

Marthe Indset, Jan Erling Klausen, Geir Møller, Eivind Smith og Hilde Zeiner
Likeverdighet mellom stat og kommunesektor
Samarbeidsrapport NIBR/TF

Sammendrag av sluttrapporten

Tanken om et likeverdig partnerskap mellom stat og kommune ble offisiell norsk politikk i 1993. 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. Men hva er den formelle statusen for denne likeverdigheten, og hvor stor er den reelle likeverdigheten? Hvilke tiltak kan være aktuelle for å øke likeverdigheten?

Kapittel 2 viser at partnerskapstanken er tett koblet til målet om rammestyring. Dette kan historisk kobles til den generelle fristillingstendensen på 1980-tallet. Det er innført ordninger som skal styrke partnerskapet både nasjonalt og regionalt. 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. Her har staten omfattende fullmakter til å binde opp kommunene og redusere deres handlefrihet, gjennom lovfestede bestemmelser i særlover og forskrifter, samt utøvelse av tilsyn og klagebehandling. Disse elementene presenteres i noen detalj, med henvisning til aktuelle diskusjoner om grunnlovsfesting av det lokale selvstyret og innføring av uavhengige tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune. Kapittelet 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 **rettsgrunnlaget** for partnerskap og likeverdighet. Det påpekes at begrepet ”likeverdighet” bare er relevant når det gjelder kommunenes forhold til den utøvende statsmakt, siden både regjeringen og kommunene er bundet av loven og dermed kan være likeverdige innenfor lovens rammer. Denne likeverdigheten brytes imidlertid hvis fylkesmannen eller andre ledd i statsforvaltningen overprøver kommunens utøvelse av skjønn innenfor lovens rammer. Avsnittet viser at tvisteløsningsordninger som er etablert i tilknytning til NAV-reformen, samhandlingsreformen og barnevernet har liten rettslig kraft, og slik sett ikke sikrer likeverdighet i juridisk forstand. Samtidig gir de signaler om en nyorientering som kan innebære økt grad av likeverdighet på sikt.

Andre avsnitt retter seg mot de **økonomiske virkemidlene** statlig styring, og spesielt bruken av øremerkede midler. 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. Men det er forholdsvis stor forskjell mellom de fire sektorene. Det er klart mest bruk av øremerkede tilskudd innenfor helse- og omsorgssektoren, 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. Sosialtjenesten/NAV og barnevernet har relativt lite øremerkede tilskudd både i absolutte og relative tall.

Det tredje avsnittet handler om **konsultasjonsordningen**. Det er gjort en intensiv gjennomgang av revisjonen i 2011 av den bilaterale avtalen mellom BLD og KS om barnevernet. Både selve konsultasjonsmøtet og den foregående bilaterale prosessen mellom de to partene i avtalen var preget av fri og åpen dialog. 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 gir dermed ikke et dekkende bilde av det reelle forholdet mellom stat og kommune på barnevernsområdet. Avsnittet 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. Statens overtakelse av oppgavene til det fylkeskommunale barnevernet nødvendiggjorde et tjenestesamarbeid mellom statlig og kommunalt barnevern, regulert av bilaterale avtaler mellom Bufetat og den enkelte kommune. De første avtalene bar 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.

Partnerskap og likeverdighet ble øyensynlig ikke satt høyt på dagsorden i forvaltningsreformen i barnevernet. Gjennomgående opplever ikke det kommunale barnevernet likeverdighet i praksis, særlig fordi kommunene opplever å bli overprøvd av det statlige barnevernet. Dermed har likeverdigheten vært økende på det formelle nivået, men i mindre grad i den praktiske samhandlingen. Følgelig legger informantene i barnevernet liten vekt på avtalene som er inngått, men 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, men opplever å bli styrt gjennom det statlige tjenesteapparatet. En innfløkt arbeidsdeling mellom stat og kommune, sammen med direktoratets sammenblanding av rollene knyttet til etatsstyring og faglig veiledning, skaper en situasjon der kommunene i praksis opplever å bli tvunget inn i et hierarkisk forhold til det statlige barnevernet. Graden av likeverdighet er dermed liten, særlig i den praktiske samhandlingen.

Kapittel 5 tar for seg **NAV-reformen**, hvor deler av sosialtjenesten har inngått i et felles statlig-kommunalt lokalkontor. I utformingen av reformen ble kommunenes interesser rimelig godt ivaretatt. Informanter i kommunene opplever imidlertid ikke at de statlige og kommunale tjenestene ved lokalkontorene er likeverdige. Dette skyldes særlig at de statlige tjenestene dominerer i NAV-kontorene, ikke at staten styrer de kommunale tjenestene. Den statlige delen av NAV-kontoret har et tungt fagdirektorat i ryggen, mens kommunenes sosialtjeneste mangler tilsvarende faglig støtte. Noe paradoksalt 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.

Kapittel 6 tar for seg **samhandlingsreformen**. Kommunenes ansvar innenfor sektoren har økt. Kommunehelsetjenesten har fått stadig flere oppgaver, noe som også har endret de kommunale tjenestenes karakter. Samhandlingsreformen 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 kommunehelsetjenesten.

Case-kommunene opplever ikke likeverdighet i relasjonen til staten eller helseforetakene. Den statlige reguleringen oppleves imidlertid ikke som problematisk så lenge loven gir kommunene et stort handlingsrom. Kommunene opplever imidlertid noe større likeverdighet knyttet til avtalene

og tjenestesamarbeidet. Man 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. Informantene legger til grunn en avgrenset forståelse av likeverdighet, som dreier seg om gjensidig respekt for kompetanse- og ansvarsområder. Rettsanvendelsesskjønnet skal gjøres av kommunene, nasjonale mål må kunne tilpasses til lokale forhold, noe kommunene må ha kompetanse til. Staten må gi rom for lokale tilpasninger, blant annet ved å respektere avtalene og å akseptere at tolkningen av rettsanvendelsesskjønnet skal gjøres av kommunen.

Kapittel 7 dreier seg om **grunnskolesektoren**, hvor partnerskap er en mindre sentral form for samhandling mellom stat og kommuner enn i andre sektorer. Staten har ikke noe direkte ansvar for å levere tjenester til brukere av skole på kommunalt nivå. Samspillet mellom kommune og stat ser ut til å være mye tettere og mer sammenvevd i dag enn tidligere. 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. Mange kommuner etterspør mer tilrettelagt veiledning og dialog om konkrete problemstillinger, og opplever at de noen gang blir utsatt for ”distraherende” statlige pålegg som leksehjelp og ekstra fysisk aktivitet. Dette skyldes måten påleggene gjennomføres på. Bildet er dermed at staten på mange måter styrer som før, men supplerer med andre metoder.

GNIST-satsingen er et eksempel på samarbeid mellom stat og kommune som har tatt form av et partnerskap. Det er inngått en avtale mellom staten og blant andre KS om tiltak for å styrke læreryrket og lærerutdanningen. Kommunene deltar i regionale GNIST-samarbeid. Kommunene ønsker bedre muligheter til å påvirke det tilbudet som gis. GNIST-avtalen er 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.

Kapittel 8 inneholder en **sammenlignende diskusjon**, som åpner med å gi kortfattede **konklusjoner** knyttet til graden av formell og reell likeverdighet mellom stat og kommune. På nasjonalt nivå gir undersøkelsene grobunn for en viss optimisme på det lokale selvstyrets vegne. Dette skyldes særlig det historisk lave nivået på øremerkede midler, men også signaler om økt rettslig likeverdighet i de nye ordningene for tvisteløsning innenfor barnevernet, NAV og primærhelsetjenestene. Samtidig er omfanget og detaljeringsgraden i statlig regelutforming svært betydelig, men det vises til regjeringens uttalte mål om at reglene skal utformes slik at den lokale handlingsfriheten i større grad tas hensyn til.

De sektorvise partnerskapsordningene er i ulik grad preget av likeverdighet. I barnevernet, NAV og primærhelsetjenestene ble utformingen av avtalene mellom kommunene og de regionale statsetatene langt på vei styrt av staten. Innen helse- og omsorgssektoren oppleves avtalene å være definert av staten, men likevel oppleves prosessen med avtaleinngåelsene som forholdsviss likeverdig i den forstand at kommunene har fått medvirke. Også ved undertegnelse av avtalene i NAV var mange av premissene lagt, men disse premissene hadde ivaretatt kommunenes interesser i stor grad. Avtalene innen barnevernet synes å ha fått mindre praktisk betydning enn avtalene i de øvrige sektorene, og det er også innenfor denne sektoren at tjenestesamarbeidet fremstår som minst likeverdig. Innenfor NAV preges tjenestesamarbeidet av at staten holder seg på en armlengdes avstand, og samarbeidet med de statlige tjenestene oppleves som mer likeverdig enn før reformen. Samhandlingsreformen er ennå noe kommunene har begrenset erfaring med. Samtidig som pasientflyten mellom stat og kommune kan oppleves som krevende å håndtere, oppleves avtalene i seg selv og dialogen i ulike samarbeidsfora å ha en positiv effekt på likeverdigheten i samhandlingen. I skolesektoren knyttes det vurderinger til satsingen GNIST, som innebærer et partnerskap mellom aktører fra stat og sivilsamfunn på nasjonalt plan, med

regionale fora hvor representanter fra skoleeier/skoleleder deltar. Kommunenes rolle som skoleeier fremstår som uklart, og GNIST kan ikke sies å utgjøre noe element av likeverdighet mellom stat og kommuner. Sektoren oppleves generelt som svært styrt av staten, med lite lokalt handlingsrom og liten reell likeverdighet.

Kapittel 9 gir til kjenne et antall aktuelle **tiltak**, som kan styrke likeverdigheten. Stortinget kan presisere at et visst omfang av kommunal handlefrihet etter loven skal overlates til kommunene. Konsultasjonsordningen skal nå gi kommunesektoren en utvidet rolle i lovgivningsprosessene, noe som kan gi kommunesektoren en anledning til å gi innspill om hvordan signaler om kommunal handlefrihet kan legges inn i lovenes forarbeider. Kunnskapene om statlige retningslinjer for utarbeiding av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren bør styrkes i alle statlige instanser som er involvert i utarbeidelse av regelverk rettet mot kommunesektoren. Statlige tjenestemenn bør bevisstgjøres om at regelutforming må bygge på en forståelse for kommunesektoren og dens behov og være i samsvar med måten kommunene styres og organiseres på. Det bør nedsettes et regjeringsoppnevnt utvalg (NOU) med mandat til å vurdere samsvaret mellom retningslinjene og alle bindende statlige bestemmelser overfor kommunene.

Dagens øremerkede midler bør gjennomgås, for å sikre at de er i samsvar med retningslinjer gitt av regjeringen. Kommuneøkonomiproposisjonen bør drøfte de øremerkede midlene i neste års økonomiske opplegg, med henvisning til retningslinjene. KS bør bruke statens retningslinjer aktivt og konsistent når øremerkede tilskudd tas i betraktning innenfor konsultasjonsordningen. KS bør vurdere om dagens retningslinjer er dekkende, eller om de bør modifieres.

Rapporten foreslår at fylkesmannens rolle som ”talsmann for lokaldemokratiet” videreføres og styrkes. Fylkesmannen bør i større grad brukes som kanal til å formidle til FAD og andre departementer tilfeller av motstrid mellom ulike statlige krav og beslutninger, der disse oppfanges av KS og kommunene. Det er behov for tiltak som kan samordne tilsynsutøvelsen ytterligere, særlig samordningen med tilsynsmyndigheter utenfor fylkesmannsambetet.

Mange kommuner uttrykker stort behov for ulike typer veiledning. Samhandlingen med de statlige tjenestesektorene preget av stor ubalanse kompetansemessig, noe som truer likeverdigheten og er til hinder for at kommunene skal kunne opptre som likeverdige partnere. Samtidig innebærer ikke minst samhandlingsreformen økte krav til kommunal fagkompetanse. Fylkesmannsembetene sitter på mye fagkunnskap, men veiledning fra dette hold kan være problematisk i forhold til hensynet til kommunenes autonomi. Det bør legges vekt på å utvikle veiledningsformer som kombinerer ulike kilder til faglig input og veiledning, både interne statlige og eksterne, samt åpner for dialog og fri meningsutveksling. Samtidig bør veiledningstiltakene i større grad bli initiert og utformet av grunnplanen i sektorene, altså av kommunene. ”Best practice” i de enkelte fylkesmannsembeter bør i større grad løftes frem som eksempler. Statlig veiledning bør generelt legge vekt på å få frem differansen mellom det som kan regnes som faglig god standard, og det som er lovens minstekrav.

NIBR og TF slutter seg til forslaget om å opprette en uavhengig forvaltningsdomstol eller et domstollignende forvaltningsorgan som kan ha en slik funksjon. Denne bør få status som domstol, og ikke bare være rådgivende, uavhengig av om det opprettes en samlet nasjonal domstol eller om de sektorvise ordningene videreføres. Det bør vurderes å revidere reglene for klagebehandling, slik at de bringes bedre i samsvar med målet om likeverdighet og partnerskap.