært en langt mer krevende reform enn reformen i barnevernet, har vi et klart inntrykk av at tjenestesamarbeidet i NAV fremstår som mer likeverdig enn i barnevernet. Samtidig må vi her legge til at partnerskapet i NAV lider av at sosialtjenesten ikke har tilsvarende faglig oppfølging som de statlige tjenestene.

Et siste poeng vi kan trekke ut av eksemplet med barnevernet er at partnerskap lokalt ikke nødvendigvis trenger å være likeverdig for at det oppleves å være velfungerende. Mange små kommuner synes å akseptere det asymmetriske partnerskapet. Med andre ord kan partnerskap også dreie seg om å inngå i et akseptert asymmetrisk forhold der staten opptrer i rollen som den barmhjertige samaritan. Dette må imidlertid forstås i lys av den marginale situasjonen barnevernet preges av i mange mindre kommuner.

8.2 Partnerskapsordningene i de tre sektorene: drivkrefter og påvirkningsfaktorer

Vi har pekt på at graden av likeverdig partnerskap varierer mellom sektorene. I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvilke faktorer som kan ha bidratt til disse forskjellene.

8.2.1 Drivkrefter og variasjoner i partnerskap

Partnerskap og likeverdighet mellom statlig og kommunalt nivå kan forstås på to måter:

- For det første kan statlig-kommunalt partnerskap betraktes som et virkemiddel for å håndtere styringsutfordringene som ligger i dilemmaet mellom prinsippet om kommunal frihet og ivaretagelsen av likhet i tjenestetilbudet mellom kommuner. Partnerskapet kan her ses på som et virkemiddel hvor man søker å ivareta begge hensyn, altså både den

kommunale valgfriheten, men også statens krav til et likt eller likeverdig tjenestetilbud.

- For det andre kan fremveksten av statlig-kommunalt partnerskap forstå som en løsning på de koordineringsbehovene som oppstår mellom stat og kommune, i kjølvannet av at staten bygger ut et eget tjenesteapparat.

Vi skal i det følgende se kort på begge disse to forståelsene.

Partnerskap for å håndtere likhet og frihet

Det klassiske dilemmaet mellom frihet og likhet dreier seg om at svake statlige styringsambisjoner gir kommunene frihet, mens sterkere styringsambisjoner vil ha som intensjon å ivareta likheten, herunder også sikre kvaliteten på tjenestetilbudet.

Sett fra staten side vil statlig styring i en eller annen form være et tveegget sverd. På den ene siden kan det argumenteres for at lokal frihet gir et mer effektivt tjenestetilbud. På den andre siden kan ulikheter i tjenestetilbudet være en utilsiktet sideeffekt av dette. Fremveksten av partnerskap som en alternativ og mindre hierarkisk alternativ styringsform, kan således betraktes som et svar på det klassiske styringsdilemmaet. Partnerskapet representerer således en alternativ og mer likeverdig styringsmodell enn den tradisjonelle modellen som søker å balansere ulike normative, økonomiske og pedagogiske virkemidler. Istedenfor de klassiske virkemidlene hvor beslutninger og styringssignalene kommer fra staten, vil partnerskapsmodellen i større grad innebære at kommunene trekkes med i beslutningsprosessen, f.eks. i form av konsultasjonsordningen og nasjonale avtaler. Det er også i den sammenheng at begrepet likeverdighet kommer inn.

Partnerskapet som et virkemiddel for å koordinere tjenester

Fremveksten av partnerskapet kan også forstås i kjølvannet av større nasjonale velferdsreformer der stat og kommune møtes på tjenestenivå, herunder NAV-reformen, reformer i helsesektoren og i barnevernet. Alle disse reformene har i mer eller mindre grad opphav i statens ønske om å ta «grep» i forhold til sentrale utfordringer med sentrale velferdsordninger. Dette kan dreie seg om kvalitet og likhet som i barnevernet, likhet og kostnader som i helsereformen fra 2002, koordineringsutfordringer som NAV var et svar på, eller håndtering av oppgaveforskyvning som

Samhandlingsreformen innebærer. I kjølvannet av disse reformene oppstår det nye grensesnitt mellom stat og kommune som må håndteres. Langt på vei håndteres disse grensesnittene gjennom tradisjonelle virkemidler som lover og forskrifter, økonomiske eller normative virkemidler. Ut over dette – bl.a. som konsekvens av at statlige og kommunalt tjenestetilbud er tett sammenvevd og det dermed oppstår ett koordineringsbehov – oppstår også partnerskapstanken på denne arenaen. Med andre ord kan fremveksten av partnerskapet på dette nivået dels forstås som at nye strukturer oppstår og dels på bakgrunn av at de tradisjonelle virkemidlene ikke i tilstrekkelig grad ivaretar koordineringen godt nok. Det betyr at partnerskapet ikke nødvendigvis erstatter de hierarkiske virkemidlene, men kommer som et supplement. Med andre ord kan vi si at der de hierarkiske virkemidlene ikke strekker til, supplerer man med partnerskap og likeverdighet. Igjen kan dette betraktes som et forsøk på å trekke kommunene inn i et mer likeverdig samspill med staten.

8.2.2 Partnerskapets rolle i forhold til tradisjonelle styringsinstrumenter

Det empiriske spørsmålet i denne undersøkelsen er hvor reelt dette partnerskapet og likeverdigheten faktisk er: Hvordan har man tenkt at et partnerskap skal være, og hvordan er det i praksis? Vi har samtidig pekt på at partnerskap ikke erstatter mer tradisjonelle styringsinstrumenter, men kommer i tillegg. Hvilken betydning har i så fall partnerskapet i forhold til de øvrige tradisjonelle styringsinstrumentene? Er det f.eks. slik at partnerskapet representerer et glansbilde, mens det er de mer tradisjonelle virkemidlene som rår? Eller er det slik at partnerskap innebærer en nedtrapping av de hierarkiske virkemidlene?

Vi vil igjen vise tilbake til den todimensjonale fremstillingen av den tradisjonelle modellen for stat-kommuneforholdet, hvor avgrenset administrativ myndighet og politisk rammestyring var det ene ytterpunktet, og uavgrenset administrativ myndighet og politisk detaljstyring det andre (se side 63). I vårt materiale finner vi at *helsesektoren* særpreges av å ha mye øremerkede tilskudd og til dels et detaljert lovverk. *Skolesektoren* preges på sin side av å ha et detaljert lovverk. På den andre siden finner vi *barnevernet* og *sosialtjenesten* som har lite øremerking og detaljerte lover. Det er imidlertid ingenting i disse rammevilkårene som synes å verken hemme eller

fremme et likeverdig partnerskap. Det synes heller å være slik at disse rammevilkårene legger premissene for diskursen i partnerskapet. Med andre ord er det ikke spesielt sterke konfliktlinjer rundt det detaljerte lovverket som eksisterer eller rundt bruken av øremerkede tilskudd. Det er f.eks. liten debatt rundt tilskuddet til ressurskrevende brukere som er det største øremerkede tilskuddet innenfor denne sektoren. Slik sett kan vi si at gjeldende rammer legger visse føringer på dialogen mellom partene innenfor de ulike sektorene.

Samtidig ser vi også at partnerskapet på nasjonalt nivå innebærer forhandlinger om de juridiske og økonomiske rammevilkårene. Selv om konklusjonen nok er at konsultasjonsordningen i liten grad har bidratt til å påvirke disse ordningene, er slike saker likevel på dagsorden.

Med andre ord går forholdet begge veier, rammene legger premissene for diskursen i partnerskapet, mens partnerskapet samtidig søker å påvirke rammene. I og med at vi opererer innenfor et konstitusjonelt hierarkisk system, er ikke disse konklusjonene spesielt overraskende.

Det som er mer interessant er forholdet mellom partnerskapet og den andre dimensjonen avgrenset-uavgrenset administrativ styring. I hvilken grad er dette gjenstander for diskusjoner i partnerskapsordningen og hvilken innflytelse har partnerskapet på disse ordningene? Vi ser at denne typen ordninger ofte er tema i konsultasjonsordningene. [Dette avsnittet skal utdypes.]

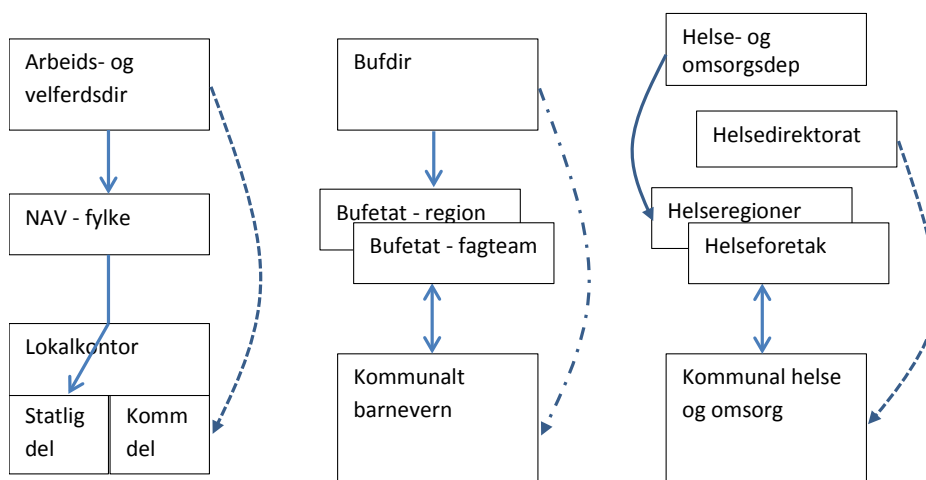
En viktig faktor for å forklare partnerskapets virkemåte, er med andre ord den juridiske og økonomiske kontekst, gjerne tradisjoner med bruk av slike virkemidler. Langt på vei har systemet innrettet seg med lovverk og øremerkede midler som i liten grad synes å bli påvirket av det nasjonale partnerskapet mellom stat og kommune. Tvert imot kan det se ut som at tradisjonene innenfor de ulike sektorene definerer utformingen av virkemidlene. En sammenligning av kvalifiseringsprogrammet og tilskuddsordningen for ressurskrevende brukere kan kanskje illustrere eksemplet. I sosialtjenesten er det lite tradisjon med slike ordninger, noe som kan forklare at det tok relativt kort tid før de øremerkede tilskuddene til programmet ble innlemmet i rammetilskuddet. Til sammenligning finner vi innenfor skole og helsesektoren tilsvarende finansiering av tiltak eller reformer som synes å ha

etablert seg som varige ordninger. Dette gjelder bl.a. tilskuddsordningen til grunnskolereformen i 1997, som eksisterer i beste velgående nå i dag. I helsesektoren finner vi tilsvarende ordninger som er av langvarig karakter. Det gjelder bl.a. øremerkede tilskudd til rustiltak og vertskommunetilskuddet.

8.2.3 Organisering av direktoratene

Vi har pekt på at partnerskapet arter seg ulikt i de fire sektorene. Naturlig nok vil skolesektoren være forskjellig siden vi her ikke har et statlig tjenesteapparat. Blant de tre øvrige ser vi at barnevernet skiller seg ut. Det lokale partnerskapet oppleves blant de fleste kommuner som lite likeverdig, selv om det nok er uenighet om hvorvidt et mer eller mindre styrende Bufetat er et onde eller ikke. En vesentlig forklaring på at barnevernet skiller seg ut, kan forklares med hvordan styringsstrukturen er bygd opp og hvordan sektordepartementene utøver sin faglige veilederrolle overfor kommunene. Vi skal forsøke å utdype dette ved å sammenligne hvordan staten innenfor de tre sektorene utøver sin faglige veilederrolle overfor kommunene og styrer eget statlige tjenesteapparat.

Figur 8.1 *Styringsstrukturen i de tre sektorene*



Den statlige delen av NAV kjennetegnes av å ha sterk statlig målstyring, og har ellers en sterk faglig oppbacking på fylkesnivå. Arbeids- og velferdsdirektoratet er imidlertid tydelige på at de ikke

benytter det statlige fylkesleddet til å drive veiledning av de kommunale tjenestene. Det er med andre ord ingen styring av den kommunale delen av NAV-kontorene via fylkesleddet. Den faglige veiledning av den kommunale delen av NAV foregår primært gjennom embedsoppdraget til fylkesmennene, noe som også koordineres med parallell informasjon via det statlige fylkesleddet.

Det statlige barnevernet har, på samme måte som den statlige delen av NAV, utstrakt bruk av målstyring. Som følge av en forholdsvis sterk utgiftsvekst, er det også de siste årene lagt mye vekt på å redusere kostnader. På samme måte som i NAV, har barnevernet også et sterkt regionalt nivå, men da i to ledd (regionkontor og fagteam). Det spesielle innen barnevernet er imidlertid at den faglige veilerollen er lagt til Bufetats tjenestutførende enheter, dvs. fagteamene. Med andre ord kan vi her se at *målene for det statlige barnevernet om å redusere kostnader, skal ivaretas av samme tjenestutførende enhet som skal veilede kommunene*. Implikasjonene av dette er at kommunene opplever at den faglige veiledningen gjennomføres av Bufetats ønske om å realisere egne målsettinger. I tillegg ser det ut til at Barne- ungdoms-, og familiedirektoratet i liten grad har utviklet en særskilt faglig veilerolle ut over den som ivaretas gjennom fagteamene.

Helsesektoren skiller seg fra de øvrige sektorene ved å ha en todelt styringsstruktur mot henholdsvis statlige og kommunale tjenester. De statlige tjenestene er her direkte styrt av departementet via de regionale helseforetakene. Helsedirektoratet spiller en beskjeden rolle i styringen av helseforetakene, med noen unntak (bl.a. drg-systemet). Helsedirektoratet har på sin side et tydelig og omfattende fagansvar for de kommunale helse- og omsorgstjenestene. *I og med at Helsedirektoratet ikke har noe direkte instruksjonsrett overfor helseforetakene i denne modellen, oppstår det heller ikke rollesammenblanding mellom styringen av helseforetakene og veiledningsrollen overfor kommunene*. Det betyr også at Helsedirektoratet i praksis ikke har noe statlig tjenesteapparat som de kan benytte til å veilede kommunene, slik vi ser innenfor barnevernet.

Poenget med denne sammenligningen er å vise at variasjonene i styringsstrukturen mellom sektorene kan gi ulike forutsetninger for å skape likeverdighet i partnerskapet mellom stat og kommune. Som nevnt over, er det primært barnevernet – av de tre sektorene med statlig-kommunalt tjenestesamarbeid – som opplever at

partnerskapet bærer preg av overstyring fra statlig hold. Her finner vi også at tjenestesamarbeidet får et hierarkisk preg ettersom den faglige veilederrollen utøves innenfor det statlige tjenesteledet som skal samarbeide med kommunen. Til sammenligning finner vi i helsesektoren at disse rollene er klart adskilt i og med at direktoratet utøver den faglige veilederrollen overfor kommunene, mens departementet har styringen over helseforetakene. I NAV ser vi tilsvarende at direktoratet primært benytter fylkesmannen i den faglige veilederrollen, og at det statlige tjenesteledet holder seg en armlengdes avstand fra de kommunale tjenestene

8.2.4 Tradisjonell innretning av sektorene

For å forstå forskjellene i partnerskapet mellom de sektorene vi har studert, er det også nødvendig å ta i betraktning at historien er veldig ulik.

Det tre tjenestene som inngikk i *NAV* hadde lang tradisjon for å samarbeide. De tre tjenestene som ble sammenslått hadde vært gjennom mange år med ulike tiltak for å styrke samarbeid og koordinering. Når reformen startet var det mange som hadde erfaringer med såkalte OSK-kontor og i samordningsforsøket testet man også ut mer helhetlige modeller i en rekke kommuner. På 1990-tallet ble det også gjennomført tilsvarende samarbeidsforsøk mellom de tre tjenestene. Med andre ord kan vi si at når reformen startet, hadde de tre tjenestene rimelig godt kjennskap til hverandre.

Tilsvarende gjelder også i *helsesektoren*. Reformene her gikk i to faser. Først overførte man spesialisthelsetjenesten til staten i 2002 og dernest innførte man Samhandlingsreformen omtrent 10 år etter. I denne tiårsperioden hadde også spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten utviklet et tett samarbeid omkring kompetanse og pasientflyt mellom statlig og kommunalt tjenestenivå. Langt på vei kan vi si at samhandlingsreformen bygger på disse tradisjonene.

I *barnevernet* var situasjonen derimot annerledes. Her fikk man på en og samme tid en statliggjøring av det fylkeskommunale barnevernet og etablering av nye og komplekse grensesnitt mellom stat og kommune. Ikke minst fikk man her et system hvor stat og kommune var gjensidig avhengig av hverandre. Staten var avhengig

av det kommunale forebyggende arbeidet for å nå sine mål og kommunene var avhengig av statlige virkemidler.

Det er rimelig å anta at partnerskapet i både NAV og helsesektoren hadde bedre forutsetninger i og med at man kunne støtte seg på tidligere samarbeidstradisjoner, noe man ikke kunne i barnevernet. Mye av reformprosessen i NAV og helsesektoren dreide seg dermed om å løse kjente problemstillinger, mens samarbeidet i barnevernet i større grad bygde på et nytt og ukjent system, herunder arbeids- og ansvarsfordeling mellom stat og kommune.

9 Aktuelle tiltak

[Denne delen skal bearbeides videre til endelig utgave]

Representasjon av kommunene

Erfaringen fra helsesektoren viser at likeverdigheten utfordres av kompetanseforskjellen mellom det statlige og kommunale nivået, i den forstand at større reformer normalt vil planlegges på statlig nivå. Staten vil dermed ha en tilbøyelighet til å definere reformens innhold, mens kommunene må godta de premissene som legges på nasjonalt nivå. Innenfor NAV ser vi at kommuneinteressene var langt sterkere representert i planleggingsprosessen, bl.a. gjennom Sosial- og helsedirektoratets representasjon og deres rolle som fagansvarlig for sosialtjenesten. Vi kjenner ikke i detalj til Helsedirektoratets rolle i samhandlingsreformen, og deres rolle som fagmyndighet for kommunale pleie- og omsorgstjenester, og dermed aktuelle støttespillere for kommunene i reformplanleggingen. Det er likevel tydelig at mye av denne reformen er utformet på departementsnivå, men ikke uten involvering fra direktoratet. På bakgrunn av dette er det rimelig å konkludere med at premissene for likeverdighet legges i den nasjonale planleggingen av tjenestene eller tjenestesamarbeidet. *Likeverdigheten forutsetter dermed at det er aktører i prosessen som representerer kommunene.* Det at NAV tross alt fungerer som et lagte mer integrert partnerskap i dag enn det tjenestesamarbeidet gjorde tidligere, skyldes nok i stor grad at kommuneperspektivet var sterkt representert i planleggingsprosessen. Reformprosessen i barnevernet kan her stå som eksempel på det motsatte. Denne reformen var primært planlagt og styrt fra sentrale myndigheter, og ut fra den forståelsen at det var staten som måtte ordne opp.

Betydningen av faglig veiledning

Erfaringene fra NAV viser at *den faglige veiledningen og støtte av kommunale tjenester er viktig med tanke på at statlige og kommunale tjenester*

skal matche hverandre rent faglig. Når sosialtjenesten føler seg forlatt av kommunene og ikke tatt imot av staten, er dette et uttrykk for behov for aktører som har tar fagansvar for kommunale tjenester. Vi har også sett innenfor helsesektoren at helseforetakene hvor legene har dominert, har hatt en viss definisjonsmakt overfor kommunene som i hovedsak bemannes av sykepleiere og helsefagarbeidere. Noe av det samme finner vi også i barnevernet, der Bufetat gjerne har rekruttert barnevernsarbeidere med mest eller lengst erfaring. I det praktiske samarbeidet vil dette gjerne bidra til et mindre likeverdig partnerskap der den ene parten har større faglig status enn den andre.

Dette gjenspeiler seg også på nasjonalt nivå der direktoratene med sin slagkraftige stab blir KS overlegen som partner.

Avklaring av interessemotsetninger på forhånd

Vi har sett at det lokale partnerskapet skiller seg på den måten at man i barnevernet har vært opptatt av å tydeliggjøre arbeidsdelingen og ansvarsforholdet (vektlegging av det mekaniske), mens man i de øvrige sektorene har vært mer opptatt av å håndtere praktiske forhold som vanskelig lar seg håndtere av et regelverk (vektlegging av det organiske). I lys av at det praktiske partnerskapet fungerer bedre i både NAV og helsesektoren, skulle man tenke seg at partnerskap med en organisk innretning er mer velfungerende. Dette vil imidlertid være å trekke for raske konklusjoner. Det som nok skiller NAV og helsesektoren fra barnevernet, er at for de to førstnevnte sektorene hadde avklart mer grunnleggende interessemotsetninger på nasjonalt nivå. Konsekvensen av dette kan da være at partnerskapet får en mer organisk form i den forstand at man her blir opptatt av mer praktiske forhold i partnerskapet. I barnevernet synes det å være mer grunnleggende utfordringer i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune, bl.a. uklarheter rund finansieringsansvar og myndighet over valg av tiltak, noe som gjør at mer partnerskapet blir dominert av uavklarte prinsipielle spørsmål. Det at man i barnevernet har opprettet en tvisteløsningsordning, er også en illustrasjon på at man her lokalt har et grensesnitt mellom stat og kommune som er mindre avklart enn i de øvrige sektorene. Av dette kan vi kanskje konkludere mer generelt med at *et for å lykkes bedre med et lokalt partnerskap, er det nødvendig å på forhånd ha avklart mer grunnleggende interessemotsetninger mellom stat og kommune.* Vi skal

ikke se bort i fra at kommunenes involvering planprosessen – spesielt innen NAV – kan ha bidratt til at man her har luket vekk mange av de utfordringene som man i dag sliter med i barnevernet.

Klart bilde av behovene – tiltak for informasjonssiling

Norsk kommunesektor er svært heterogen, og behovene og tilstanden kan være likeså. Dersom systemer for kvalitetsvurdering skal bidra til reell skoleutvikling, er det viktig at informasjon og veiledning er relevant. *For mye* informasjon i systemet kan i seg selv bli et hinder for skoleutvikling. Norske skoleeiere og skoler bombarderes med informasjon om alt mulig rart. Det er viktig at KS, Utdanningsdirektoratet og andre tilretteleggende aktører har et godt grep om de viktige og sentrale behovene hos skoleeierne, slik at overarbeidede skoleeiere ikke møter en barriere i å søke, hente og bearbeide relevant informasjon.

Skreddersømtiltak

Kommunene etterspør samarbeidsformer som veiledning, samarbeid i nettverk om utvikling, tilrettelagt kontakt og informasjon osv. Men informasjonen må være tunet inn mot konkrete behov, problemer og løsninger. Overordnet informasjon og generelle tiltak kan fort bli ”bortkastet tid”. Det er viktig at KS, Fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet får til en god oppgavefordeling og avgrensning seg i mellom i forhold til hva de skal bidra med. Å rette inn innsatsen mot mer spesialiserte problemområder, kan eksempelvis være en måte å organisere innsatsen og hjelperollen for KS.

Nasjonale myndigheters veiledning

Dersom det er slik at det er forskjeller i hvordan fylkesmannen ivaretar sin skolefaglige veiledning overfor kommunene, er det viktig at direktorat og fylkesmannsembete avklarer hva som skal være veiledningstilbudet og hvordan samarbeidet mellom de to kan organiseres regionalt.

Én vei å gå er å avgrense fylkesmannens veiledningsrolle innen grunnutdanning til kun å gjelde veiledning om regelverket. Fylkesmannen er tilsynsmyndighet og klagesaksbehandler etter bl.a opplæringsloven. Da er det naturlig at fylkesmannen også ivaretar en veiledningsrolle overfor kommunene om dette regelverket.

Veiledning knyttet til områder som skoleutvikling, skoleledelse, kompetanseutvikling osv., vil da måtte ivaretas av Utdanningsdirektoratet. På denne måten vil de mer hierarkisk relaterte veiledningsoppgavene legges til fylkesmannen, mens det mer interaktive og utviklingsrettede arbeidet vil kunne håndteres av direktoratet. Veiledning, rådgivning og kompetanseutvikling er aktiviteter hvor partene i utgangspunktet skal være mer jevnbyrdige enn ved den tradisjonelle hierarkiske myndighetsutøvelsen. Ut i fra dette perspektivet er det i utgangspunktet et dilemma at overordnede myndigheter også skal veilede og utvikle. I dette kan det ligge en sterkere normering enn ønskelig. Samtidig er det ikke til å komme bort fra at man må trekke på de fag- og kompetansemiljøene som finnes. En fordeling av veiledningsoppgavene som foreslått over, kan muligens forenkle veiledningsrollen for både direktorat og fylkesmannsembete.

Litteraturliste

[Kommer i trykt utg.]