

Rapport 1999:21

Styrt selvstyre?

Om samhandling og virkemiddelbruk i forholdet mellom regional stats-forvaltning og kommunesektoren

Forord

På oppdrag fra Oppgavefordelingsutvalget og Arbeids- og administrasjonsdepartementet har Statskonsult foretatt en kartlegging og analyse av regional statsforvaltnings virkemiddelbruk overfor kommunesektoren. Hensikten med prosjektet har vært å få kunnskap om både *deformelle* rammeverket og den *faktiske* virkemiddelbruken.

Det ble oppnevnt en referansegruppe for prosjektet bestående av representanter fra regional statsforvaltning (3), kommunesektoren (2), Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Oppgavefordelingsutvalgets sekretariat. Deltakerne fra regional statsforvaltning har vært assisterende fylkesmann i Vest-Agder, fylkeslegen i Vestfold og utdanningsdirektøren i Vestfold. Fra kommunesektoren har fylkesrådmannen i Nordland og en representant fra Kommunenes Sentralforbund møtt. Referansegruppen har bistått med å kvalitetssikre faktagrunnlaget og kommentere utkast til rapport underveis i prosjektet.

Vi vil takke alle informantene som har stilt sin tid og kunnskap til disposisjon for vårt arbeid.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av Ingunn Botheim, Marit Johannessen, Jacob Kringen og Ursula Winje.

Oslo, november 1999

Jon Blaalid
direktør

Innhold

1	Innledning.....	9
1.1	Bakgrunn.....	9
1.2	Mål for prosjektet.....	9
1.3	Avgrensning og utdyping av problemstillinger	9
1.4	Metode og datagrunnlag	10
1.4.1	Tilnærming.....	10
1.4.2	Metodiske begrensninger	11
1.4.3	Begrepsbruk	11
1.5	Analyseperspektiv	11
1.5.1	Styringsløyfe.....	12
1.5.2	Perspektiver på forholdet mellom staten og kommunesektoren	12
1.6	Organisering av arbeidet.....	13
2	Statens styring av kommunesektoren og regional statsforvaltnings rolle	15
2.1	Statlig styring og kommunalt selvstyre	15
2.1.1	Utgangspunkt for statlig styring	15
2.1.2	Finansiering av kommunesektorens oppgaver	16
2.2	Hva er regional statsforvaltning?	17
2.3	Samordning av statlig virkemiddelbruk	19
2.3.1	Departementenes samordningsansvar.....	19
2.3.2	Fylkesmannens særskilte rolle.....	20
3	Organisering og styring av forvaltningen på de ulike sektorer	22
3.1	Helseektoren	22
3.1.1	Generelt om sektoren.....	22
3.1.2	Kommunesektorens ansvar og oppgaver	22
3.1.3	Fylkeslegens ansvar, oppgaver og virkemidler	23
3.2	Sosialektoren	25
3.2.1	Generelt om sektoren.....	25
3.2.2	Kommunesektorens ansvar og oppgaver	25
3.2.3	Fylkesmannens ansvar, oppgaver og virkemidler	26
3.3	Utdanningsektoren	27
3.3.1	Generelt om sektoren.....	27
3.3.2	Kommunesektorens ansvar og oppgaver	27
3.3.3	Statens utdanningskontors ansvar, oppgaver og virkemidler....	28
3.4	Miljøvernsektoren.....	29
3.4.1	Generelt om sektoren.....	29
3.4.2	Kommunesektorens ansvar og oppgaver	30
3.4.3	Fylkesmannens ansvar, oppgaver og virkemidler	31
4	Erfaringer med styringsforholdet mellom regional stat og kommunesektoren.....	33
4.1	Innledning	33
4.2	Departementenes styring av regional statsforvaltning	33
4.3	Formidling av styringssignaler til kommunesektoren	34
4.4	Rapportering, tilsyn og kontroll	36
4.4.1	Rapportering.....	36
4.4.2	Tilsyn og kontroll	37
4.5	Oppfølging og tilbakemelding	38
4.6	Kommunesektorens bruk av regional statsforvaltning	39

4.6.1	Kommunene	39
4.6.2	Fylkeskommunen.....	39
4.7	Samordning av regional statsforvaltnings virksomhet	41
4.8	Synspunkter på regional stats rolle og virkemiddelbruk.....	42
4.8.1	Helsesektoren	42
4.8.2	Sosialsektoren.....	43
4.8.3	Utdanningssektoren	43
4.8.4	Miljøvernsektoren.....	43
4.8.5	Regional stats roller som rådgiver og kontrollør.....	44
4.9	Oppsummering.....	45
5	Drøfting og analyse	47
5.1	Innledning.....	47
5.2	Virkemiddelbruk i styringens ulike faser	47
5.3	Kjennetegn ved statlig virkemiddelbruk – rammebetingelser og regional stats rolleutøvelse.....	49
5.3.1	Sentrale rammebetingelser	49
5.3.2	Statlig overstyring eller sektorvise allianser?.....	50
5.3.3	Kommunestørrelse.....	51
5.3.4	Regionalt spillerom og rolleutforming	51
5.4	Samordning – reelle prioriteringer eller sammensydde forventninger? 52	
5.5	Hva kjennetegner styringsrelasjonen mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren?	54
5.5.1	Innledning	54
5.5.2	Regional stat og fylkeskommunen – et løst koblet system?.....	55
5.5.3	Regional stat og kommunene – fra hierarki til partnerskap?	55
5.5.4	Styrt selvstyre - et fjerde perspektiv?	56
5.6	Hvordan kan styringsforholdet forbedres?	57
5.6.1	Avklarte roller og forventninger.....	57
5.6.2	En mer likeartet regional stat	58
5.6.3	Forbedringsmuligheter med utgangspunkt i styringssløyfen....	58
6	Samlet vurdering.....	59
6.1	Spenningsforhold mellom staten og kommunesektoren.....	59
6.2	Er det variasjoner i virkemiddelbruken?	60
6.3	Er det <i>utformingen</i> eller <i>bruken</i> av virkemidlene som er førende på regional stats samhandling med kommunesektoren?.....	60
6.4	Er det sektorvise allianser eller er samhandlingen preget av regional statlig samordning?	61

Vedlegg: Intervjugal

Sammen drag

På oppdrag fra Oppgavefordelingsutvalget og Arbeids- og administrasjonsdepartementet har Statskonsult foretatt en kartlegging og analyse av roller og virkemiddelbruk i samhandlingen mellom regional stat og kommunesektoren.

Målet med prosjektet har vært å fremskaffe kunnskap om vektleggingen og sammensetningen av virkemiddelbruken i samhandlingen mellom staten og kommunene. Hensikten har vært å få kunnskap om både *deformelle* rammer og den *faktiske* virkemiddelbruken. Resultatet av kartleggingen og analysen skal utgjøre en del av kunnskapsgrunnlaget for Oppgavefordelingsutvalgets videre arbeid.

Gjennomgangen har søkt å gi kunnskap om virkemiddelbruk i styringen på følgende sektorer: helse, utdanning, sosial og miljø. På statlig regionalt nivå er disse sektorene representert ved henholdsvis fylkeslege, utdanningskontor og fylkesmann. Gjennomgangen er basert på dokumentstudier og intervjuer med informanter i regional statsforvaltning, fylkeskommunen og til sammen seks kommuner i to fylker.

Hensikten med kartleggingen har vært å få en oversikt over tilfanget av statlige styringsvirkemidler overfor kommunene og fylkeskommunene på de utvalgte sektorene. Virkemidlene kan være:

- normative virkemidler (regulering, kontroll, tilsyn, påbud)
- økonomiske virkemidler (statstilskudd, øremerkede midler/rammer)
- pedagogiske virkemidler (veiledning/rådgivning, spisskompetanse)

Gjennomgangen viser at regional statsforvaltning har en forholdsvis sentral rolle med hensyn til formidling av nasjonale mål, at de er svært tungt inne i forhold til rapportering, kontroll og tilsyn, og at de er mindre inne i forhold til tilbakemelding til kommunesektoren. Kommunesektoren er gjennomgående sterkt kritiske til både omfang og hyppighet av statlige rapporteringskrav, og mener at dette ikke står i forhold til den tilbakemeldingen de selv får.

Kartleggingen viser at regional statsforvaltning på de fire sektorene har alle tre typer virkemidler tilgjengelig, men i ulik grad. For eksempel har fylkeslegen få økonomiske virkemidler, mens fylkesmannens miljøvernavdeling har sterke normative virkemidler. Sett under ett opplever imidlertid kommunesektoren at det har skjedd en dreining i regional statsforvaltnings rolle, fra å være kontrollør til å bli mer veileder og rådgiver.

Fylkesmannen og utdanningskontorene har en annen rolle overfor fylkeskommunen enn overfor primærkommunene. På miljøvern, sosial- og utdanningssektoren er det større avstand mellom partene, og fylkeskommunen gir uttrykk for at regional statsforvaltning betyr lite for fylkeskommunen både i forhold til formidling av nasjonale mål og i forhold til veiledning og oppfølging. På helsesektoren derimot er det sterkere styringsrelasjoner mellom regional stat og fylkeskommunen. Fylkeslegen har i prinsippet samme rolle overfor fylkeskommunen som overfor primærkommunene. Samarbeidet

mellom fylkeslegen og fylkeskommunen karakteriseres som nært og godt i begge fylker.

Det fremkommer også at regional statsforvaltning forholder seg ulikt til kommunene, noe som har sammenheng med deres størrelse. Det viser seg ved at regional statsforvaltning som regel er tyngre inne med veiledning og rådgivning overfor de kommunene som har mangelfull kompetanse. Dette er gjerne små kommuner.

Kartleggingen viser at det til en viss grad er ulike oppfatninger mellom den sentrale ledelsen i kommunen og sektorlederne. Enkelte sektorledere er positive til statlig styring, og da spesielt øremerkede tilskudd. Dette kan ses som tegn på sektorvise allianser på tvers av forvaltningsnivåene.

Gjennomgangen viser at *utformingen* av virkemidlene og de rammer sentrale myndigheter legger på regional statsforvaltning, er førende for regional statsforvaltnings samhandling med kommunesektoren. Det er sentrale myndigheter som fastsetter nasjonale mål og pålegger kommunesektoren oppgaver, og dette gir rammer for regional stats utøvelse av rollen. Regional statsforvaltning er tyngst inne i styringen når det gjelder kontroll, tilsyn og rapportering i forhold til oppfølging av kommunesektorens oppgaver.

Selv om det formelle rammeverket gir klare føringer for regional statsforvaltnings samhandling med kommunesektoren, tilsier våre funn at måten regional statsforvaltning *braker* virkemidlene på også gir føringer for hvordan samhandlingen skjer. Dette handler om det vi kan kalle sektorvis styringsfilosofi og noe ulik rolleoppfatning. For eksempel kan utdanningskontorenes forsiktige rolle overfor fylkeskommunen illustrere hvordan regional statsforvaltnings *bruk*, eller manglende bruk, av tilgjengelige virkemidler gir føringer for samhandlingen med fylkeskommunen.

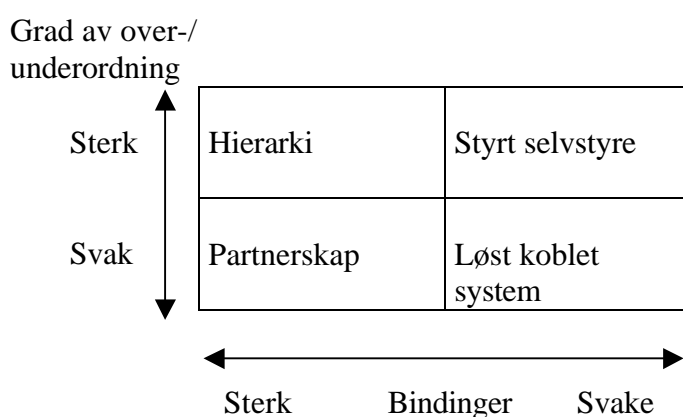
Forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren kan på mange måter sies å være mer preget av *vektorvis* engasjement enn *samordnet* virkemiddelbruk. De tre regionale etatene i vårt utvalg samordner, eller kanskje snarere samarbeider, i forhold til kommuneøkonomi og i forbindelse med møter med kommunene. Samordningen er imidlertid svak der hvor regional statsforvaltning er tyngst inne; i forhold til tilsyn, kontroll og rapportering. Statskonsult stiller bl.a. spørsmål ved i hvilken grad det er mulig og ønskelig å samordne regional statsforvaltnings virkemiddelbruk ytterligere. Hvis man ønsker en stor grad av samordning som også innebærer avveining og prioritering, vil man nærme seg utøvelse av lokalt politisk skjønn. Hvorvidt dette er ønskelig er et viktig spørsmål, ikke minst sett i relasjon til fylkeskommunens oppgaver.

Etter Statskonsults vurdering er det lite hensiktsmessig å diskutere samordning av *regional* statsforvaltnings virkemiddelbruk isolert fra den *sentrale* statsforvaltningens virkemiddelbruk. De regionale statsetatene er pålagt å utføre oppgaver på vegne av sektordepartementene. Regional statsforvaltning har i ulik grad fullmakter til å foreta avveininger mellom ulik hensyn, men som

hovedregel er det ikke tillagt regional statsforvaltning å foreta lokale avveininger i forhold til nasjonale mål.

Forholdet mellom staten og kommunesektoren kan karakteriseres som et mer eller mindre utpreget over-/underordningsforhold og av mer eller mindre sterke bindinger mellom nivåene (NIBR 1992:4). Ut fra disse dimensjonene har det vært vanlig å skissere tre perspektiver på forholdet mellom regional stat og kommunesektoren; hierarki, partnerskap og løst koblet system. Den fjerde kombinasjonen av disse variablene kan vi imidlertid ikke se har vært introdusert, dvs. kombinasjonen av høy grad av over-/underordning, men med svak binding. Vi har valgt å kalle dette perspektivet *styrt selvstyre*.

Samlet vil modellen se ut som følger:



Vi har benyttet denne inndelingen for å belyse forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren.

Med utgangspunkt i kartleggingen kan det argumenteres for at det i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunene har skjedd en dreining fra hierarki mot partnerskap. Det fremkommer imidlertid enkelte sektorvise forskjeller som nyanserer bildet noe. Forholdet til fylkeskommunen kan ses mer som et løst koblet system, hvor partene har relativt lite med hverandre å gjøre på tre av sektorene. For helsesektoren er situasjonen noe annerledes, hvor det er utstrakt kontakt og samarbeid mellom fylkeslegen og fylkeskommunen, og hvor særlig sykehusene er sentrale tilsynsobjekter for fylkeslegen.

Etter Statskonsults vurdering er imidlertid det fjerde perspektivet, styrt selvstyre, mest fruktbart i forhold til å kunne beskrive spenningsfeltet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren. Regional statsforvaltning befinner seg midt i dette spenningsfeltet, hvilket framgår klart av de funn som er presentert. Utfordringene for regional stat synes langt på vei å være å balansere hensyn mot hverandre, hvilket også gjør det vanskelig å tegne noe entydig bilde av mønstre i virkemiddelbruken eller å plassere de enkelte sektorområder innenfor en gitt styringsrelasjon.

På mange vis er forholdet mellom regional stat og kommunene hierarkisk basert, og virkemiddelbruken kan innplasseres innenfor en slik hierarkisk ramme. Samtidig tilsier både hensynet til kommunalt selvstyre og regionale

organers administrative kapasitet, at relasjonen til kommunene preges av svake bindinger. Dette kommer bl.a. til uttrykk ved at formelle lovbaserte virkemidler (som pålegg, påbud, oppheving eller omgjøring av vedtak, andre formelle sanksjoner etc.) i relativt liten grad benyttes. Den omfattende bruken av tilstandsrapportering som, litt uforpliktende, tilbakeføres kommunene slik at de på eget grunnlag kan vurdere status, forbedringsområder og eventuelle tiltak, må anses som et typisk uttrykk for et slikt perspektiv på stat-kommune-relasjonen. At regional stat i denne sammenhengen følger opp kommunene gjennom en såkalt *styringsdialog*, understreker ytterligere tvetydigheten i ”styrings”-relasjonen.

Slik sett framstår den utstrakte bruken av økonomiske virkemidler, der kommunene må oppfylle klare vilkår til handlingsplaner og resultatdokumentasjon, som en effektiv ”hybrid” innenfor spekteret av virkemidler. Kommunene føler seg klart forpliktet til å utløse slike midler, men samtidig får staten oppfylt sine ønsker uten bruk av mer entydige normative virkemidler som ville sette en hierarkisk basert styringsrelasjon på spissen.

Perspektivet styrt selvstyre innebærer også et kifte av fokus der partnerskap og funksjonsfordeling eller oppgavefordeling ikke framstår som eneste alternativ til sterk statlig styring. Stat-kommuneforholdet kan vanskelig forstås som partnerskap i denne sammenhengen. Oppgaver er ikke delt mellom stat og kommune i vanlig forstand (slik for eksempel helseoppgaver og utdanningsoppgaver er delt mellom kommune og fylkeskommune). Statens oppgaver i forhold til kommunene er knyttet til en generell overvåkning av sektorområdet, og de inngår slik sett i en *rolle* som myndighetsorgan. Vi kunne selvsagt forstå en slik myndighetsfunksjon som en del av den samlede oppgaveløsning, men dette ville være i strid med den helt sentrale rolle og det ansvar kommunene har for selve utføringen av oppgaver.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

På oppdrag fra Oppgavefordelingsutvalget og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (som bistår utvalget), har Statskonsult foretatt en kartlegging og analyse av roller og virkemiddelbruk i samhandlingen mellom regional stat og kommunesektoren.

Oppgavefordelingsutvalget ble nedsatt 5. juni 1998 og skal i sitt arbeid gi en samlet vurdering av dagens ansvars-, oppgaver- og funksjonsfordeling mellom stat, fylkeskommune og kommune. Utvalget skal videre komme med forslag til eventuelle reformer som kan styrke demokratiet, bedre grunnlaget for politisk styring i offentlig forvaltning, gi en mer brukervennlig forvaltning og bidra til en bedre offentlig ressursbruk. Utvalget skal avgi sin innstilling 1. juli 2000.

1.2 Mål for prosjektet

Målet med prosjektet er å fremskaffe kunnskap om vektleggingen og sammensetningen av virkemiddelbruken i samhandlingen mellom staten og kommunesektoren. Hensikten har vært å få kunnskap om både det formelle rammeverket og den faktiske virkemiddelbruken. Resultatet av kartleggingen og analysen skal utgjøre en del av kunnskapsgrunnlaget for Oppgavefordelingsutvalgets videre arbeid.

1.3 Avgrensning og utdyping av problemstillinger

Gjennomgangen skal gi kunnskap om virkemiddelbruk i styringen på ulike sektorer. Det har lagt rammer i forhold til at utvalget av sektorer ikke må være for snevert. Samtidig var det ønskelig fra oppdragsgivers side å gå i dybden med hensyn til virkemiddelbruken og få fram oppfatninger på de ulike forvaltningsnivåene med hensyn til statlig styring.

I samråd med oppdragsgiver ble følgende sektorer valgt for en nærmere gjennomgang: helse, utdanning, sosial og miljø. På statlig regionalt nivå er disse sektorene representert ved henholdsvis fylkeslege, utdanningskontor og fylkesmann. Dette gir mulighet for en sammenligning mellom sektorer som er representert ved ulike statlige virksomheter og sammenligning mellom sektorer (sosial og miljø) som er representert ved samme virksomhet (fylkesmannen). Hensikten med kartleggingen har vært å få en oversikt over tilfagene av statlige styringsvirkemidler overfor kommunene og fylkeskommunene på de utvalgte sektorene. Virkemidlene kan være¹:

- normative virkemidler (kontroll, tilsyn, påbud)
- økonomiske virkemidler (statstilskudd, øremerkede midler/rammer)
- pedagogiske virkemidler (veiledning/rådgivning, spisskompetanse)

¹ St meld nr 23 (1992-93), Eckhoff 1983

Det har vært et hovedpoeng i prosjektet å få kunnskap både om *deformelle* rammene for regional statsforvaltnings virkemiddelbruk overfor kommunesektoren, og om den *faktiske* virkemiddelbruken. Vi har søkt å finne ut hvordan virkemidlene brukes, og hva som er aktørenes oppfatninger av virkemiddelbruken.

Hensikten med prosjektet har bl.a. vært å få svar på følgende spørsmål:

- Er det variasjoner i virkemiddelbruken mellom de ulike sektorene?
- Er det variasjoner i virkemiddelbruken overfor ulike typer kommuner, og overfor hhv kommuner og fylkeskommuner?
- Er det *utformingen* eller regional stats *bruk* av de statlige virkemidlene som er førende på samhandlingen mellom regional stat og kommunesektoren?
- Er det ulike oppfatninger mellom administrativt nivå (den sentrale ledelse) og fagavdelinger (både i regional stat og kommunesektoren) når det gjelder statlig styring?
- I hvilken grad samordner regional statsforvaltning seg i forhold til kommunesektoren?

1.4 Metode og datagrunnlag

1.4.1 Tilnærming

Av hensyn til ønsket om dybde i prosjektet har vi valgt en kvalitativ tilnærming. Hovedtilnærmingen har vært dokumentstudier og intervjuer.

De skriftlige kildene har vært:

- lover og forskrifter på de ulike sektorene
- instruksjer o.l for regional statsforvaltning
- regelverk og retningslinjer for ulike tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren
- stortingsdokumenter
- offentlige utredninger
- annen aktuell litteratur.

For å dekke noe av spennvidden mellom fylkene ble Buskerud og Nordland valgt i samråd med oppdragsgiver. I hvert fylke ble det valgt tre kommuner i samråd med fylkesmannen; Bodø, Meløy og Skjerstad i Nordland og Drammen, Hole og Ål i Buskerud. Det ble lagt vekt på å få med store, mellomstore og små kommuner i utvalget.

For å få fram eventuelle ulike synspunkter på kommunenivå (kommuner og fylkeskommuner) med hensyn til statlig styring og virkemiddelbruk er det foretatt intervjuer med både rådmanns/ordførernivå og sektorledernivå. På samme måte er både sektorledere og representanter for virksomhetens ledelse på regionalt statlig nivå blitt intervjuet. Totalt har vi gjennomført samtaler med 43 informanter².

² Se vedlagte intervjuguide

1.4.2 Metodiske begrensninger

Fordi undersøkelsen omfatter et begrenset antall fylker, kommuner og sektorer vil resultatene fra prosjektet ikke kunne generaliseres til alle sektorer og alle fylker. Etter vår vurdering vil opplegget likevel kunne gi relevant informasjon om noe av *variasjonsbredden* i samhandlingen mellom regional statsforvaltning og kommunal sektor.

Utvalget av sektorer innebærer også en naturlig begrensning i forhold til hvilke samfunnsområder som fokuseres. Det innebærer bl.a. at områder med betydelig grad av samhandling mellom regional statsforvaltning og fylkeskommunen ikke inngår i prosjektet. Dette gjelder f.eks. problemstillinger knyttet til regional utvikling. Dette området er imidlertid tema for en annen av Oppgavefordelingsutvalgets utredninger.

Datamaterialet er også begrenset i den forstand at vi ikke har undersøkt hvordan *faktiske* utføringen i kommuner og fylkeskommuner er, dvs hvordan kommunesektorens oppgaveløsning er. Vi har altså ikke grunnlag for å vurdere hvordan regional statsforvaltnings virkemiddelbruk står i forhold til den faktiske utføringen i kommunesektoren. En slik studie ville vært ressurskrevende, men kunne gitt ny kunnskap omkring kommunesektorens handlingsrom.

1.4.3 Begrepsbruk

Med fellesbetegnelsen kommunesektoren mener vi både fylkeskommuner og kommuner.

Sosialsektoren og miljøvernsektoren er på regionalt statlig nivå representert ved to fagavdelinger hos fylkesmannen. Fylkesmannsembetene består imidlertid av flere fagavdelinger og en kommunal samordningsenhet, foruten embetsledelsen. Synspunktene fra informantene gjelder både fagavdelingene og fylkesmanns-embetet som sådan. Ettersom synspunktene er varierende i forhold til hvilke deler av embetet som omtales har vi søkt å tydeliggjøre dette i rapporten ved å benytte benevnelsen på fagavdelingene der det gjelder sektormyndigheten, og benevnelsen *fylkesmann* der det gjelder embetet som helhet/institusjon.

1.5 Analyseperspektiv

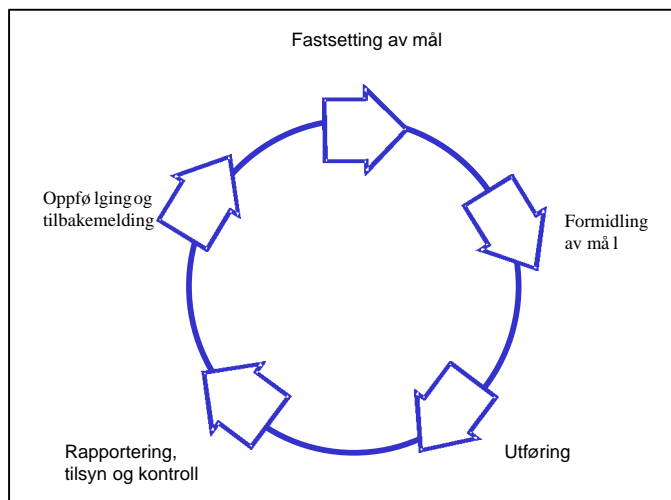
Forholdet mellom staten og kommunesektoren er utredet og beskrevet i en rekke sammenhenger. Vi har valgt å belyse virkemiddelbruken i ulike faser i samhandlingen mellom regional stat og kommunesektoren gjennom å benytte en styringssløyfe som utgangspunkt for vurderinger omkring styrken i virkemiddelbruken. Ut fra dette har vi brukt en kjent inndeling for å belyse forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren.³ Det innebærer å se på forholdet mellom staten og kommunesektoren i lys av tre perspektiver; *hierarki, partnerskap eller løst koblet system*.

³ St meld nr 23 (1992-93), NIBR 1992:4

1.5.1 Styringsløyfe

I forbindelse med intervjuene valgte vi å benytte styringsløyfen for å fange opp regional statsforvaltnings virkemiddelbruk overfor kommunesektoren i ulike faser i samhandlingen. Hensikten med dette har vært å synliggjøre regional statsforvaltnings rolle i forhold til den statlige styringen av kommunesektoren.

Figur 1. Styringsløyfe



Ideelt sett skulle vi ha benyttet tre (sammenvevde) styringsløyfer for å illustrere forholdet mellom staten og kommunene; en for departement-/direktoratsnivået, en for regional statsforvaltning og en for kommunesektoren. Når vi her har valgt å benytte én styringsløyfe for å illustrere dette kompliserte forholdet, innebærer det delvis en forenkling, samtidig som modellen reflekterer det *styringsforholdet* som finnes mellom staten og kommunesektoren. Det innebærer at *utføring* i denne sammenheng er de oppgaver som kommunesektoren utfører.

Vi benytter også styringsløyfen som utgangspunkt for å beskrive funnene våre og som grunnlag for vurderinger om virkemiddelbruk i styringens ulike faser.

1.5.2 Perspektiver på forholdet mellom staten og kommunesektoren

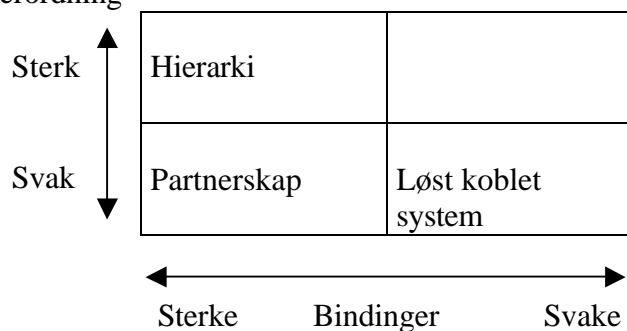
Kommunesektoren er et komplekst og sammensatt forvaltningsnivå. På en rekke områder har kommunene og fylkeskommunene oppgaver som de i stor grad selv kan bestemme over. Samtidig har de mange oppgaver hvor staten i stor grad fastsetter målene og regulerer oppgaveløsningen.

Forholdet mellom staten og kommunesektoren kan karakteriseres som mer eller mindre preget av et over-/underordningsforhold og av mer eller mindre sterke bindinger mellom nivåene.⁴ I dette spenningsforholdet er det skissert tre perspektiver; *hierarki, partnerskap og løst koblet system*.

Dette kan også vises ved følgende figur:

⁴ NIBR 1992:4 og St meld nr 23 (1992-93)

Grad av over-/
underordning



Hierarki (over- og underordningsforhold)

For mange oppfattes kommunesektoren som en forlengelse av statsapparatet i et hierarkisk system. I denne sammenheng betyr ikke hierarki det samme som instruksjonsrett slik vi kjenner det innenfor en organisasjon eller mellom statlige virksomheter på ulike nivåer. Hierarkibegrepet retter seg mer mot at kommunene og fylkeskommunene på mange områder har ansvaret for å iverksette statlig politikk. Gjennom lov- og regelverk stilles det krav til kommuner og fylkeskommuner om hvilke oppgaver som skal løses, og i stor grad også hvordan disse oppgavene skal løses.

Partnerskap

Et annet perspektiv innebærer å se på forholdet mellom staten og kommunene som et *partnerskap* eller et balansert maktforhold, preget av gjensidig samarbeid. Kommunene har det utøvende ansvaret for enkelte samfunnsoppgaver, mens staten har ansvaret for andre oppgaver, m.a.o. er det en funksjonsfordeling mellom forvaltningsnivåer. Det er likevel flere berøringspunkter mellom disse ansvarsområdene, noe som skaper behov for samarbeid og koordinering mellom staten og kommunesektoren. Forholdet kan sies å være preget av at begge parter ønsker å påvirke den andre parten til å gjennomføre tiltak som samsvarer med egne målsettinger.

Løst koblet system

En forutsetning for det kommunale selvstyret er at kommunalforvaltningen skal ha en viss grad av autonomi i forhold til staten. Når forholdet mellom staten og kommunene er slik at kommunene i stor grad kan basere sine vedtak på lokalt skjønn og de to forvaltningsnivåene har relativt lite med hverandre å gjøre, så kan forholdet mellom staten og kommunen sies å være et løst koblet system. Et løst koblet system kan på mange måter sies å være tilsiktet nettopp ut fra tanken om det kommunale selvstyret. Samtidig kan en slik situasjon med total frikobling føre til utilsktede resultater i en større sammenheng.

1.6 Organisering av arbeidet

Oppgavefordelingsutvalget og Arbeids- og administrasjonsdepartementet har vært oppdragsgiver for prosjektet. Det ble oppnevnt en referansegruppe for prosjektet bestående av representanter fra Oppgavefordelingsutvalgets sekretariat, Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), Kommunal-

og regionaldepartementet (KRD), regional statsforvaltning (3) og kommunesektoren (2). Deltakerne fra regional statsforvaltning har vært assisterende fylkesmann i Vest-Agder, fylkeslegen i Vestfold og utdanningsdirektøren i Vestfold. Fra kommunesektoren har fylkesrådmannen i Nordland og en representant fra Kommunenes Sentralforbund møtt. Referansegruppen har bistått med å kvalitetssikre faktagrunnlaget og kommentere utkast til rapport underveis i prosjektet.

Statskonsult har hatt et selvstendig ansvar for gjennomgangen og for de faglige vurderinger som inngår i denne.

2 Statens styring av kommunesektoren og regional statsforvaltnings rolle

2.1 Statlig styring og kommunalt selvstyre

2.1.1 Utgangspunkt for statlig styring

Det kommunale selvstyre står sentralt i Norge, og knyttes gjerne til verdiene frihet, deltakelse og effektivitet. Det ses på som grunnleggende å ha frihet til å styre seg selv, og at dette skjer gjennom deltakelse i lokale valg og ved etablering av folkevalgte organer. Lokalt selvstyre innebærer nærhet mellom de politisk ansvarlige og kommunens innbyggere. Kommunalt selvstyre kan også fremme effektivitet gjennom at oppgaver løses nærmest befolkningen og at de kan tilpasses til lokale forhold.

Kommuner og fylkeskommuner er selvstendige rettssubjekter og kan bare tillegges oppgaver fra staten gjennom bestemmelser i lovverket. Staten har ingen instruksjonssmyndighet i forhold til kommunesektoren.

Når staten pålegger kommuner og fylkeskommuner oppgaver gjennom lovverket har det sitt utgangspunktet i nasjonale mål og hensyn:

- behovet for en likeverdig fordeling av goder mellom individer, samfunnsgrupper og mellom ulike geografiske områder
- hensynet til nasjonaløkonomien
- rettsikkerhet
- hensynet til en samordnet og omstillingsorientert forvaltning
- hensynet til en bærekraftig utvikling.

Kommuneloven med endringer av 26. juni 1998 er sentral i forhold til kommuners og fylkeskommuners virksomhet. I henhold til § 59 kan tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget bringe avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon inn for departementet (eller den virksomhet som er delegert myndighet) til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Ved lovlighetskontroll skal det tas stilling til om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig, er truffet av noen som har myndighet til å treffe en slik avgjørelse og er blitt til på lovlig måte. Departementet eller annen virksomhet med delegert myndighet, skal oppheve avgjørelsen hvis det er gjort slike feil at den er ugyldig. Departementet kan også på eget initiativ ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll.

Utgangspunktet er at det i henhold til forvaltningsloven skal være etablert et klagesystem innenfor den enkelte kommune og fylkeskommune som i prinsippet skal overflødiggjøre annen statlig kontroll enn den lovlighetskontroll som foretas med hjemmel i kommuneloven.

Flere særlover hjemler likevel fylkesmannens, fylkeslegens og utdanningsdirektørens rolle som klageorgan i en rekke saker, f.eks. i henhold til sosialtjenesteloven, barnevernloven, kommunehelsetjenesteloven og opplæringsloven. Samtidig er forvaltningsloven endret slik at det i § 34 nå heter at:

”Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn.”

Det heter videre i § 35 at der hvor vedtaket er truffet av et kommunalt eller fylkeskommunalt organ, kan det bare omgjøres av overordnet statlig organ etter klage, ikke av eget tiltak, slik andre vedtak kan.

Dette innebærer en klar dreining mot å begrense statlige organers mulighet til å overprøve kommunale og fylkeskommunale vedtak, og kan ses som et ledd i å styrke det kommunale selvstyret. Dette er i tråd med intensjonene i St meld nr 23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunene som danner et viktig grunnlag for samspillet mellom staten og kommunesektoren. Her heter det at:

”Regjeringa vil leggje eit mål- og resultatstyringsperspektiv på utforminga av statlege verkemiddel. Det vil bli gjort innfor rammene av det lokale sjølvstyret.”

Det legges videre vekt på at bruken av øremerkede tilskudd må avgrenses og vurderes fortløpende med sikte på å tilpasse ordningene til aktuelle prioriteringer. Samtidig skal det legges vekt på å utvikle veiledning og dialog som styringsverkemiddel. I den forbindelse må veiledningskompetansen styrkes i statlige virksomheter.

For alle sektorene er det intensjoner om mål- og resultatstyring av kommunesektoren. Mål- og resultatstyring skal gi redusert detaljstyring og dermed økt spillerom for kommunal politikkutforming. Styringsformen innebærer økt fokus på resultater. Oppfølgingen må derfor foregå gjennom et rapporteringssystem (fra kommune til stat) som gir et bilde av sektorens oppnådde resultater.

2.1.2 Finansiering av kommunesektorens oppgaver

Kommunesektoren finansieres gjennom skatteinntekter, rammetilskudd fra staten, øremerkede tilskudd og brukerbetaling.

Skatteinntektene er kommunesektorens viktigste inntektskilde. Stortinget fastsetter hvert år maksimalsatser for inntekts- og formueskatten. Kommuner og fylkeskommuner kan formelt sett velge skattesatser innenfor et intervall, men siden 1979 har alle kommuner og fylkeskommuner benyttet maksimalsatsene⁵. Rammetilskuddene fra staten omfatter overføringene gjennom inntektssystemet. Inntektssystemets primære funksjon er å utjevne de økonomiske forutsetningene for å sikre et likeverdig tjenestetilbud. Rammefinansieringen gjøres gjennom bruk av egne kostnadsnøkler for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene.

Kommunesektorens frie inntekter (skatteinntekter og rammetilskudd) kan disponeres fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk.

Øremerkede tilskudd er overføringer som skal benyttes til bestemte formål i kommunesektoren. Hensikten med bruk av øremerkede tilskudd er å sikre at

⁵ NOU 1997: 8 Om finansiering av kommunesektoren

kommuner og fylkeskommuner bruker midler på bestemte områder eller til bestemte tiltak. Øremerkede tilskudd brukes som virkemiddel der kommunene og fylkeskommunene *har* et lovfestet ansvar for tjenesteproduksjon og der det *ikke er* lovfestet ansvar.

Bruk av øremerkede tilskudd kan være aktuelt i visse situasjoner:

- Når det er nasjonalt ønskelig med lokal utbygging av nye tjenester, men det ikke er definert krav til utbyggingstakten.
- Når staten ønsker å sikre en tjeneste til brukere som lett blir tapere i den lokale beslutnings- og prioriteringsprosessen.
- Som betaling for tjenester som ikke utføres i alle deler av landet, for eksempel tilskudd til funksjonen som regionsykehus
- Når staten ønsker å prøve ut nye tjenestetilbud og drive forsøksvirksomhet.
- Når lokale prioriteringer kan gi for lav tjenesteproduksjon i et samfunnsøkonomisk perspektiv, f.eks. når et tiltak har klare, positive ringvirkninger for andre kommuner eller andre instanser og derfor bør produseres i et større omfang enn de lokale beslutningstakere finner gunstig.
- Når kommuner og private utfører de samme tjenestene, og staten subsidierer den private virksomheten.

Selv om det understrekes⁶ at hovedtyngden av statlige overføringer til kommunesektoren skal gis som rammetilskudd og fordeles etter objektive kriterier, ser vi en generell økning i antallet øremerkede tilskudd de siste årene. Øremerkede tilskudd utgjorde om lag 10 % av de samlede inntektene i 1990, mens de i 1999 er andelen økt til 17 %.⁷

Brakerbetaling innebærer at brukere i kommuner og fylkeskommuner må betale for å få tilgang på en bestemt tjeneste, f.eks. avgifter innen teknisk sektor, foreldrebetaling i barnehager og egenandeler på helsesektoren.

Kommunesektorens anledning til å kreve egenbetaling er i stor grad regulert av et nasjonalt lov- og regelverk. Det innebærer bl.a. at kommunesektoren må ha lovhjemmel for å kreve betaling for tjenester det er påbudt å benytte seg av og at det for enkelte brukerbetalingsordninger er fastsatt maksimumsgrenser, f.eks. at brukerbetalingen ikke må overstige det tjenesten koster å produsere.

2.2 Hva er regional statsforvaltning?

En stor del av den samhandlingen staten har med kommunesektoren skjer gjennom det vi kaller regional statsforvaltning. Regional statsforvaltning omfatter en rekke statlige virksomheter kjennetegnet av at de opererer innenfor et geografisk område som er mindre enn hele landet, og at tjenestene som produseres først og fremst er rettet mot befolkningen eller andre innenfor dette området. Det finnes imidlertid enkelte unntak for dette prinsippet. Både fylkeslege og utdanningskontor har enkelte oppgaver som er landsdekkende. Fylkesmannen derimot er ikke tillagt noen slike landsdekkende funksjoner, og

⁶ St meld nr 23, NOU 1996:1

⁷ St prp nr 69 (1998-99) Om kommuneøkonomien 2000 m.v.

det legges i utgangspunktet stor vekt på å beholde de territorielle grensene for disse embetene.

Med unntak av Kulturdepartementet, Olje- og energidepartementet og Utenriksdepartementet har alle departementene underliggende virksomheter som kan karakteriseres som regional statsforvaltning.

Hovedtyngden av de regionale etatene har oppgaver som i første rekke er rettet mot andre aktører enn kommunesektoren. Dette gjelder f.eks. Toll- og avgiftsetatens distriktskontorer. Trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten er eksempler på statlige virksomheter som i tillegg til regionkontorer også har lokale kontorer. Disse retter seg også først og fremst mot andre aktører enn kommunene.

I rapporten Stat, styring og kommuner fra 1993⁸ plasseres regional statsforvaltning i forhold til to dimensjoner; målgruppe for virksomheten og begrunnelse for tiltaket.

Målgruppe for aktiviteten

	Individ, bedrifter, publikum	Kommuner og fylkeskommuner
Lokale og/eller individuelle hensyn	A	B
Nasjonale kollektive hensyn	C	D

Mange av de statlige regionale virksomhetene vil ha oppgaver som ligger i flere av rutene. For eksempel vil fylkesmannen ha oppgaver som er rettet både mot individer og mot kommunesektoren, og fylkesmannen skal sikre at nasjonale mål gjennomføres i kommunene samtidig som det tas lokale hensyn.

En rekke statlige regionale virksomheter har oppgaver som er rettet mot kommunesektoren. Flere av disse har derimot i liten grad et *styringsforhold* til kommunesektoren. Trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten f.eks. har *egne* lokale kontorer, men har samtidig viktige grenseflater mot kommunene ved at man har felles klienter/brukere. Ser vi på de virksomhetene som har styringsforhold til kommunesektoren så skiller fylkesmannen, fylkeslegen og statens utdanningskontor seg ut. Dette er virksomheter som har utstrakt samhandling med kommuner og fylkeskommuner.

Regional statsforvaltning har i stadig økende grad fått delegert oppgaver fra det sentrale statlige nivået. Dette gjelder særlig fylkesmannsembetene. Hensikten med en slik desentralisering av statlige oppgaver er å skape nærhet mellom statlig forvaltning, kommunene og befolkningen. Delegeringen er også et ledd i en generell endring i retning av å rendyrke departementene i større grad som sekretariater for politisk ledelse.

⁸ Vestrheim og Hauge 1993 (Lokalforvaltningsprogrammet)

Regional statsforvaltning har en rekke oppgaver i forhold til å påse at nasjonale mål blir fulgt opp i henhold til Stortingets intensjoner. Regional statsforvaltning yter selv en rekke tjenester for befolkningen, men en stor del av oppgavene er knyttet til oppfølging av kommunene på områder der kommunene er delegert ansvaret for utføring av oppgaver.

I St meld nr 23 (1992-93) blir intensjonene om samhandlingen mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren uttrykt slik:

”Regjeringa vil understreke samspelsrolla lokale statlege forvaltningsorgan bør spele overfor kommunane. Dette inneber å utvikle større grad av felles forståing mellom forvaltningsnivå, dialog og informasjonsutveksling. Innafor denne rolla vil rettleiing og rapportering vere viktige oppgaver.”

2.3 Samordning av statlig virkemiddelbruk

I utgangspunktet framstår både kommunesektorens og statens virksomhet som sektorinndelt. Kommunene/fylkeskommunene har ansvar for blant annet grunnskoler, barnehager, eldreomsorg, sosiale tjenester, allmennhelsetjenester, tekniske tjenester, videregående skoler, sykehus og institusjoner. Det overordnede ansvaret for disse oppgavene er tillagt de forskjellige fagdepartementene. For å motvirke at statlige oppgaver og styringstiltak rettet mot kommunene utelukkende skal innrettes etter sektorbestemte grenser, er det etablert ulike samordningsmekanismer. Målet er at statens samlede styringsaktivitet skal framstå mest mulig helhetlig og konsistent. Dette samordningshensynet er bl.a. forankret i St meld nr 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, og St meld nr 23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunane. Samordningsfunksjonene ligger dels på sentralt nivå og dels på regionalt nivå.

2.3.1 Departementenes samordningsansvar

Kommunal- og regionaldepartementet har hovedansvaret for å samordne den statlige styringen. Grunnlaget for slik samordning finnes dels i Utredningsinstruksen som generelt pålegger den statlige forvaltningen å framlegge for KRD saker med økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene eller fylkeskommunene. Ved utarbeidelsen av kommuneøkonomiproposisjonen og statsbudsjettet har KRD også en samordningsfunksjon, bl.a. ved at de økonomiske rammene for kommunene gis en samlet framstilling, og at det gis føringer om balansering mellom oppgaver og ressurser i kommunene.

Kommunal- og regionaldepartementet har således et ansvar for samordning av lover og regelverk som berører kommunesektoren, og for å sikresamsvar mellom krav til tjenesteproduksjon og de økonomiske ressursene som er tilgjengelige for kommuner og fylkeskommuner. Departementet har utarbeidet en egen veiledning for departementer og sentrale statlige etater som omhandler arbeidsform, prosesser og prinsipper for endringer, reformer og tiltak på sektorer hvor kommunesektoren har ansvar.

2.3.2 Fylkesmannens særskilte rolle

Fylkesmannsembetene er administrativt underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men utfører faglige oppgaver for flere departementer og direktorater⁹. Bevilgningen til fylkesmannen gis over tre departementers budsjettkapitler.

Utøvelse av forvaltningsoppgaver for fagdepartementene og direktoratene er det viktigste arbeidsområdet for fylkesmannen. Oppgavene er knyttet til iversetning av regjeringens *sektorpolitikk* på ulike områder, særlig i forhold til kommunene. Fylkesmannen skal videre føre tilsyn med at regjeringens politikk blir gjennomført innenfor fastsatte rammer. Hovedelementene i fylkesmannens *rettssikkerhetsrolle* overfor befolkningen er å føre tilsyn og være klageinstans i forhold til særlovgivningen.

Fylkesmannens funksjon som regjeringens øverste representant i fylket medfører også at fylkesmannen skal være *samordningsorgan* mellom sentrale myndigheter på den ene siden og lokale myndigheter og befolkningen på den andre siden. Et sentralt mål for fylkesmannen er å bidra til at den kommune rettede statlige styringen i størst mulig grad er samordnet og konsistent. I den forbindelse har fylkesmannen et særskilt ansvar også i forhold til andre regionale statlige virksomheter.

I St meld nr 23 (1992-93) og i St meld nr 35 (1991-92) legger regjeringen opp til at fylkesmannens samordningsrolle skal styrkes. Hovedprinsippet skal være at fylkesmannen skal ha anledning til å ta avgjørelser når overordnede eller tverrsektorielle hensyn krever det. Også den generelle desentraliseringen av oppgaver, fra det sentrale statlige nivå til regionale og lokale deler av staten, medfører at konflikter rundt tverrsektoriell samordning i større grad enn før skal løses på fylkesnivå.

Fylkesmannens generelle samordningsoppgave er nedfelt i Fylkesmannsinstruksen. Den sier bl.a. at fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomhet i fylket. Fylkesmannen gis møte- og talerett i statlige styrever og råd på fylkesplanet, og skal etter behov holde møter med statlige etater i fylket.

Når det gjelder kommunerettet virksomhet spesielt, er det også utarbeidet egne regjeringsgodkjente retningslinjer for dette.¹⁰ Her legges til grunn at kommunen må ses som en organisatorisk enhet med hensyn til planlegging, økonomi, kommunalrett og kommunal organisering. Fylkesmannen skal i denne sammenheng bidra til at kommunens utgifter ikke overstiger inntektene og kan underkjenne kommunens budsjettforslag. I tillegg skal fylkesmannen bidra til faglig samordning.

⁹ Foruten Arbeids- og administrasjonsdepartementet utfører fylkesmannen forvaltningsoppgaver for Barne- og familiedepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet, Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet og Miljøverndepartementet.

¹⁰ Retningslinjer for fylkesmannens samordningsfunksjon i forhold til kommuneretta styring (KAD 1995)

Både instruksen og retningslinjene presiserer fylkesmannens rolle som formidler av regionale erfaringer til sentrale myndigheter, slik at disse blir orientert om samlede virkninger av statlig politikk overfor kommunesektoren. Fylkesmannens samordningsoppgaver er videre forankret gjennom Arbeids- og administrasjonsdepartementets etatsstyring, der samordningsforpliktelsen bl.a. gis uttrykk i tildelingsbrev og annen formalisert kontakt. De øvrige statsetater som samordningen særlig omfatter, har gjennom de siste års tildelingsbrev fått presisert forpliktelsen til å innrette sin virksomhet med henvisning til fylkesmannens samordningsoppgaver.

3 Organisering og styring av forvaltningen på de ulike sektorer

3.1 Helsesektoren

3.1.1 Generelt om sektoren

Helsesektoren er avgrenset til de områder og oppgaver som hører inn under helseavdelingen, forebyggings- og rehabiliteringsavdelingen og sykehusavdelingen i Sosial- og helsedepartementet (SHD). Disse avdelingene, med underliggende etater, utgjør det området som helseministeren har ansvar for.

Statens helsetilsyn er et uavhengig fagorgan administrativt underlagt SHD. Fylkeslegene er de sentrale helsemyndighetenes representanter i fylkene og er faglig og administrativt underlagt Statens helsetilsyn.

Nasjonale mål og prioriteringer for helse- og sosialtjenesten i kommunene blir årlig presentert i form av et rundskriv som blir sendt til alle landets kommuner, fylkesmenn og fylkesleger, Styrings- og informasjonssystemet for helse- og sosialtjenesten i kommunene (kalt Hjulet). Det blir utarbeidet av SHD og dokumentet danner hovedgrunnlaget for den statlige styringen av kommunesektoren på helse- og sosialområdet. Som en del av Hjulet publiseres hvert år kommunevise sammenligningstall.

Styringsgrunnlaget for helsesektoren er gitt i omfattende regelverk for kommunehelsetjenesten og for spesialisthelsetjenesten.

3.1.2 Kommunesektorens ansvar og oppgaver

I lov av 19. november 1982 nr 66 om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetjenesteloven) er kommunens ansvar og oppgaver gitt. I 1984 fikk kommunen overført ansvaret for primærhelsetjenesten (allmenlegetjenester/kommuneleger) fra staten, og helsesøster/helsestasjon fra fylkeskommunen. Somatiske sykehjem ble overført fra fylkeskommunen i 1988 og i 1991 ble ansvaret for psykisk utviklingshemmede overført fra fylkeskommunene til kommunene.

I henhold til § 2 i kommunehelsetjenesteloven omfatter kommunens helsetjeneste offentlig organisert helsetjeneste som ikke hører under stat eller fylkeskommune, og privat helsevirksomhet som drives i henhold til avtale med kommunen.

Kommunehelsetjenesten skal omfatte følgende oppgaver:

- fremme helse og forebygge sykdom, skade eller lyte med organiserte tiltak for miljørettet helsevern, helsestasjonsvirksomhet, helsetjenester i skoler, opplysningsvirksomhet og helsetjenester for innsatte
- diagnose og behandling av sykdom, skade eller lyte
- medisinsk habilitering og rehabilitering
- pleie og omsorg.

For å løse de oppgaver som er pålagt kommunen i henhold til kommunehelsetjenesteloven skal kommunen sørge for disse deltjenestene:

- almenlegetjeneste, herunder også legevaktordning
- fysioterapitjeneste
- sykepleie, herunder helsesøstertjeneste og hjemmesykepleie
- jordmortjeneste
- sykehjem eller boform for heldøgns omsorg og pleie
- medisinsk nødmeldetjeneste.

Et omfattende regelverk, med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven, regulerer den kommunale helsetjenestens ulike tilbud. Organisasjonsform og ledelse for helsetjenesten fastsettes av kommunestyret i samsvar med lov og helseplan.

I lov av 19. juni 1969 nr 57 om sykehus m.v. (sykehusloven) gis fylkeskommunene ansvar for annenlinjetjenesten på helseområdet. Det innebærer at fylkeskommunene har ansvaret for planlegging, utbygging og drift av institusjoner og spesialisthelsetjenester.

Dette gjelder følgende institusjoner og oppgaver:

- sykehus, sykestuer, fødehjem, spesialsykehjem og sykehoteller
- kliniske legespesialisttjenester og kliniske psykologspesialisttjenester
- medisinske laboratorier og røntgeninstitutt som var i drift før 1.4.84
- ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste m fl.

Sykehusloven inneholder også bestemmelser om de regionale helseutvalgene. Fylkeskommunene er inndelt i fem helseregioner og bakgrunnen er behovet for en større grad av koordinering for å oppnå en bedre ressursbruk i helsetjenesten. Helseregionene har, siden de ble etablert midt på 70-tallet, etter hvert blitt tillagt en viktigere rolle i koordineringen av helsetjenester. Det sentrale i det planarbeidet som gjennomføres i regi av de regionale helseutvalgene er at det kan skje en samordning av tjenestene mellom regionenes ulike sykehus med utgangspunkt i befolkningens behov.

3.1.3 Fylkeslegens ansvar, oppgaver og virkemidler

Hovedtyngden av fylkeslegens oppgaver er gitt i lov om statlig tilsyn med helsetjenesten av 1984. Fylkeslegene har også oppgaver etter annen helselovgivning, herunder lovgivning for de enkelte helsepersonellgrupper. Fylkeslegene får tildelingsbrev fra Statens helsetilsyn, men kan også få oppgaver direkte fra Sosial- og helsedepartementet. Det finnes egne retningslinjer for direkte kommunikasjon mellom Sosial og helsedepartementet og fylkeslegene.

Fylkeslegen skal:

- føre tilsyn med helsetjenesten og alt helsepersonell i fylket
- medvirke til at lover, forskrifter og retningslinjer for helsetjenesten blir kjent og overholdt

-
- påse at de som yter helsetjenester i fylket har et internkontrollsystem, for å sikre at virksomheten drives i samsvar med allment aksepterte normer, lover og forskrifter
 - gjennom råd, veiledning og opplysning medvirke til at befolkningens behov for helsetjenester blir dekket
 - behandle klager på helsetjenester og helsepersonell, og svare på spørsmål angående helsetjeneste og helseforhold
 - utføre forvaltningsoppgaver.

Fylkeslegens tilsyn med kommunehelsetjenesten er primært rettet mot kommunenes internkontroll i henhold til § 3 i tilsynsloven og med systemrevisjon som metode. Dette innebærer at organisatoriske forhold kartlegges og vurderes opp mot lover og forskrifter. Etaten har arbeidet med å utvikle metoder og med å gi opplæring i tilsynsmetodikk.

Fylkeslegens tilsyn med fylkeskommunens helsetjenester (spesialisthelsetjenesten) er i prinsippet samme type tilsyn som for kommunehelsetjenesten. Systemrevisjoner og andre tilsyn, f.eks. overordnet tilsyn med helseforhold og helsetjeneste, tilsyn med virksomheter og områder, blir omtalt i tildelingsbrevet.

Fylkeslegen er klageorgan i forhold til å ivareta pasientenes rettigheter etter kommunehelsetjenesteloven § 2.4 om nødvendig helsehjelp og etter samme lov § 4 a miljørettet helsevern. Fylkeslegen er også klageinstans for vedtak etter forskrift om tvangsbehandling gitt i av psykiatriloven § 2 og for kommunale vedtak etter smittevernloven § 8-3.

Fylkeslegen har ingen delegert myndighet til å gi pålegg eller andre sanksjonsmuligheter. I henhold til helselovgivningen er det Statens helsetilsyn som har påleggsmyndighet.

Ved siden av tilsyn er rådgivning, veiledning og informasjon overfor helsetjenesten og helsepersonell det viktigste virkemidlene for å ivareta regional stats oppgaver overfor kommuner og fylkeskommuner på helsesektoren. Det innebærer eksempelvis rådgivning i forbindelse med planlegging, organisering og gjennomføring av tiltak overfor personer med psykiske lidelser, veiledning til å etablere opplæringsplaner og iverksette kompetansetiltak i forhold til handlingsplan for helse- og sosialpersonell m.v. Fylkeslegen møter også i fylkeskommunale styrer og deltar i arbeidsgrupper, prosjektgrupper m.v. og avgir høringsuttalelser.

Hovedtyngden av statlige øremerkede tilskudd på helsesektoren forvaltes av departementet eller Statens helsetilsyn. Fylkeslegen samarbeider derimot med fylkesmannen om enkelte tilskuddsordninger, og da primært de som er knyttet til handlingsplaner, og ved tildeling av skjønnsmidler (jf. omtale under sosialsektoren).

Fylkeslegen skal holde Statens helsetilsyn orientert om helseforholdene i fylket. Den årlige *medisinalmeldingen* er en oppsummering av den rapportering som den enkelte fylkeslege sender til sentrale myndigheter i løpet av året. Den

omhandler forhold angående helsetjenesten og helsetilstanden for befolkningen i de respektive fylkene.

3.2 Sosialektoren

3.2.1 Generelt om sektoren

Sosialektoren er i denne sammenhengen avgrenset til de områder og oppgaver som ligger til sosial- og familieavdelingen hos fylkesmannen (SOFA). Det innebærer både oppgaver under Sosial og helsedepartementets (SHD) og Barne- og familiedepartementets (BFD) områder. For SHDs vedkommende dreier det seg om oppgaver som i hovedsak sorterer under sosialministerens ansvarsområde. Det innebærer oppgaver innenfor områder som bl.a. sosialhjelp, tiltak for eldre og funksjonshemmede, helse- og sosialberedskap. Under BFDs område vil det gjelde oppgaver som bl.a. barnevern, barnehager, adopsjon, konfliktråd og gjeldsordninger.

I tillegg til staten og kommunesektoren er fylkesnemndene for sosiale saker en sentral aktør. Fylkesnemndene er uavhengige og frittstående avgjørelsesorgan for saker som angår barn/foreldre. Fylkesnemndas myndighetsområde framgår av barnevernloven § 7-2 og sosialtjenstelovens § 9. Intensjonen med opprettelsen av fylkesnemndene var å styrke rettssikkerheten for barn og foreldre ved å etablere et avgjørelsesorgan som var uavhengig og frittstående og hvor avgjørelsen skulle behandles og tas etter de grunnregler for god saksbehandling som gjelder for domstolen. Intensjonen var videre å kombinere juridisk og faglig innsikt og legmannsskjønn.

Den alt overveiende del av de sakene fylkesnemndene behandler er saker etter barnevernloven. Fylkesnemndene behandler i tillegg saker om tvangsbehandling av rusmiddelmissbrukere, herunder saker om tilbakeholdelse av gravide rusmiddelmissbrukere, etter lov om sosiale tjenester. Fylkesmannen er sekretariat for nemnda.

3.2.2 Kommunesektorens ansvar og oppgaver

Kommunene er tillagt hovedansvaret på sosialområdet. Kommunens ansvar og oppgaver på de fire ”tunge” områdene sosialtjeneste, pleie og omsorg, barnevern og barnehager er hjemlet i lov og forskrifter, og rundskriv. Pleie- og omsorgssiden er preget av handlingsplaner og øremerkede tilskudd. Både for barnehager og sosialtjeneste er det slik at kommunens ansvar er hjemlet i lov, men det er f.eks. ikke plikt til å bygge og drive barnehager, og det er heller ikke sentralt fastsatte satser for sosialhjelp.

Sosialtjenesteloven og barnevernloven utgjør det sentrale rettslige grunnlaget for kommunesektorens virksomhet på sosialområdet. De sosiale tjenestene skal omfatte:

- praktisk bistand og opplæring til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker
- avlastningstiltak for personer og familier som har et særlig tyngende omsorgsarbeid

-
- støttekontakt for personer og familier som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller sosiale problemer
 - plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker
 - lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid.

Sosialtjenesten i kommunene har også ansvaret for å yte stønad til livsopphold. Sosialtjenesten har videre ansvar for å sørge for særskilte tiltak overfor rusmisbrukere. I henhold til barnevernloven skal kommunen følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer.

Fylkeskommunen har ansvaret for etablering og drift av institusjoner med tilknyttede spesialisttjenester for omsorg for og behandling av rusmiddel-misbrukere. Etter anmodning fra kommunen skal fylkeskommunen bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet. Fylkeskommunen har også ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem, og for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning. Fylkeskommunen har ansvaret for etablering og drift av institusjoner, eventuelt med tilknyttede spesialisttjenester for omsorg og behandling av barn.

3.2.3 Fylkesmannens ansvar, oppgaver og virkemidler

Fylkesmannen er tillagt en sentral rolle i oppfølgingen av den nasjonale politikken på sosialområdet. Når den nasjonale sosialpolitikken skal gjennomføres er fylkesmannens oppfølging av enkeltkommuner et viktig ledd i den statlige styringen av kommunene (Hjulet). Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialsektoren er sentralt i den statlige styringen på sosialområdet (se nærmere omtale under helsesektoren).

Sosial- og familieavdelingen har et overordnet ansvar for rettssikkerheten på henholdsvis det sosiale- og familierettslige området. Mens den enkelte kommune eller fylkeskommune har det konkrete ansvaret for tjenester i f.eks. sosialomsorgen, eldreomsorgen og barnevernet, har SOFA tilsyn med praktisering av lovene og behandlingen av enkeltsaker samtidig som avdelingen skal gi råd og veiledning. I tillegg har fylkesmannen på dette området ansvar for enkeltvedtak innen familieretten, f.eks. avgjørelser om separasjon og skilsmisser og avtaler etter barnevernloven.

Kommunens og fylkeskommunens oppgaver er hjemlet i lov og forskrift og staten, ved fylkesmannen, har viktige tilsynsoppgaver. De normative virkemidlene benyttes i forhold til tilsyn med institusjoner, kontroll med tilskuddsordninger og klagesaksbehandling etter bl.a. sosialtjenesteloven og barnevernloven. Etter sosialloven har fylkesmannen tilsyn med institusjoner for rusmisbrukere, aldershjem og boliger for barn og unge som bor utenfor hjemmet. Etter barnevernloven har fylkesmannen tilsyn med alle barneverninstitusjoner i fylket, både fylkeskommunale og private.

Samtidig er dette et område med en stor grad av øremerkede tilskudd til kommunene. I alt 8 tilskuddsordninger under SHDs område og 4 ordninger

under BFDs område innebærer at dette er en sektor hvor staten benytter relativt sterke økonomiske virkemidler overfor kommunesektoren. Antallet øremerkede tilskuddsordninger har vært økende.

Dette er også en sektor hvor en stor del av fylkesmannens oppgaver er knyttet til veiledning, rådgivning og kompetanseheving overfor kommunesektoren. SOFA skal drive en aktiv og utadrettet informasjon, både gjennom møtevirksomhet og nyhetsbrev og arrangere kompetansehevende tiltak som f.eks. kurs for kommunene og fylkeskommunen. Avdelingen har også ansvaret for enkelte utviklingsprosjekter som skal bedre kvaliteten på tjenestene i fylket, som f.eks. barnehageutvikling.

3.3 Utdanningssektoren

3.3.1 Generelt om sektoren

Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) er øverste forvaltningsorgan for skole og utdanning. Departementet har ansvar for å gjennomføre nasjonal politikk og for oppfølging av formelle rammør for sektoren.

Sentrale mål i utdanningspolitikken er lik rett til utdanning for alle, felles kunnskaps-, verdi- og kulturgrunnlag i befolkningen, samt mulighet for lokale tilpasning innenfor de felles nasjonale mål.

Alle fylker (felles for Oslo og Akershus) har et statens utdanningskontor, med ansvar for de statlige oppgaver på regionalt nivå.

Styringsgrunnlaget for utdanningssektoren er først og fremst gitt gjennom lover, forskrifter, instruksjer, tillatelser (samt vilkår for slike), pålegg (samt økonomisk støtte). Andre virkemidler er rådgivning, informasjon og økonomiske tiltak. Det rettslige grunnlag for utdanningssektoren (grunn/videregående) er gitt gjennom opplæringsloven som trådte i kraft 1.8.1999. Denne loven er resultatet av en lovreform innen utdanningssektoren og erstatter tidligere lover om grunnskolen og om videregående opplæring, m.fl. Forholdet mellom utdanningskontorene og kommunene var ikke vesentlig annerledes regulert i den tidligere grunnskoleloven, men utdanningskontorenes rolle som tilsynsmyndighet og klageorgan i forhold til fylkeskommunen er imidlertid vesentlig forsterket i forhold til tidligere lov om videregående opplæring.

Nasjonale mål og prioriteringer for utdanningssektoren blir årlig presentert i form av et rundskriv (F-120) som skisserer satsingsområder innen sektoren.

3.3.2 Kommunesektorens ansvar og oppgaver

Opplæringsloven angir de grunnleggende prinsipper i utdanningspolitikken, og fastsetter kommunens og fylkeskommunens plikt til å sørge for henholdsvis grunnskoleopplæring (samt spesialpedagogisk hjelp) og videregående opplæring. En egen forskrift til utdanningsloven konkretiserer lovens krav på en rekke områder. Samlet fastsetter regelverket bl.a.:

- formålsparagrafer

-
- den enkeltes rett og plikt til grunnskoleopplæring samt rett til videregående opplæring
 - rett til spesialundervisning (klage på enkeltvedtak)
 - innhold i opplæringen og krav til elevvurderinger (merk at læreplanene har status som forskrifter og er slik sett bindende for kommuner og fylkeskommuner)
 - krav til undervisningspersonale i skolene, samt godkjenningsordning for lærebøker.
 - organisering av opplæring (klassestørrelse, aldersblanding med mer) og tidsrammer for undervisning
 - krav til stillinger, tjenester og funksjoner ved skolene, herunder også krav til kompetanse for undervisningspersonell, rektorer, (PP-tjeneste, samt krav til kompetanse i kommuneadministrasjonen)
 - en rekke særskilte krav vedrørende målformer, samisk opplæring, morsmålsopplæring, rådgivningstjeneste, samarbeid med foreldre, skolefritidsordning, musikk/kulturskole, skolebibliotek, skoleskyss m.v.

Det er videre en rekke unntaksbestemmelser, vilkår for avvik fra regelverket m.v.

Kommunen og fylkeskommunene skal sørge for at det gjennomføres jevnlige vurderinger ved skolene (lærebedriften) med hensyn til å ivareta målene i læreplanene. Videre skal det etableres administrative systemer for innhenting av statistiske og andre opplysninger for vurdering av opplæringsvirksomheten.

Det er klagerett på alle enkeltvedtak som gjelder elevenes rettigheter og plikter, som f. eks. vedtak om spesialundervisning, skyss, fritak fra religiøse aktiviteter i tilknytning til faget Kristendom med religions- og livssynsorientering (KRL) og skoletilhørighet.

3.3.3 Statens utdanningskontors ansvar, oppgaver og virkemidler

Statens utdanningskontor (SU) er delegert en rekke utviklings- og forvaltningsoppgaver i forhold til oppfølging av utdanningssektoren i fylkene, både grunnskolen, videregående opplæring, voksenopplæring og høyere utdanning. Statens utdanningskontor skal gi råd og veiledning vedrørende regelverket, samt føre tilsyn med etterlevelse. Statens utdanningskontor skal ha tilgang til skoleanlegg og dokumentasjon, og kan gi pålegg om utbedringer.

Opgavene omfatter:

- koordinering mellom utdanningsområder og nivåer
- etterutdanning (f.eks ifm reformer)
- informasjonsvirksomhet og veiledning, bl.a. i juridiske spørsmål
- rapportering, evaluering, resultatoppfølging
- tilsyn, kontroll (lovlighetskontroll), klagebehandling
- statlige tilskuddsordninger
- eksamen i grunnskolen og i videregående opplæring.

Utover forvaltningen av de generelle reguleringer innen sektoren, har SU til oppgave å følge opp departementets årlige rundskriv (F120). Rundskrivet er

adressert til kommunene og fylkeskommunene, og sendes ut ved årsskiftet før gjeldende år. Statens utdanningskontor skal rapportere om oppfølgingen av satsingsområdene i årlig tilstandsrapport. Det er etablert særskilte informasjonssystemer for grunnskolen (GSI) og for videregående opplæring (VSI) som sammen med særskiltinnhentede opplysninger utgjør dokumentasjonsgrunnlaget for rapportene.¹¹ Rapportene gir en generell vurdering av utdanningssektoren, og inneholder for øvrig oversikt over og vurdering av de fleste områder som omfattes av regelverkets krav til opplæring (jf. over).

Statens utdanningskontor er delegert myndighet til å foreta lovlighetskontroll etter kommunelovens § 59 innenfor utdanningslovgivningens område. Lovlighetskontrollen er ikke administrativ klagebehandling, og staten kan ikke fatte nye, bare oppheve ugyldige, vedtak. Kommuneloven gir også rett til innsyn i kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter. Dette oppfattes å være begrenset til det som det er saklig behov for i gitte tilfeller, og ikke som en hjemmel til å kreve noe mer omfattende rapporteringssystem.¹²

Statens utdanningskontor er klageinstans når det gjelder vedtak knyttet til grunnskolen. Når det gjelder videregående opplæring, er SU klageinstans for vedtak som gjelder inntak, spesialundervisning og tap av rett til videregående opplæring, mens øvrige vedtak som gjelder elevens/ lærlingens rettigheter og plikter kan påklages til fylkeskommunen. Tilsyn med og påleggsmyndighet i forhold til grunnskolene og den videregående opplæringen, er også delegert til SU.¹³ Statens utdanningskontor behandler klager etter opplæringslovgivningen.

Statens utdanningskontor forvalter enkelte tilskuddsordninger. Dette gjelder bl.a. tilskudd til:

- skolefritidsordninger
- språklige minoriteter i grunnskolen
- leirskoleopplæring
- kommunale musikk- og kulturskoler
- ulike opplærings- og utviklingstiltak

Statens utdanningskontor skal tildele midler i samsvar med sentrale retningslinjer, og skal føre kontroll med bruken av midler.

3.4 Miljøvernsektoren

3.4.1 Generelt om sektoren

Miljøverndepartementet (MD) er den øverste miljøvernmyndigheten i Norge. Miljøvern er i sin karakter sektorovergripende. Miljøverndepartementets ytre etater omfatter bl.a. Statens forurensningstilsyn (SFT), Direktoratet for

¹¹ På nasjonalt nivå utarbeides bl.a. utdanningsstatistikk, samt en årlig utdanningspolitisk redgjørelse. Øvrig rapportering gis i St prp nr 1, revidert statsbudsjett, kommuneøkonomi-proposisjonen, mv.

¹² Denne retter følger imidlertid av særlovgivningen innen utdanningsområdet, jf. også øvrige virkemidler om tilsyn, kontroll og pålegg mv. hjemlet i denne lovgivningen, jf. avsnitt over.

¹³ Jf. rundskriv F 023–99. Enkelte andre myndighetsområder, f.eks. når det gjelder fritak for plikt til grunnskoleopplæring, samt avvik fra læreplaner, er også delegert til SU.

naturforvaltning (DN) og fylkesmannens miljøvernavdelinger. SFT og DN er delegert budsjettansvar og faglig instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannen, dvs. de skal gi generelle retningslinjer om saksbehandling og kontroll til fylkesmannen. DN er delegert overordnet budsjett- og personalansvar og er tillagt resultatansvar for styringsdialogen med fylkesmannen innenfor Miljøverndepartementets ansvarsområde.

Sentrale mål i miljøvernpolitikken er sikring av miljøvernkvaliteter ut fra hensynet til menneskers helse, velferd og trivsel, samt bevaring av menneskers livsgrunnlag. Nasjonale mål og prioriteringer presenteres gjennom de tildelingsbrev som SFT og DN sender samlet til fylkesmannen.

3.4.2 Kommunesektorens ansvar og oppgaver

Kommunen er tillagt ansvar og myndighet med hensyn til å sikre miljøvern kvaliteter ut fra hensyn til menneskers helse, velferd og trivsel. Det er i stor grad opp til kommunene å prioritere tiltak. Miljøvernhensyn vurderes fra sak til sak i kommunen, og avveies og prioriteres i forhold til andre tungtveiende hensyn. Det forutsettes imidlertid (fra staten) at miljøhensyn settes på dagsorden og inngår som vurderingstema i de kommunale beslutningsprosessene.

Kommunenes oppgaver innenfor miljøvernområdet omfatter:

- naturforvaltning (bevaring av genetiske ressurser, beskyttelse av land- og havområder med høy produksjon)
- kulturminneforvaltning
- gode nærmiljøer (muligheter for å drive friluftsliv)
- kommunal avfallsbehandling (kommunen har ansvar for innsamling og behandling av forbruksavfall)
- kommunale utslipp (kloakkrensing, nasjonale og internasjonale forpliktelse)
- vannforsyning (sikre innbyggere vannforsyning av god hygienisk kvalitet)
- forurensning fra transport (tiltak mot luftforurensning og støy, veier og trafikkanlegg som legger beslag på store arealer og utgjør barrierer for fremkommelighet og utøvelse av friluftsliv)
- energipolitikk (følge miljøkravene til energipolitikken gjennom lokal energiplanlegging, utarbeide energiplaner)
- beredskap mot olje- og kjemikaliefurensning (kommunen skal etter forurensningsloven holde beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning som kan inntreffe innen kommunen).

For flere av oppgavene som faller inn under forurensningsområdet er det satt i gang interkommunalt samarbeid, gjerne med statlige tilskudd til planlegging og etablering.

Fylkeskommunen har ansvar for den fylkeskommunale planleggingen og er MDs kontaktorgan regionalt vedrørende plansaker og kulturminnevern, dvs. at fylkeskommunen er departementets forlengede arm overfor kommunene på disse områdene.

Fylkeskommunen har også et spesielt veilederansvar i forhold til kommuneplanlegging hvor fylkeskommunen har en initiativtakerrolle. Fylkeskommunen gir faglige uttalelser og har innsigelsesrett til kommunenes planer ut fra plan- og bygningsloven.

3.4.3 Fylkesmannens ansvar, oppgaver og virkemidler

Fylkesmannens ansvars- og myndighetsområder på miljøsektoren omfatter forurensningsvern, naturforvaltning, friluftsforsvaltning, fiskeforvaltning, arealforvaltning og viltforvaltning.

Det er for øvrig vanlig å dele oppgaver innenfor miljøvernfeltet i to sektorer. Den ene sektoren, den "blå sektoren" omfatter forurensning, støy, vann og kloakk og avfall. Denne sektoren reguleres gjennom sterke sektorlover med klare ansvars- og myndighetsforhold og diverse rapporteringsordninger. Den andre sektoren, den "grønne sektoren", omfatter naturforvaltning, friluftsliv og nærmiljø. Denne sektoren er mindre regelstyrt og det er mer opp til kommunene å initiere og gjennomføre tiltak. Økonomiske virkemidler er sentralt her, ved at statlig styring skjer gjennom øremerkede tilskudd og kontroll og oppfølging av disse.

Fylkesmannen er delegert myndighet innen disse områdene gjennom diverse forskrifter, rundskriv og instruksjer. Fylkesmannens styringsoppgaver overfor kommunene er hjemlet i en rekke lover: forurensningsloven, naturvernloven, friluftslivloven, lakseloven, viltloven, vassdragsloven, plan- og bygningsloven. Miljøvernavdelingen kan gjennom sine lovfestede styringsvirkemidler utøve kontrollvirksomhet, godkjenning og klagesaksbehandling.

Det er imidlertid stor variasjon i hvilke formelle styringsvirkemidler som er knyttet til de ulike lovene. For eksempel gir forurensningsloven fylkesmannen vide fullmakter gjennom oppgaver som omfatter tilsyn, kontroll, veiledning, ev. bøtelegging samt muligheter for å gi dispensasjon fra regelverket utfra lokale forhold. Dette står i sterk kontrast til f.eks. fjelloven, som bare gir fylkesmannen adgang til å foreta en legalitetskontroll knyttet til kommunestyrets valg av fjellstyre.

Anvendelsene av de enkelte lovene med tilhørende virkemidler vil variere ut fra hvilke myndighetsområder som blir berørt innen den enkelte kommune, med bakgrunn i naturgitte forutsetninger.

I tillegg styrer miljøvernavdelingen gjennom ulike økonomiske styringsvirkemidler i form av øremerkede tilskuddsordninger rettet mot kommunene. Det dreier seg totalt om ti tilskuddsordninger, i all hovedsak rettet mot friluftslivområdet.¹⁴

Fylkesmannens miljøvernavdeling har også en viktig oppgave i forhold til kommunal planlegging med bistand og faglige innspill til planprosessen.

¹⁴ Statskonsults rapport 1999:3 Mengde og mangfold – En gjennomgang av fylkesmannens tilskuddsforvaltning.

Fylkesmannen har etter plan- og bygningsloven dessuten rett til å fremme innsigelse mot kommunale planer for disponering av areal, dersom det er konflikt mellom deler av planen og overordnede hensyn.

4 Erfaringer med styringsforholdet mellom regional stat og kommunesektoren

4.1 Innledning

I dette kapitlet presenterer vi erfaringer med styringsforholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren. Fremstillingen er basert på intervjuene og skriftlig materiale. Vi har tatt utgangspunkt i styringsløyfen og benytter den som utgangspunkt for beskrivelse av funnene. Vi vil deretter presentere funn knyttet til kommunesektorens bruk av regional statsforvaltning og samordning av regional statsforvaltnings virksomhet. Til slutt redegjør vi for mer generelle synspunkter på regional statsforvaltnings virkemiddelbruk, innenfor den enkelte fagsektor.

Først vil vi imidlertid formidle noen erfaringer knyttet til departementenes styring av regional statsforvaltning.

4.2 Departementenes styring av regional statsforvaltning

Hovedtyngden av styringen fra departementer og direktorater skjer gjennom tildelingsbrev. For helse- og sosialsektoren er også rundskriv om nasjonale mål og prioriteringer (Rundskriv I-11/99 Styrings- og informasjonshjulet) sentralt og for utdanningssektoren er rundskriv F120 om satsingsområder for sektoren viktig som styringsdokument fra departement til regional stat. Begge disse årlige rundskrivene er primært rettet mot kommunesektoren, men danner også grunnlag for regional stats arbeid.

Departementene/direktoratene og de regionale statsetater har jevnlig møter gjennom året som i varierende grad inneholder elementer av erfarings- og informasjonsutveksling, fagutvikling og styringsdialog. Fylkeslegene har faste fylkeslegemøter flere ganger i året. Utdanningsdirektørene har felles kontaktmøter med Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet 6-8 ganger i året. Fylkesmennene har såkalte fylkesmannsmøter ca. 4 ganger pr. år, samt at de ulike fagavdelingene deltar på fagsamlinger i regi av departementer og direktorater.

Flere informanter fra regional statsforvaltning påpeker at det er mangel på samordning internt i departement eller mellom direktorater med hensyn til signaler som sendes til regional statsforvaltning. For eksempel nevnes at det ikke er samordnende tildelingsbrev på utdanningssektoren, hver enkelt avdeling i departementet "gjør det på sin måte" ved for eksempel å sette opp/eller ikke sette opp resultatmål for virksomheten. Også miljøvernsektoren ble trukket fram som eksempel på manglende samordning gjennom tildelingsbrevet fra DN og SFT, samt at det også manglet på samordning av signalene fra et og samme direktorat.

Det ble videre påpekt at det er svært ulikt detaljeringsnivå på styringssignalene innenfor den enkelte sektor, for eksempel at sektoren på enkelte områder ikke

bare får beskjed om hva som skal oppnås, men også på hvilken måte oppgavene skal utføres. Det etterlyses for øvrig mer klarhet i styringssignalene med hensyn til hva som skal oppnås, slik at de regionale enhetene innen samme sektor ikke prioriterer oppgaver ulikt.

4.3 Formidling av styringssignaler til kommunesektoren

Utgangspunktet for statlig styring ligger som tidligere påpekt i lovverket. Kommunene er selvsagt forpliktet til å holde seg orientert om det til enhver tid gjeldende regelverk. Regional stat vil samtidig ofte ha en rolle som formidler av regelverkskrav, særlig i forbindelse endringer og reformer. I tillegg til lover og forskrifter, finnes styringsgrunnlaget nedfelt også i rikspolitiske retningslinjer og ulike rundskriv som adresseres direkte til kommunene fra sentral stat. I noen grad oppfattes offentlige dokumenter som formidler Stortingets eller regjeringens synspunkter, også som styringssignaler overfor kommunene.

Regional stats rolle i formidling av statlige styringssignaler til kommunesektoren skjer gjennom både direkte dialog, større møter/samlinger og gjennom skriftlig informasjon.

Regional statsforvaltning i de to fylkene har ulik praksis med hensyn til kommunebesøk. Dette henger først og fremst sammen med geografiske forhold. I Nordland har fylkesmannen, statens utdanningskontor og fylkeslegen regionvise møter med kommunene; fylket er inndelt i tre regioner. Tiden til drøftinger med den enkelte kommune blir dermed knapp. Fylkesmannen i Buskerud har møte med hver enkelt kommune sammen med statens utdanningskontor, fylkeslegen, statens vegkontor og fylkeskommunen. I begge fylkene blir disse møtene benyttet til å presentere sektorvise nasjonale mål og til å diskutere den enkelte kommunes resultater.

Fylkesmannen i Buskerud arrangerer også en årlig konferanse for kommunene rett etter at statsbudsjettet er lagt fram, og dette er et tiltak som kommunene setter stor pris på.

I tillegg til den formaliserte styringsdialogen og de faste rundskrivene formidles mål på alle sektorene gjennom særskilte rundskriv, informasjonsaviser rettet mot kommunene og egne fagmøter. Ingen av de to fylkene har benyttet felles forventningsbrev til kommunene¹⁵

Hovedinntrykket fra kommunesektoren er at de først og fremst forholder seg til *skriftlige* dokumenter når det gjelder formidling av nasjonale mål. Dette omfatter både de særskilte rundskrivene for helse og sosialsektoren og utdanningssektoren, men også ulike stortingsdokumenter. Flere nevner også internett som en viktig informasjonskilde. Særlig fylkeskommunene opplever i liten grad at regional statsforvaltning er sentral i formidlingen av nasjonale mål. "Vi føler oss oppdatert på nasjonale mål" er en av uttalelsene. Samtidig gir

¹⁵ Utviklingsarbeidet med forventningsbrev har i stor grad foregått i regi av fylkesmannen i Vestfold. Se også omtale i St prp nr 69 (1998-99) Om kommuneøkonomien 2000

informantene i kommunene uttrykk for at de opplever at de ikke selv har noen innflytelse på utformingen av nasjonale mål.

Det synes som om kommuner og fylkeskommuner ikke opplever at det er styringselementer (formidling av mål) i mye av den samhandlingen som skjer med regional statsforvaltning. Regional statsforvaltning nevner bl.a. at de i tillegg til kommunebesøk har sektormøter, fagmøter og informasjonsskriv som alle fungerer som arenaer for målformidling. Kommunene ser det meste av denne typen aktivitet som positiv samhandling som først og fremst fungerer som rådgivning og veiledning.

Statens utdanningskontor og fylkeslegen har i større grad enn fylkesmannen kontakt med fagnivået i kommunene. Utdanningskontorene i de to fylkene er ulike med hensyn til hyppighet i kommunekontakten, men felles er at det i hovedsak er kontakt på skolesjefnivå (eller tilsvarende). Også fylkeslegene i de to fylkene oppgir at mye av kontakten med kommunene skjer direkte til kommunelege og helsepersonell. Både fylkeslege og utdanningsdirektør hevder også at endringer i den kommunale organiseringen i enkelte kommuner gjør det vanskeligere å få direkte kontakt med sektornivået. Selv om begge disse etatene i større grad enn før søker å formalisere kontakten med kommunene ved å henvende seg til rådmannsnivået, så er dette synet fremdeles mer fremtredende hos fylkesmannen. Fylkesmannen som en "multiorganisasjon" bestreber seg på å få et helhetsgrep i samhandlingen med kommunesektoren og sier at det i den forbindelse er viktig å henvende seg til rådmanns og ordførernivå.

Både regional statsforvaltning og kommuner og fylkeskommuner mener at de har sammenfallende mål på helse, sosial- og utdanningssektoren. Miljøområdet skiller seg ut ved at enkelte informanter både i kommunene og regional stat opplever at det ikke er enighet om alle mål på denne sektoren. Konflikter på miljøsektoren handler ofte om rovdyrproblematikk, arealbruk, motorferdsel i utmark og renseanlegg i små kommuner. Felles for alle fire sektorene er imidlertid at det ikke alltid er enighet om valg av *virkemidler*.

På helse- og sosialområdet hevdes det fra flere i kommunene at mens de selv må fastsette målene etter *brukernes* behov, så er de statlige målene og prioriteringene på dette området meget omfattende og generelle. Det sendes i tillegg ut mange rundskriv som ramser opp alle tiltak som midler må brukes til. Dette bidrar til å vanskeliggjøre den kommunale prioriteringen, når alle områder fra statlig hold anses som like viktige. Likevel opplever kommunen å få kritikk i ettertid for sine prioriteringer.

På miljøvernområdet har kommunene en felles opplevelse av at staten i sin formidling av mål og krav ser miljøvern isolert, mens kommunene må tenke miljøvern inn i en helhet. Tilskuddsordninger og rapporteringsordninger er tilpasset de "små delene" av denne helheten. Dette medfører problemer for kommunene, som må lage mange små enkeltplaner for å kunne tilfredsstille statlige krav. Planene blir også altfor spesifikke og smale til å kunne benyttes som et styringsinstrument internt i kommunen.

4.4 Rapportering, tilsyn og kontroll

4.4.1 Rapportering

Rapportering fra kommunene til staten skjer gjennom jevnlig statistikk-rapportering til Statistisk sentralbyrå (SSB) og gjennom særskilt rapportering i forbindelse med øremerkede tilskuddsordninger og handlingsplaner. Den regionale stats-forvaltnings rolle i forbindelse med den kommunale rapporteringen er i hoved-sak knyttet til å kvalitetssikre dataene. På alle sektorene oppgir regional stat at de bruker relativt mye tid på dette arbeidet og at kvaliteten på kommunenes datamateriale er vekslende.

Kommunene uttrykker forståelse for statens behov for rapportering, og ser også selv nytten av en del av den - rapportering gir mulighet til å gjøre opp status for kommunens arbeid på sektoren. Samtidig peker de fleste på at rapportering også er ”et irritasjonsmoment” og at den ikke alltid er like nyttig for kommunen selv. Det stilles også spørsmål ved hvorvidt all informasjonen faktisk blir benyttet av staten, og om detaljeringsnivå og hyppighet på rapporteringen er riktig.

Kommunene uttrykker forhåpninger om at innføringen av KOSTRA¹⁶ vil bidra til å gjøre rapporteringen enklere og statistikken mer sammenlignbar. Det er likevel en noe nølende holdning i forhold til om dataene faktisk blir sammenlignbare og om de kvalitative aspektene vil bli synliggjort. Eksempelvis pekte flere på at på miljøvernområdet omfatter KOSTRA bare antall kroner og arbeidstimer, men ingen indikatorer som viser hvordan naturressursene blir brukt.

En av informantene fra fylkeskommunen ga uttrykk for at rapporteringen skjer sektorvis til fagdepartementene. Denne rapporteringen oppleves som omfattende og ressurskrevende og er etter informantens mening et uttrykk for at fylkeskommunen kun i begrenset grad er herre i eget hus.

På utdanningsområdet fremkommer det at de store kommunene er gjennomgående mer kritiske til rapporteringssystemene, bl.a. når det gjelder frister og ”timing” i forhold til kommunens egne rutiner. Det etterlyses også en bedre samordning av ulike rapporteringsordninger, bl.a. i forhold til frister for planer.

Også regional stat er kritiske til omfanget av rapporteringen til staten. Dette gjelder alle de fire sektorene og omfatter både rapporteringen fra kommunene til staten og den rapporteringen regional stat selv må utføre i forhold til departementene og direktoratene. Kritikken gjelder også i forhold til at rapporteringen skal foregå til svært ulike tider av året.

På helse- og sosialområdet peker både regional statsforvaltning og kommunene på at de nye handlingsplanene på området og de ulike tilskuddsordningene innebærer store rapporteringskrav. Som en fra SOFA sier det: ”rapporteringen er for hyppig, for nitid og for omfattende”.

¹⁶ KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING. Rapporteringssystem for sammenlignbare data om kommunal økonomi, tjenesteproduksjon og brukere.

På miljøområdet vurderer fylkesmannen, i likhet med kommunene, dagens rapporteringssystem som utilstrekkelig. Resultatindikatorerne oppfattes som altfor rigide og lite konsistente til å være overordnede, og mangler identifikasjon på miljøtilstanden som sådan.

Også på utdanningsområdet peker regional statsforvaltning på at det er mye arbeid med innhenting av underlagsdokumentasjon i forbindelse med utarbeidelse av tilstandsrapporten for fylket. Utdanningskontorene opplyser at det er mye feil i opplysninger fra kommunene. Rapportering er tidkrevende og beskjefriger "hele kontoret i 2-3 måneder". Det stilles spørsmål ved omfanget av rapporteringen og om all informasjon utnyttes. Også på denne sektoren kommer det frem ønsker om mer fokus på kvalitative indikatorer.

4.4.2 Tilsyn og kontroll

Fylkeslegene har tilsyn som hovedaktivitet og benytter store ressurser til denne virksomheten. Fylkeslegene er pålagt å føre et visst antall systemrevisjoner og stedlige tilsyn. Tilsyn med helsepersonell foretas etter eget initiativ, gjerne på grunnlag av tilbakemeldinger fra f.eks. apotek.

Fylkesmannen bruker hovedtyngden av sine ressurser på sosialområdet til tilsyns- og kontrolloppgaver og klagesaksbehandling. Fylkesmannen skal føre et visst antall lovpålagte institusjonstilsyn hvert år, men dette er vanskelig å gjennomføre fullt ut i begge fylker av ressursmessige årsaker. I Nordland ble det i 1998 gjennomført 85% av de lovpålagte tilsynsbesøkene på barnevern siden, mens det tilsvarende tallet for Buskerud var 100%. På sosialområdet gjennomførte fylkesmannen i Nordland 60% av de lovpålagte institusjonsbesøkene, mens det tilsvarende tallet i Buskerud var 91% i omsorgstjenesteboliger og 63% i institusjoner for rusmiddelmissbrukere.

Sosial- og familieavdelingen fremhever at de er forsiktige med å overprøve kommunale vedtak i tråd med intensjonene i kommuneloven, men de opphever enkelte vedtak vedrørende sosialhjelp. I Buskerud ble det i 1998 omgjort eller opphevet 75 vedtak etter sosialtjenesteloven etter klage, dvs. 26% av sakene. I Nordland ble det i 1998 behandlet 276 klagesaker på sosial- og familieavdelingens område, og av disse ble kommunens vedtak omgjort eller opphevet i 35% av tilfellene.¹⁷

Sosial- og familieavdelingen opplever at tilsyn er krevende og mener at større grad av samordning av tilsyn vil gi effektivitetsgevinst. Fylkesmannen har en annen form for tilsyn enn det fylkeslegen utfører, og det blir påpekt at det kan være hensiktsmessig med mer likhet i tilsynsmetodikken. Dette er etter det vi har forstått allerede i ferd med vil bli innført.

Statens utdanningskontor har kontakt med kommunene bl.a. gjennom kommunesamtaler som kan oppfattes som et slags tilsynsbesøk. Fra kommunen deltar både toppledelse og sektorledelse og i tillegg foretas et besøk ved en skole. Dette er ingen inspeksjon av den enkelte skole, men karakteriseres mer

¹⁷ Årsrapporter fra de to fylkesmannsembetene 1998

som ”voksenopplæring” for statens utdanningskontor for at de skal få en føling med hva som skjer på grunnplanet.

Utdanningskontorene oppgir at lovlighetskontroller foretas ”svært sjelden med bakgrunn i restriktiv holdning”. I 1998 har utdanningsdirektørene på landsbasis truffet vedtak etter lovlighetsklage på kommunale eller fylkeskommunale avgjørelser i to tilfeller. Ett vedtak ble kjent ulovlig. I tillegg har utdanningsdirektøren truffet vedtak i fem saker etter at de selv har tatt initiativ til å vurdere lovligheten av kommunale avgjørelser. I alle disse sakene ble avgjørelsene opprettholdt.¹⁸

Antallet klagesaker etter særlov er langt høyere. De fleste av disse gjelder spesialundervisning. Av i alt 1958 saker i 1997, ble 270 gitt medhold, 513 delvis medhold, mens 1087 fikk avslag. Øvrige saker gjelder i hovedsak karakter, framskutt/utsatt skolestart, overføring mellom skoler, skoleskyss m.m. Også disse saker ender oftest med avslag (ca 65 % i 1997).¹⁹

På miljøområdet foretas statlig tilsyn gjennom systemrevisjon av f.eks. avløpsanlegg og avfallstilbud. Videre er klagesaksbehandling etter plan- og bygningsloven relativt omfattende.

Fylkesmannens miljøvernnavdeling i Buskerud skriver i sin årsrapport for 1998 at ”vi opplever at vi fremdeles i for stor grad må ty til innsigelser til arealdelen (av kommuneplanen) fordi nasjonale hensyn ikke er ivaretatt. Vi opplever dette som et tiltagende problem.”

Både kommuner og fylkeskommuner har gjennomgående forståelse for behovet for statlig tilsyn. Mange opplever det også som et nyttig korrektiv for egen virksomhet. Kommunene er imidlertid mindre opptatt av samordnet tilsyn enn det regional stat er. Ingen av kommunene opplever manglende samordning av statlig tilsyn som noe problem, men det er ulike synspunkter med hensyn til hyppighet og form. En kommune mener det er uhensiktsmessig med både kommunalt og statlig tilsyn, mens en annen kommune gjerne skulle hatt mer statlig tilsyn. Flere tar også til orde for en større grad av samordning mellom kommunenes og fylkeskommunene kontrollutvalg og revisjon og statens kontroll og tilsyn.

4.5 Oppfølging og tilbakemelding

Mange kommuner fremhever at oppfølging og tilbakemelding fra regional statsforvaltning er det svakeste punktet i regional statsforvaltnings samhandling med kommunene.

Oppfølging og tilbakemelding både på helsområdet og sosialområdet skal ivaretas gjennom Hjulet (styringssystemet for helse- og sosialsektoren), og det er ikke lagt opp til noen systematisk tilbakemelding til kommunene fra fylkesmannens side. Fylkeslegen utarbeider medisinalmelding om forhold angående helsetjenesten og helsetilstanden for befolkningen i fylket. Denne sendes også

¹⁸ St prp nr 69 (1998-99) Om kommuneøkonomien 2000 m.v.

¹⁹ Statens utdanningskontorer. Oppsummering av årsrapporter for 1997, KUF 1998

til kommunene og fylkeskommunen. I tillegg får kommunen eller fylkeskommunen tilgang til tilsynsrapportene som utarbeides etter tilsynsbesøk. Ut over dette har vi ikke fått kjennskap til andre former for oppfølging eller tilbakemeldinger.

Det har fremkommet synspunkter fra kommunene om at ulik kommunal organisering gjør en sammenligning mellom kommuner basert på hjuldataene vanskelig. Usikkerheten knyttet til datane gjør derfor at mulighetene for tilbakemelding i form av sammenligninger med andre blir mindre relevant.

Utdanningskontorene utarbeider tilstandsrapport basert på innrapportert materiale fra kommunene og fylkeskommunen. Utdanningskontoret i Buskerud gir i tillegg en særskilt tilbakemelding til den enkelte kommune i forbindelse med kommunebesøk. Dette opplever kommunene som positivt.

Flere informanter ønsker seg også på dette området en mer samordnet statlig innsats gjennom en felles og helhetlig tilbakemelding til den enkelte kommune.

4.6 Kommunesektorens bruk av regional statsforvaltning

4.6.1 Kommunene

I intervjuene fremkommer det at kommunene forholder seg ulikt til regional statsforvaltning når det gjelder kontakthypighet og behov for råd og veiledning. Regional statsforvaltning er ikke entydige med hensyn til hvilken betydning kommunestørrelse har for bruk av regional stat. De fleste vi har intervjuet mener riktignok at det er til dels markante forskjeller mellom store og små kommuner når det gjelder kompetanse. Samtidig blir det fremhevet fra flere hold at kompetanse ikke bare har sammenheng med størrelse og økonomi, men at engasjement for sektoren er av avgjørende betydning. Ved et embete blir det også pekt på at det er de største kommunene som benytter den regionale stat mest fordi det er de som har kunnskaper om hva regional stat kan bidra med, mens de små kommunene mangler kompetanse på fagområdet og dermed ikke vet hvordan de best kan benytte regional statsforvaltnings kunnskaper. En av fylkeslegene fremhever imidlertid at kommunenes bruk av fylkeslegen også har sammenheng med at det er etablert et kontaktnett, dvs. at kommuner med stabil bemanning, uavhengig av størrelse, bruker fylkeslegen oftere og mer bevisst.

Sosial- og familieavdelingen, miljøvernavdelingen og utdanningskontorene peker også på at de forholder seg noe ulikt overfor de ulike kommunene avhengig av kommunenes behov for veiledning og oppfølging. Fylkeslegen presiserer at de i utgangspunktet forholder seg likt til enhver kommune, og at det også gjelder forholdet til fylkeskommunen.

4.6.2 Fylkeskommunen

Informantene i fylkeskommunen gir gjennomgående inntrykk av at regional statsforvaltning betyr lite for fylkeskommunen både når det gjelder formidling av nasjonale mål og når det gjelder veiledning og oppfølging.

Fylkeskommunene opplever at de selv besitter den nødvendige kompetanse på sine områder, og mener at regional statsforvaltning nok er viktigere som støtte for små primærkommuner enn for fylkeskommunen.

Fylkeskommunene gir også uttrykk for skepsis i forhold til at fylkesmannen på enkelte områder har regionale utviklingsoppgaver. Dette gjelder f.eks. på miljøvernområdet og også på landbruksområdet. Fylkeskommunene mener at dette er oppgaver som bør ligge til et folkevalgt organ, og mener derfor at de utviklingsoppgaver som regional stat har bør legges til fylkeskommunen. På denne bakgrunn, og fordi fylkeskommunene gir uttrykk for at de i liten grad har behov for veiledning fra regional stat, mener informantene at den regionale statsforvaltning i størst mulig grad bør rendyrke sin rolle som tilsynsmyndighet.

Regional statsforvaltning på sin side har ikke noe entydig forhold til fylkeskommunen. Fylkeslegen har i prinsippet samme rolle overfor fylkeskommunen som overfor primærkommunene, og er nøyemed å presisere at dette følges også i praksis. Samtidig har fylkeskommunen en annen posisjon enn primærkommunene. Fylkeslegen i Buskerud har f.eks. hyppig kontakt med fylkeshelsesjefen gjennom faste kontaktmøter 4 ganger i året. Fylkeslegen uttaler seg ifylkeskommunens hovedutvalg og medvirker også i utarbeidelsen av felles helse- og sosialplan for fylket. Også i Nordland fremheves det at det er et godt og nært samarbeid mellom fylkeslegen og fylkeskommunen. Fylkeslegene er likevel bestemte i sin oppfatning om at de behandler fylkeskommunen på samme måte som enhver kommune i sin tilsynsvirksomhet.

Fra fylkesmannens side er det få styringsrelasjoner til fylkeskommunen. Fylkesmannen har ingen sterke virkemidler overfor fylkeskommunen, og fra begge fylkene vi besøkte legges det vekt på at fylkesmannen og fylkeskommunen er likeverdige. Samtidig gis det uttrykk for at fylkeskommunen oppleves som ”konkurrerende” og at det hemmer samarbeidet. Det blir bl.a. pekt på gråsoner når det gjelder fylkesplanprosessen. Det hevdes at fylkeskommunen ikke i tilstrekkelig grad fanger opp de statlige aktørene i fylkesplanprosessen.

På utdanningsområdet har det vært tungt for utdanningskontoret å få opprettet en god dialog med fylkeskommunen. Det skyldes at videregående utdanning først i de senere år er blitt underlagt utdanningskontorene. Fylkeskommunen har fortsatt å forholde seg direkte til departementet, som på sin side ikke har vært flinke nok til å ”oppdra” fylkeskommunene til å rette henvendelsene til det regionale nivået. Dette er etter utdanningskontorenes mening blitt bedre den senere tiden

Fylkeskommunene på sin side hevder at utdanningskontorene mangler kompetanse på videregående utdanning, og at det derfor har vært ønskelig og nødvendig med direkte kontakt med departementet. Holdningen nå synes å være preget av at man skal forholde seg til de formelle retningslinjene for kontakt, men at fylkeskommunen har lite behov for veiledning fra utdanningskontoret.

4.7 Samordning av regional statsforvaltnings virksomhet

Samordning av regional statsforvaltnings virksomhet skjer først og fremst i forbindelse med kommunebesøk (styringsdialog) og i forbindelse med godkjenning av kommunebudsjettene.

De fleste i kommunene mener det har vært en positiv utvikling av fylkesmannens samordningsrolle de siste år, men at det fortsatt er et stort utviklingspotensiale. Staten stiller store plankrav som ikke er samordnet på forhånd, og kommunene føler at det mangler langsiktig tenkning i de planene de blir overlessert med. Det oppleves som viktig at statens ulike planer koordineres bedre, og flere foreslår at KRD må brukes som en sterkere samordningsaktør på sentralt nivå. Selv om fylkesmannen har styrket sin samordningsrolle, må det samme også skje i KRD, hevdes det. Det oppleves som en forutsetning at departementene også må kunne lage kompromisser seg i mellom i større grad, dersom en skal lykkes i samordningen på regionalt nivå. Manglende samordning sentralt bidrar også til at ansvaret for kvalitet legges på et lavere forvaltningsnivå, ble det hevdet.

Kommunene opplever også å få krav om å utvikle planer innen samme område, men fra ulike departementer. Som i eksempelet da BFD og SHD igangsatte et kompetanseutviklingsprogram for foreldreveiledning, med likelydende program, sammenfallende områder og der begge departementene uavhengig av hverandre forutsatte at kommunen fulgte opp. En av kommunene samordnet seg selv og laget et eget opplegg for foreldreveiledning gjennom en tverrsektoriell satsning. Fylkeslege, SOFA og SU gikk ikke sammen om dette før den aktuelle kommunen sa at det burde gjøres et felles tiltak her mot de øvrige kommunene i fylket.

Kommunene kan også fortsatt oppleve å få ulike svar i samme sak fra fylkesmannen. Eksempel på dette kan være ulike svar fra henholdsvis åndbruksavdeling og miljøvern avdeling (f.eks. i spørsmål knyttet til landbruksveier, som er et typisk gråsonerområde), eller ved at fylkesmannen kommer med styringssignaler der det ikke er samsvar mellom fylkesmannens krav til kommunale budsjetter og de sektormessige kravene de ulike fagavdelingene stiller. Det blir for mange detaljerte og ambisiøse krav uten at økonomiske konsekvenser er utredet, hevdes det. Kommunene mener imidlertid at dette kan spores tilbake til manglende samordning på sentralt hold mellom de ulike departementene.

Et annet eksempel gjelder en sak hvor fylkesmannen støtter kommunens vedtak i en sak vedr. utbygging av et fylkeskommunalt sykehus mot fylkeslegens anbefaling. Her står altså de regionale statlige etatene for hvert sitt syn. Problemer med samordning regionalt er ofte knyttet til helse- og sosialsektoren hvor oppgavene er delt mellom fylkeslegen og fylkesmannen. Disse er ikke alltid samstemte i utøvelsen, dvs kontroll og tilsynsoppgavene. Flere informanter fra kommunene mener at fylkeslegen og fylkesmannen burde være samme etat, og/eller at det burde sendes ut et felles forventningsbrev fra disse etatene. Det er også en utbredt oppfatning at fylkesmannen har et stort samordnings-

potensial i forhold til andre deler av regional statsforvaltning, særlig vegsjef og fiskerisjef.

Et annet synspunkt fra kommunesektoren er at organiseringen på statlig nivå ikke på noen måte er tilpasset brukerne. Svært mange brukere har sammensatte problemer og vil derfor bli berørt av både helsesektoren og sosialsektoren. Ulike saksbehandlingsregler i forhold til de ulike lovene, og ansvarsdelingen på regionalt statlig nivå gir ulike ”klageløp” som oppleves uheldig og også uforståelige fra et brukerperspektiv. Samtidig gis det uttrykk for at de største ”brukerrettede” problemene er knyttet til gråsonene mellom kommunene og fylkeskommunen som for eksempel skillet mellom primær og spesialisthelse-tjeneste.

Ellers er flere kommuner ”forståelsesfulle” til at det er vanskelig å samordne ”det store vell av planer som veltes over fylkesmannen”. Motstridende signaler fra staten er også en naturlig følge av ulike sektorlover. Enkelte mener også at det ikke er målene som er i strid med hverandre på ulike sektorer, men heller at ”timingene” er for dårlig slik at de tiltak kommunen pålegges å gjøre kommer i feil rekkefølge.

Kommunene er i stor grad nødt til å samordne seg på eget nivå, ikke bare på tvers av etater innen egen kommune, men også gjennom bruk av regionalt/ interkommunalt samarbeid. Det er etablert regionale råd/samarbeidsråd i begge de to fylkene, der kommunene jobber sammen om oppgaveløsningen på felter som infrastruktur, utvikling av regionen, kraft, helse, utdanning, tekniske saker og innkjøpsordninger. Salg og kjøp av tjenester mellom kommunene inngår også her. Det arbeides også med felles kompetansetiltak. Rådene er etablert på eget initiativ, dels for å utnytte stordriftsfordeler og hindre konkurranse-utsetting, dels for å unngå kommunesammenslåing. Kommunene ønsker at staten skal stimulere til slik samhandling, i stedet for sammenslåing.

4.8 Synspunkter på regional stats rolle og virkemiddelbruk

4.8.1 Helsesektoren

Fylkeslegene gir uttrykk for at tilsyn og rådgivning går hånd i hånd, og at begge virkemidlene er viktige. En informant ønsker flere sanksjonsmuligheter i forhold til å kunne gi pålegg til kommuner og fylkeskommuner. Det kommer også frem et ønske om å kunne bruke de allerede begrensede økonomiske virkemidlene i større grad etter skjønn.

Dette synspunktet støttes av enkelte av kommunene både for helsesektoren og sosialsektoren, hvor flere ønsker at regional stat, og da i første rekke fylkesmannen, skal kunne bruke mer skjønn i tildelingen av midler. Disse mener at de tilskuddene som tildeles etter objektive kriterier fra departementet ikke treffer godt nok. De samme mener at regional stat kjenner kommunene bedre og vil være mer egnet til å fordele tilskudd på en god måte.

Et synspunkt fra kommunene er at de statlige fagkravene på helsesektoren er for strenge og at kvalitetskravene som formidles fra Helsetilsynet og fylkeslegene

er profesjonsstøttende. Dette motvirker helhetstenkningen i kommunene og skaper vanskeligheter for lokal tilpasning og prioritering. Enkelte hevder også at det er uheldig at fylkeslegen har direkte kontakt med kommunelegen.

4.8.2 Sosialektoren

Til tross for at fylkesmannen på dette området bruker store ressurser på klagesaker og tilsyn, så er det stor samstemmighet mellom fylkesmannen og kommunene med hensyn til vurdering av fylkesmannens rolle på sosialområdet. Alle mener fylkesmannen først og fremst fremstår som *veileder* overfor kommunene, og at denne rollen har blitt tydeligere de siste årene. Tendensen i samhandlingen er å legge mindre vekt på kontroll og myndighetsutøvelse og mer vekt på rådgivning og veiledning.

Sosialområdet har de siste årene hatt en økning i antallet handlingsplaner med tilhørende øremerkede midler. Kommunene uttrykker generelt en skepsis til bruk av øremerkede midler, men er samtidig meget bevisste på å søke å utnytte de ordninger som finnes. De fleste informantene i kommunene gir uttrykk for at tildeling av midler er førende i forhold til kommunens satsing. Enkelte representanter fra helsesektoren og sosialektoren uttrykker også en positiv holdning til bruken av øremerkede midler på egen sektor. De ser de øremerkede tilskuddene som en hjelp for "fagfolkene til å få gjennom satsingene". Samtidig pekes det på at tilskuddene ikke er tilstrekkelige til å finansiere tiltakene fullt ut.

Fylkesmannen deler kommunenes synspunkter på øremerkede tilskudd. De legger også vekt på å være forsiktige med å overprøve kommunenes vedtak på dette området. I de tilfeller hvor fylkesmannen omgjør eller opphever vedtak fungerer dette som styring gjennom normsetting for kommunene.

4.8.3 Utdanningssektoren

Statens utdanningskontor benytter alle tre formene for styringsvirkemidler, men har størst fokus på de pedagogiske. Utdanningsdirektørene opplever at de har en god dialog med kommunene og føler ikke behov for å ha sterkere sanksjoner. Rollen defineres som "kritisk samtalepartner" og "hjelper" overfor kommunesektoren.

Flere kommuner gir uttrykk for at statens utdanningskontor har endret rolle fra å være mer kontrollør, og et slags overordnet organ for hele utdanningsområdet i fylket. Rollen er lagt om og utdanningskontorer oppfattes i større grad som veileder og dialogpartner. Dette oppfattes som positivt. Spesielt små kommuner ser ut til å verdsette utdanningskontoret som rådgiver/samtalepart. Det fremmer også et ønske om at SU skal ta mer fatt i generelle utviklingsoppgaver for forbedring i sektoren, bl.a. med hensyn til ledelse, virksomhetsutvikling og kvalitet i skolen. Enkelte kommuner mener at det er for lite målstyring, og fortsatt mye regelstyring. Andre framhever det som positivt at SU nå styrer mer etter skjønn, mindre etter regler.

4.8.4 Miljøvernsektoren

Fylkesmannens miljøvernnavdeling hevder at intensjonene om mål og resultatstyring overfor kommunene viser seg vanskelig å få til i praksis. Det er ønskelig med en omstilling fra saksbehandling etter særlover til delgering etter

mål og resultatstyringsprinsippet, men arbeidet med enkeltsakene går fortsatt på bekostning av tiden som brukes til strategisk arbeid. Miljøvernavingene etterspør mer ressurser til veiledningsvirksomhet overfor kommunene. Oppfatningen er at det blir for mye kontroll og forvaltning, som dels begrunnes med frykt for at kommunene ikke skal følge opp nasjonale mål i tilstrekkelig grad, og dels med at det ikke finnes et rapporteringssystem som gjør det mulig å vurdere miljøtilstanden i kommuner.

Juridiske virkemidler og gebyrer oppfattes av fylkesmannen å ha størst gjennomslagskraft. Arealpolitikken gir rom for bruk av innsigelser, men det er en løpende diskusjon om hvilket nivå man skal legge seg på her, for å kunne respektere det kommunale selvstyre. Forurensningsområdet er spesielt sterkt styrt, men også på dette området forhandles det før det treffes avgjørelser.

Pedagogiske virkemidler vurderes som positive, men får lett karakter av ”fromme ønsker”. Det har sammenheng med at det krever svært mye tid og andre ressurser for fylkesmannen for å arbeide på denne måten overfor kommunene, noe de opplever å ikke ha. Økonomiske virkemidler vurderes som altfor begrensede til å få til noe på sektoren overhodet.

Enkelte kommuner har merket en nedgang i regional stats bruk av innsigelser de siste år, mens andre ikke merker noen endring. I flere av tilfellene havner sakene til mekling hos fylkesmannen. Noen stiller seg skeptiske til denne meklingen, ved at det settes spørsmål ved fylkesmannens habilitet som mekler (er også miljøvernavingens overordnede), og mener meklingen bare er proforma og ikke reell. Andre mener meklingen fungerer helt etter hensikten.

Det er for øvrig også eksempler på at regional stats innsigelser har blitt opplevd positivt av kommunepolitikere ved at de på den måten har unngått å måtte ta belastningen ved å avslå en sak selv.

Miljøvernavingene oppleves av de fleste å ha mest fokus på rollen som kontroll- og myndighetsorgan, mens det er færre som framhever rollen som rådgiver. Det blir også etterspurt et sterkere fokus på rollen som pådriver og utvikler overfor kommunene innenfor miljøsektoren.

4.8.5 Regional stats roller som rådgiver og kontrollør

Fylkeslegene mener at det ikke er vanskelig å ivareta både en rådgiverrolle og en kontrollørrolle, noe embetet har lange tradisjoner for. Fra de andre delene av regional statsforvaltning fremkommer det at denne rollekombinasjonen som regel er grei, men enkelte peker på at det kan oppstå vanskelige situasjoner f.eks. knyttet til regional statsforvaltnings rolle i forbindelse med behandlingen av klagesaker der de selv har vært inne i en tidligere fase som rådgivere.

Kommunene har ulike synspunkter på at regional stat ivaretar flere roller. De fleste har positive erfaringer med rollekombinasjonen veiledning og kontroll/klagebehandling. Flere ønsker også at den regionale statsforvaltning skal være ”flinkere til å skjære gjennom” ved å gi klarere råd til kommunene. Samtidig uttrykker de forståelse for at dette ikke er uproblematisk sett fra statens side.

De store kommunene stiller seg noe mer kritiske til rollekombinasjonen, der den regionale statsforvaltning opererer både som kontrollør og veileder. De ser helst at regional statsforvaltning i større grad rendyrker rollen som myndighetsorgan. Fylkeskommunene deler dette synspunktet og er kritiske til de deler av regional statsforvaltning som har utviklingsoppgaver de mener ligger naturlig innenfor fylkeskommunens ansvarsområde.

4.9 Oppsummering

Vi vil til slutt oppsummere funnene fra kartleggingen stikkordsvis:

- Kommunesektoren mener at skriftlige dokumenter er de viktigste kildene for formidling av mål.
- Det er små forskjeller mellom sektorene med hensyn til formidling av mål og begge fylkene samordner regional stat i forbindelse med kommunebesøk.
- Det er stort sett enighet mellom nivåene om mål i stort, ikke i smått, på helse-, sosial- og utdanningsområdene, men på miljøvernområdet er det reelle målkonflikter.
- Det er en kritisk holdning til omfanget av rapportering til staten, både fra regional statsforvaltnings side og fra kommunesektoren.
- Det er ikke alltid samsvar mellom kommunenes behov for rapportering (egen styringsinformasjon) og statens behov, og rapporteringen handler for mye om tall og for lite om kvalitative aspekter.
- Tilsyn oppleves generelt som nyttig korrektiv for både kommuner og fylkeskommuner, men det fremkommer likevel ulike synspunkter med hensyn til tilsynsmetodikk.
- Regional statsforvaltning er mer opptatt av å samordne statlig tilsyn enn det kommunene er.
- Ønske fra kommunesektoren om bedre statlig samordning i formidling av mål, rapporteringskrav og tilbakemelding.
- Det er ulik form for tilbakemelding til kommunene mellom sektorene, og mange fremhever tilbakemelding og oppfølging som det svakeste punktet i styringssløyfen.
- Det har vært en økning i antall øremerkede tilskudd og disse virkemidlene oppleves av kommunene som de sterkeste.
- Kommuner og fylkeskommuner opplever generelt en endring i regional statsforvaltnings roller fra å være i hovedsak kontrollør til å legge mer vekt på rollen som veileder.
- Regional statsforvaltning, med unntak av fylkeslegen, har ulike roller overfor kommuner og fylkeskommuner.

- Det er til en viss grad ulike oppfatninger mellom rådmannsnivået og sektorlederne med hensyn til statlig styring.

Tabellen nedenfor viser hvilke styringsvirkemidler regional stat benytter overfor kommunene. Den er fordelt på de fire sektorene vi har sett på og viser også i hvilken grad virkemidlene benyttes. (S = i stor grad, N= i noen grad, L= i liten grad).

Tabell 1: Regional stats bruk av styringsvirkemidler overfor kommuner, i henhold til statlig lovverk og nasjonale mål, fordelt på fagsektor.

<i>Styringsvirkemiddel</i>	<i>Utdanningssektoren</i>	<i>Helsesektoren</i>	<i>Sosialsektoren</i>	<i>Miljøvernsektoren</i>
Klagebehandling	N	S	S	S
Tilsyn	N	S	S	S
Innsigelser				S
Sanksjoner (gebyr/bøter/politianmeld.)	L	L	L	L
Dispensasjon fra regelverk	L	L	L	S
Lovlighetskontroll (§ 59)	L	L	L	L
Øremerkede tilskudd	N	L	N	N
Kontroll/oppfølging øremerkede tilskudd	N	L	N	N
Info/veiledn/rådgivn	S	S	S	N
Kompetanseoppbygging	N	N	N	L

5 Drøfting og analyse

5.1 Innledning

Ut fra de problemstillinger som er reist innledningsvis i rapporten vil vi her gi en mer systematisk drøfting med utgangspunkt i de analysemodellene som kort ble presentert i kapittel 1.

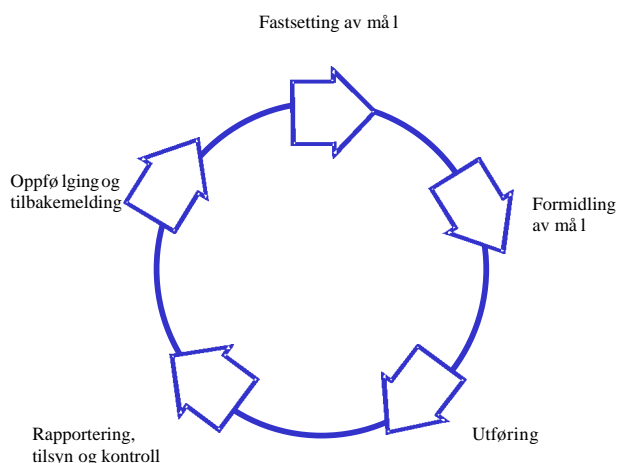
En generell styringsløyfe er anvendt for å illustrere at styringsrelasjonen inneholder ulike elementer eller faser som på en eller annen måte må fylles med innhold for at vi i det hele tatt skal kunne snakke om et styringsforhold. Dette bidrar til å synliggjøre hva som styres og hvordan i de ulike stadier i en styringsprosess.

Styringsløyfen sier imidlertid ikke i seg selv noe om styringsforholdet eller typer virkemidler. For å illustrere selve styringsforholdet har vi benyttet to dimensjoner: grad av over/underordning og graden av bindinger mellom nivåene, hvor sistnevnte variabel i særlig grad henspeiler på aktørenes relative autonomi.

Vi vil i drøftingen benytte denne inndelingen som utgangspunkt for å belyse forholdet mellom regional stat og kommunesektoren, og se på *gradene* eller *tendensene* i forhold til de mer rendyrkede modellene.

5.2 Virkemiddelbruk i styringens ulike faser

Som vist i kapittel 4 fremgår det at regional statsforvaltnings rolle i styringsløyfen varierer.



Fastsetting av nasjonale reguleringer og mål foretas på sentralt hold i storting og regjering. Her har regional stat ingen fremtredende rolle. Regional statsforvaltnings bidrag kommer i hovedsak gjennom å formidle resultater og synspunkter fra kommunesektoren til det sentrale nivået.

Når det gjelder *formidling* av målene til kommuner og fylkeskommuner viser intervjuene at regional stat har en viktig rolle gjennom kommunemøtene,

skriftlig informasjon og egne tema- eller fagmøter. I tillegg til den løpende veiledningen er dette viktige arenaer for formidling av nasjonale mål og satsingsområder. Likevel er det slik at skriftlige mål og prioriteringsdokumenter som formidles direkte fra departementene spiller kanskje en mer sentral rolle. Også stortingsdokumenter blir fremhevet som viktige for kommuner og fylkeskommuner med hensyn til å holde seg oppdatert på nasjonale mål.

Utføring betyr i denne sammenheng den gjennomføringen som finner sted i kommunesektoren. Regional statsforvaltning har ikke oppgaver knyttet til denne delen av styringssløyfen. (Utføring på regional stats nivå betyr myndig hetsutøvelse, tilsynsbesøk, rådgivning osv. Utføring kan også gjelde de deler av regional statsforvaltnings oppgaver som er rettet direkte mot publikum.)

Undersøkelsen viser at regional statsforvaltning har flest oppgaver overfor kommunene når det gjelder *rapportering, tilsyn og kontroll*. Både ut fra de oppgaver regional stat formelt er tillagt, de virkemidler de har til rådighet og oppfatningene i kommuner og fylkeskommuner om hvordan virkemidlene brukes, så er det i denne fasen i styringssløyfen at regional stat er tyngst inne. Igjen må vi imidlertid nyanse bildet noe både i forhold til de ulike regionale statsetatene og i forhold til rollene regional stat har overfor henholdsvis kommuner og fylkeskommuner. Fylkeslegen oppfatter seg selv i større grad som kontrollør enn de øvrige regionale statsetatene. Kommunene og fylkeskommunene på sin side mener også at fylkeslegen og fylkesmannens miljøvern avdeling er de som legger mest vekt på kontrolloppgavene

Av intervjuene framgår det at kommuner og fylkeskommuner opplever *oppfølging og tilbakemelding* som det svakeste punktet i statlig styring generelt og i forhold til regional statsforvaltning spesielt. Igjen må bildet likevel nyanseres noe. Fylkeslegen utarbeider tilsynsrapporter og medisinalmelding, og utdanningskontorene utarbeider tilstandsrapport for utdanningsområdet i fylket. Begge disse dokumentene sendes både til sentrale myndigheter og til kommuner og fylkeskommuner. Slik sett fungerer de både som rapportering oppover i systemet og som tilbakemelding til kommunesektoren. Til tross for tilbakemeldinger av denne typen etterlyser informantene fra kommunesektoren mer systematisk tilbakemelding fra staten i forhold til den rapporteringen de utfører. Tilbakemelding til kommunene skjer også fortløpende bl.a. gjennom den ordinære faglige samhandlingen. Det kan derfor diskuteres hvorvidt tilbakemeldingen reelt sett er svak. Vi vil likevel stille spørsmål ved om den tilbakemeldingen som gis til kommunene faktisk står i forhold til de kravene til rapportering som er stilt til kommunesektoren og om den tilbakeføres i en tilstrekkelig bearbeidet form.

Reaksjonsmidler som benyttes dersom det (i forbindelse med tilsyn, kontroll eller rapportering) oppdages avvik mellom statlige krav og tilstanden i kommunen, må oppfattes som en vesentlig del av den statlige oppfølgingen. Slike reaksjonsmidler kan eksempelvis bestå i ongjøring eller oppheving av vedtak, og bruk av pålegg. Selv om slike mer formelle og bindende virkemidler stort sett er tilgjengelige for de regionale statlige myndighetene (en unntak er manglende påleggsmyndighet hos fylkeslegen), kan vi ikke se av materialet at

disse er hyppig brukt. Dels skyldes dette en formulert politikk om tilbakeholdenhet, eksempelvis for utdanningsdirektørene. Hensynet til det kommunale selvstyret framstår generelt som en viktig begrensende faktor i forhold til en mer aktiv bruk av formelle reaksjonsmidler.

Samlet framstår slik sett oppfølging og tilbakemelding som det svakeste leddet i styringssløyfen.

5.3 Kjennetegn ved statlig virkemiddelbruk – rammebetingelser og regional stats rolleutøvelse

5.3.1 Sentrale rammebetingelser

Virkemiddelbruken overfor kommuner og fylkeskommuner er i stor grad betinget av de styringsvirkemidler den sentrale stat benytter overfor regional stat og direkte mot kommunene. Det vil si at forhold som

- det formelle styringsgrunnlag (gitt gjennom lovverket, de normative styringsvirkemidlene),
- grad av delegering av oppgaver fra sentral stat til regional stat, samt
- historikken (hva som preger styringsforholdet tradisjonelt og styringsfilosofi)

er med på å regulere hvilken rolle regional stat både skal og kan utøve overfor kommuner og fylkeskommuner.

Vi kan illustrere dette med et eksempel fra utdanningssektoren. Kommunenes og fylkeskommunenes ansvar knyttet til utdanning er sterkt regulert gjennom sentrale lover og forskrifter. Opplæringsloven definerer enkeltindviders rett til grunnskoleopplæring, videregående opplæring og spesialundervisning. Loven regulerer også til en viss grad organiseringen av undervisningen, kompetansekrav for personalet og krav til utlysning av stillinger. Særskilt for denne sektoren er også at de kommunalt og fylkeskommunalt ansatte lærerne gjennom sine organisasjoner fører tarifforhandlinger med staten. Kommunene og fylkeskommunene er altså ikke selv forhandlingsmotpart i tariffoppgjøret. Det innebærer at kommunene må følge opp et sentralt fastsatt lønnsnivå.

Utdanningsområdet er altså sterkt regulert fra *sentrale* myndigheter. Målene om lik rett til utdanning preger bruken av statlige virkemidler på området. Ettersom kommunene og fylkeskommunene på denne måten er sterkt bundet av sentrale lover og retningslinjer er det også mindre rom for regional tilpasning. Utdanningskontoret får slik sett rolle som faglig veilederrolle og ekspert i det sentrale lov- og regelverket. Samtidig er utdanningskontorene tillagt en vesentlig tilsyns- og kontrolloppgave.

Gjennom dette eksempelet ser vi altså hvordan forhold som det formelle styringsgrunnlaget, basert på sterke sentrale normative virkemidler, koblet med historiske forhold og grad av delegering, bidrar til å gi regional stat, i dette tilfellet statens utdanningskontor, en rolle som myndighetsorgan (tilsyn/kontroll/klageorgan) på vegne av sentral stat og som en ren faglig veileder (lov/regelekspert).

Av beskrivelsene i kapittel 3 og 4 fremgår det at regional statsforvaltning på alle fire sektorene kan benytte de tre typene virkemidler. Det er likevel forskjeller med hensyn til hvor dominerende de ulike virkemidlene er. For eksempel er det slik at selv om man på helsesektoren har en rekke øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner (ikke minst på sykehussiden), så har fylkeslegen få oppgaver knyttet til forvaltning av økonomiske virkemidler.

Det fremkommer altså at det er ulik grad av delegering av oppgaver fra sentrale myndigheter som departementer og direktorater til regional statsforvaltning. I tillegg kan det være grunn til å peke på det som kan kalles sektorvis styringsfilosofi. Statskonsult har gjennom tidligere prosjekter sett at det er et visst samsvar mellom den måten regional statsforvaltning blir styrt på og den måten regional statsforvaltning forholder seg til kommunesektoren på.²⁰

5.3.2 Statlig overstyring eller sektorvise allianser?

Sektorene i kommunen bruker til tider statlig regelverk og tilskuddsordninger som brekkstang i den interne kampen om de kommunale ressursene. Dette kan være uttrykk for sektorvise allianser mellom de ulike forvaltningsnivåene. Slike allianser er også uttrykk for de mer strukturelle rammer som følger av sektorieringen av politikkområdene. Her finner vi naturlig nok ulike oppfatninger blant aktørene, i hovedsak avhengig av deres organisatoriske plassering.

Sentralledelsen i kommunene og fylkeskommunene har generelt sett et kritisk syn på statlige krav generelt og bruk av øremerkede tilskudd spesielt. Dette hemmer etter deres mening det lokale selvstyre og medfører unødig byråkrati gjennom krav til planer, søknader og rapportering. Likevel viser det seg at enkelte sektorledere på helse- og sosialområdet har et positivt syn på statlig styring og særlig bruk av øremerkede tilskudd (se 4.8.2). Lignende synspunkter har også fremkommet på utdanningssektoren både i kommuner og fylkeskommuner. Disse sektorlederne gir uttrykk for at de prinsipielt er negative til øremerkede tilskudd, men at de ser at når helse og sosialdelen får øremerkede tilskudd så tas det midler fra bl.a. utdanningsdelen for å dekke egenandelene knyttet til tilskuddene. Dette fører igjen til at de ser behovet for selv å få tildelt øremerkede tilskudd.

Sektoransvarlige i kommunene bruker også statlige avgjørelser i enkeltsaker som standard- eller normsetting i forhold til nye vedtak. Mange uttrykker at de er glade for slik normsetting. Det samme gjelder i mange tilfeller for statlig tilsyn. Ved tilsynsbesøk får kommunen klar beskjed om hva de bør gjøre annerledes, noe som gjør det enklere å følge opp internt i kommunen når det har kommet et statlig pålegg. Manglende kompetanse i mange kommuner medfører også i enkelte tilfeller at kommunen selv ønsker et sterkt statlig engasjement.

Tradisjonelt sett er det utdanningssektoren som er mest preget av at interesselinjene går på tvers av forvaltningsnivåene. Gjennom den sterke sentrale styringen av utdanningsområdet er det knyttet sterke bånd innen sektoren. Mange rådmenn gir uttrykk for at slik allianser gjør det vanskeligere å styre

²⁰ Statskonsults prosjektrapport 1997 Kartlegging av to kommuners oppfatning av statlig regional styring i Vestfold

kommunen enhetlig. I den grad det er rom for lokal tilpasning innenfor regelverket har slik lokal prioritering blitt vanskeliggjort gjennom sterke bånd i sektoren.

Kommuneloven gir kommunene mulighet til å organisere sin virksomhet slik de selv finner hensiktsmessig og det kan derfor motvirke sektorallianser. Når kommunene har ulik organisering er det ikke alltid like lett for statlige myndigheter å "finne" sektorlederen. Slik sett forholder kommunene seg til en stat som ikke "matcher" deres nye organisering.

5.3.3 Kommunestørrelse

Et sentralt spørsmål er i hvilken grad antallet og størrelsen på kommunene representerer rammebetingelser som gir føringer på virkemiddelbruken.

Det faktum at flere små kommuner mangler ressurser og kompetanse på mange områder, får konsekvenser for statens virkemiddelbruk. Kommunestørrelse er ikke avgjørende for hvordan oppgavene utføres, men det er ofte de minste kommunene som mangler fagfolk og som har størst behov for rådgivning og veiledning fra regional statsforvaltning. Større kommuner kjennetegnes ved at kommunene selv som hovedregel har fagkunnskap og kompetanse til å kunne løse sine oppgaver.

Vi vil også peke på at det store antallet kommuner gjør det vanskeligere for regional statsforvaltning å kunne forholde seg helhetlig overfor enkeltkommuner. I Nordland fylke er det 45 kommuner, og regional statsforvaltning har på ingen måte mulighet for å følge opp kommunene enkeltvis. Her har løsningen vært å forholde seg til kommunene regionvis. Når man i Norge har et så stort antall kommuner, bør man vurdere muligheten for en videreutvikling av regionbasert samhandling mellom stat og kommune, jf. de positive erfaringene både stat, fylkeskommune og kommune har med de regionale råd og samarbeidsråd som er omtalt i kapittel 4.7.

5.3.4 Regionalt spillerom og rolleutforming

Selv om det er ytre rammer og strukturelle føringer for regional stats virkemiddelbruk, er det også rom for lokal tilpasning og rolleutforming. I stor grad er det opp til regional stat å gi styringsdialogen med kommunene en praktisk utforming. Det er derfor interessant å se hvilken rolle som blir *gitt* og hvilken rolle regional statsforvaltning *velger* å innta i forhold til kommunesektoren. Blir den regionale statsforvaltning en forlengelse av den sentrale stat som lojalt *formidler* statlige signaler og krav til kommunene og tilstreber å sikre størst mulig grad av likhet over hele landet (rettssikkerhetsfunksjonen)? Eller blir den regionale stat en *fortolker* av statlig politikk og en tilrettelegger i forhold til lokale forhold?

På bakgrunn av vårt begrensede materiale synes vi å også se noen sektorvise, eller kanskje mer etatsvise forskjeller. Det faktum at mange kommuner oppfatter fylkesmannen som person/embete som noe annet enn fylkesmannens avdelinger, kan også tyde på at embetet ikke opptrer konsekvent. Når enkelte sier at "fylkesmannen er en fornuftig mann, men han viser ikke nok styrke overfor miljøvernavdelingen", tyder dette både på at fylkesmannen nyter stor

respekt men også at man ikke evner å formidle at miljøvernavdelingens svar er fylkesmannens svar.

Fylkesmannsembetene legger imidlertid stor vekt på å prøve å tilpasse den nasjonale politikken til lokale forhold. Dette gjøres i mindre grad av fylkeslege og utdanningskontor. Samtidig er det jo slik at man på disse to områdene (helse og utdanning) har en sterk sentral regulering gjennom lov- og regelverk noe som igjen gir mindre rom for regional statsforvaltning.

I den sammenheng er det viktig å peke på at samhandlingen mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren avhenger av personlige egenskaper ved aktørene. Ikke minst ser det ut til at embetsledelsen er viktig med hensyn til hva slags kommunikasjon de har med kommuner og fylkeskommuner. Endring av personer i ledelsen kan endre forholdet mellom aktørene. Dette gjelder både i forhold til kommuner og fylkeskommuner og også mellom de ulike regionale statsetatene. Personkjemi er derfor en viktig, men vanskelig styrbar, variabel i utviklingen av en god samhandling mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren.

Som vi skal se nedenfor er det kanskje særlig når det gjelder regional stats samordningsaktivitet, at det lokale handlingsrommet kommer til uttrykk.

5.4 Samordning – reelle prioriteringer eller sammensydde forventninger?

Det er i utgangspunktet få føringer iforhold til hvordan samordning skal utøves av regional statsforvaltning. Samordning kan innebære alt fra å ”snakke sammen” til å inngå mer forpliktende samarbeid. Samordning på regionalt statlig nivå handler på mange måter om valg og prioriteringer fra fylkesmannens og de andre statsetatenes side. Ut fra dette kan det sies at samordning i stor grad er avhengig av personlig engasjement regionalt.

Undersøkelsen viser at mange kommuner etterlyser større grad av samordning fra regional statsforvaltnings side særlig i forhold til rapportering og tilbake melding. Fylkeskommunen som har en løsere tilknytning til den regionale statsforvaltning uttrykker ikke i samme grad et slikt behov, men også de påpeker at den regionale stat er lite samordnet.

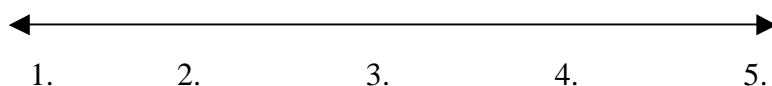
Ser vi på hvordan samordning faktisk utøves i de to fylkene, finner vi at samordningen er tydeligst i styringssløfens tidlige faser, dvs i formidlingen av mål. Derimot er samordningen klart svakere med hensyn til rapportering, tilsyn og kontroll og tilbakemelding/oppfølging.

Når det gjelder samordnet statlig tilsyn, så viser funnene at manglende samordning i større grad ses som et problem av regional statsforvaltning enn av kommunesektoren. Kommunene gir uttrykk for at de ikke opplever det som problematisk at regional statsforvaltning ikke har felles tilsynsbesøk, og de er mer opptatt av statlig samordning av rapporteringskrav og tilbakemelding til kommunesektoren.

Alt i alt kan det sies at samordningen på regionalt statlig nivå er relativt svak, og at den først og fremst handler om å presentere de ulike sektorenes mål på en mer samlet måte. Reelle prioriteringer mellom sektorene finner sjelden sted.

Samordning blir i mange tilfeller fremhevet som et viktig virkemiddel for å skape helhet i den statlige styringen av kommunesektoren. Det stilles imidlertid sjelden spørsmål ved hvorvidt samordning på regionalt statlig nivå *emulig* eller også *ønskelig*.

Problemstillinger knyttet til behov for samordning kan belyses gjennom følgende skala:



1. Aktørene snakker sammen, og vet hva de andre gjør
2. Aktørene vet hva de andre gjør, og tar hensyn til det
3. Aktørene planlegger sammen
4. Aktørene definerer felles mål, og integrerer virkemiddelbruken
5. Aktørene foretar avveininger og prioriteringer

Regional statsforvaltnings samordning kan i dag sies i hovedsak å ligge mellom 1. og 2. trinn på skalaen. Skal man få til en mer helhetlig styringsdialog med kommuner og fylkeskommuner må det vurderes om samordningsgraden bør økes.

Hvis man ønsker en stor grad av samordning som også innebærer avveining og prioritering, vil man nærme seg utøvelse av lokalt politisk skjønn. Hvorvidt dette er ønskelig er et viktig spørsmål, ikke minst sett i relasjon til fylkes kommunens oppgaver. Imidlertid kan en så stor grad av samordning av statlig virkemiddelbruk i realiteten ha karakter av å være politiske avveininger som (kanskje) bør foretas på andre arenaer.

Etter Statskonsults vurdering er det lite hensiktsmessig å diskutere samordning av *regional* statsforvaltnings virkemiddelbruk isolert fra den *sentrale* statsforvaltningens virkemiddelbruk. De regionale statsetatene er pålagt å utføre oppgaver på vegne av sektordepartementene. De har i ulik grad fullmakter til å foreta avveininger mellom ulike hensyn, men som hovedregel er det ikke tillagt regional statsforvaltning å foreta lokale avveininger i forhold til nasjonale mål. Det betyr at fylkeslegen må utføre oppgaver på vegne av helsemyndighetene og miljøvernavdelingen må utføre oppgaver på vegne av miljøvernmyndighetene, og ingen av dem vil ha myndighet til å foreta avveininger mellom de statlige kravene på disse to områdene.

Det er etter Statskonsults vurdering begrenset hvor samordnet regional statsforvaltning kan fremstå uten at det skjer en ytterligere samordning fra sentrale myndigheters side.

Det kan imidlertid være hensiktsmessig at regional statsforvaltning i større grad enn i dag utnytter det spillerommet som finnes til å gjennomføre samordnings

tiltak. Utarbeidelse av felles forventningsbrev representerer i denne sammenhengen et nyttig verktøy for samlet formidling av statlige styringssignaler. Samarbeidet om behandling av kommunebudsjettene er også nyttig for en avstemt vurdering av summen av de ressursmessige belastninger som følger av statlige krav.

Spørsmålet om samordning vil unektelig også berøre spørsmålet om sammenlåing av de ulike sektoretatene. Ved å innlemme fylkeslege og utdanningskontor i fylkesmannsembetet vil det kunne styrke samordningen mellom sektorene. På den annen side kan det stilles spørsmål ved om det faktisk vil styrke samordningen så lenge sektordepartementene styrer gjennom sine fagavdelinger. Etter Statskonsults mening er det imidlertid grunn til å foreta vurderinger av hvorvidt en innlemmelse i fylkesmannsembetet kan medføre en mer helhetlig styring overfor kommunesektoren og totalt sett mer effektiv statlig ressursbruk.

Slike mer radikale løsninger må imidlertid vurderes opp mot alternative strategier som kan bidra til å lette og forsterke den tverretatlige samordningen. En slik strategi kan være å gi en klarere forankring for fylkesmannens samordningsrolle, bl.a. ved at øvrige etaters samordningsforpliktelse ytterligere presiseres og etterprøves. En annen strategi vil være å harmonisere prinsipper og metoder for regulering og myndighetsutøvelse. Dersom styringsregimene på de ulike sektorområdene er mer likeartet, vil det bedre grunnlaget for samordning. Internkontrollprinsippene, som allerede er introdusert på helse- og miljøområdet, og som er på vei inn på sosialområdet, er et nærliggende eksempel i denne sammenhengen.

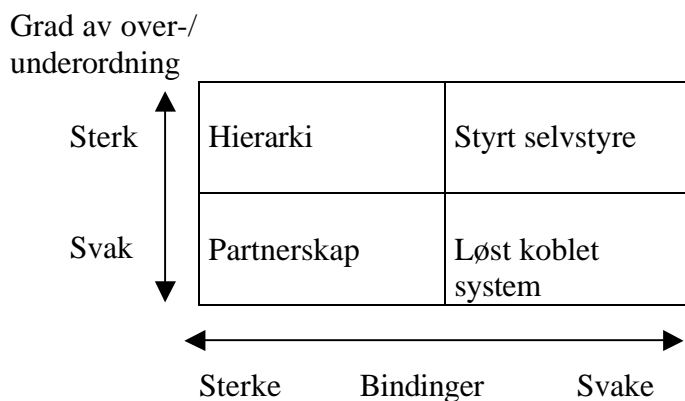
5.5 Hva kjennetegner styringsrelasjonen mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren?

5.5.1 Innledning

Det har i forståelsen av stat-kommuneforholdet ofte vært anvendt en mer en-dimensjonal modell som først og fremst skisserer ulike grader av lokal autonomi versus ulike grader av statlig styring. Ved å kombinere to adskilte variabler, over-/underordningsgrad og bindingsgrad, har det vært mulig å gi et mer bredspektret bilde av stat-kommuneforholdet. Den fjerde kombinasjonen av disse variablene kan vi imidlertid ikke se har vært introdusert, dvs. kombinasjonen av høy grad av over/underordning, men med svak binding.²¹ Vi har valgt å kalle dette perspektivet *styrt selvstyre*. I utgangspunktet kan en slik kombinasjon synes inkonsistent, eller i beste fall paradoksal, men vi mener likevel at dette kan være et fruktbart perspektiv for drøftingen av forholdet mellom regional stat og kommunesektoren.

Vi skal belyse dette nærmere nedenfor. Samlet vil modellen se ut som følger:

²¹ På en måte er variablene svært like, det kan synes vanskelig å skille dem. Dersom svak binding primært uttrykker lokal autonomi, tilsvarer dette langt på vei lav underordningsgrad. Egentlig er det først gjennom den fjerde kombinasjonen at nyansen kommer tydelig fram.



5.5.2 Regional stat og fylkeskommunen – et løst koblet system?

Det er forskjeller mellom de ulike sektorene med hensyn til hvilke tilgjengelige virkemidler regional statsforvaltning har vis-a-vis fylkeskommunen. Det er også ulike oppfatninger blant de ansatte i regional statsforvaltning med hensyn til hvilken rolle de selv har overfor henholdsvis kommuner og fylkeskommunen.

I utgangspunktet kan det argumenteres for at forholdet mellom regional statsforvaltning og fylkeskommunen kan karakteriseres som et løst koblet system. Selv om spesielt fylkeslegen, men også utdanningsdirektøren og SOFA har formelle styringsoppgaver overfor fylkeskommunen, kan det synes som om forholdet er preget av mindre kontakt enn med kommunene. Regional stat, med unntak av fylkeslegen, gir uttrykk for at de viser stor forsiktighet overfor fylkeskommunen, og fylkeskommunen på sin side "finder seg stilltiende i" at regional statsforvaltning er der. Det betyr at de forholder seg formelt korrekt til den regionale stat, men at de i prinsippet mener at de greier seg best selv. I den grad de har behov for kontakt med statlig nivå foretrekker de å ta kontakt direkte med departementet. Denne holdningen er spesielt tydelig på utdanningssektoren, hvor fylkeskommunene gir uttrykk for at utdanningskontorene ikke besitter den nødvendige kompetanse og er et unødvendig mellomledd.

Fylkeslegen har et noe annet forhold til fylkeskommunen i og med at de har tilsynsoppgaver overfor spesialisthelsetjenesten på samme måte som de har tilsynsoppgaver overfor kommunene. Helse er da også et svært sentralt område for fylkeskommunen. På dette område kan det således argumenteres for at bindingene mellom regional statsforvaltning og fylkeskommunen er relativt sterke men hvor det også er innslag av over- og underordningsforhold.

5.5.3 Regional stat og kommunene – fra hierarki til partnerskap?

Både på bakgrunn av de formelle rammene for statlig virkemiddelbruk, og på bakgrunn av synspunkter fra kommunene og regional stat fremkommer det at regional statsforvaltning (med unntak av fylkeslegen) har et annet forhold til primærkommunene enn forholdet er til fylkeskommunen. Ikke minst er forskjellene spesielt synlige når man ser på forholdet til små kommuner.

På bakgrunn av funnene kan det synes som om forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunene viser en dreining fra hierarki til partnerskap. Kommunene opplever at regional statsforvaltning er i utvikling fra å være

kontrollør til å bli samarbeidspartner, og bindingene er relativt sterke ved at regional stat oppleves som en viktig veileder og rådgiver. Samtidig er kommunene mindre opptatt av om det er regional statsforvaltning eller sentral statsforvaltning som er ansvarlige for virkemiddelbruken.

Det er imidlertid trekk ved den *sentrale* statens virkemiddelbruk som trekker i motsatt retning av partnerskap. Stadig økning i oppgavene som tillegges kommunesektoren bl.a gjennom flere rettighetsbaserte lover og regler kan medføre at forholdet i stor grad får preg av å være et overog underordningsforhold.

Fylkesmannsembetene som sådan legger stor vekt på samarbeid og veiledning overfor kommunesektoren. Samtidig er det flere kommuner som peker på at miljøvernavdelingen oppleves som spesielt styrende og lite fleksibel i sin virkemiddelbruk. Dette har bl.a. sammenheng med at det på dette området er reelle målkonflikter mellom staten og kommunene.

Sett under ett fremstår fylkesmannsambetet som sådan som mer partnerskapsorientert enn fylkeslegen og utdanningskontoret. Samtidig er det forskjeller mellom fylkesmannen som embete og fylkesmannens fagavdelinger. De sistnevnte, og da særlig miljøvernavdelingen, fremstår på mange måter som minst partnerskapsorientert.

5.5.4 Styrte selvstyre - et fjerde perspektiv?

Som påpekt tidligere er forholdet mellom staten og kommunene generelt preget av spenninger og flertydighet. Staten skal styre, all styring av kommunesektoren er i prinsippet lovbasert og derved basert på et over/underordningsforhold mellom regulerende myndighet og regulert pliktsubjekt. Samtidig skal hensynet til kommunalt selvstyre og lokal autonomi og handlefrihet ivaretas. En styringsrelasjon som har dette som utgangspunkt kan vanskelig betraktes som rent hierarkisk; det er ingen instruksjonslinje eller noe direkte kommandoforhold, som i tradisjonelle hierarkier. I seg selv uttrykker også en reguleringsbasert styring at det er en svak binding mellom nivåene: en myndighet utøver i mindre grad en kontinuerlig overvåking av et reguleringsområde; et myndighetsorgan vil normalt heller ikke ha administrativ kapasitet til å følge opp en virksomhet som innenfor et hierarki. Den svake bindingen understrekes i dette tilfellet ved at lokal autonomi er et uttrykt og faktisk også lovbasert hensyn. Samtidig er over-/underordningsforholdet gitt. Betegnelsen styrte selvstyre framstår på denne bakgrunnen som et uttrykk for de spenninger og paradokser som er innebygd i disse ulike og til dels motstridende hensyn.

Regional statsforvaltning befinner seg midt i dette spenningsfeltet, hvilket framgår klart av de funn som er presentert. Utfordringene for regional stat synes langt på vei å være å balansere hensyn mot hverandre, hvilket også gjør det vanskelig å tegne noe entydig bilde av mønstre i virkemiddelbruken eller å plassere de enkelte sektorområder innenfor en gitt styringsrelasjon.

Dette kommer bl.a. til uttrykk ved at formelle lovbaserte virkemidler (som pålegg, påbud, oppbeving eller omgjøring av vedtak, andre formelle sanksjoner etc.) i relativt liten grad benyttes. Den omfattende bruken av tilstandsrapporte-

ring som (litt uforpliktende) tilbakeføres kommunene slik at de på eget grunnlag kan vurdere status, forbedringsområder og eventuelle tiltak, må anses som et typisk uttrykk for et slikt perspektiv på stat-kommunerelasjonen. At regional stat i denne sammenhengen følger opp kommunene gjennom en såkalt *styringsdialog*, understreker ytterligere tvetydigheten i ”styrings”-relasjonen.

Slik sett framstår den utstrakte bruken av økonomiske virkemidler, der kommunene må oppfylle klare vilkår til handlingsplaner og resultatdokumentasjon, som en effektiv ”hybrid” innenfor spekteret av virkemidler. Kommunene føler seg klart forpliktet til å utløse slike midler, men samtidig får staten det som den vil uten bruk av mer entydige normative virkemidler som ville sette en hierarkisk basert styringsrelasjon på spissen.

Perspektivet styrt selvstyre innebærer også et skifte av fokus departnerskap og funksjonsfordeling eller oppgavefordeling ikke framstår som eneste alternativ til sterk statlig styring. Stat-kommuneforholdet kan vanskelig forstås som partnerskap i denne sammenhengen. Oppgaver er ikke delt mellom stat og kommune i vanlig forstand (slik for eksempel helseoppgaver og utdanningsoppgaver er delt mellom kommune og fylkeskommune). Statens oppgaver i forhold til kommunene er knyttet til en generell overvåkning av sektorområdet, og de inngår slik sett i en *rolle* som myndighetsorgan. En kunne selvsagt forstå en slik myndighetsfunksjon som en del av den samlede oppgaveløsning, men et slikt perspektiv ville være i strid med den helt sentrale rolle kommunene har i forhold til ansvaret for selve utføringen av oppgaver.

5.6 Hvordan kan styringsforholdet forbedres?

5.6.1 Avklarte roller og forventninger

I avsnittet over stiller vi spørsmål ved om forholdet mellom staten og kommunesektoren i dag kanskje best kan beskrives ut fra det vi kalte ”styrt selvstyre”. Samtidig er det (kapittel 2) politisk uttrykt at forholdet skal være preget av partnerskap, at staten i sin styring skal benytte mål- og resultatstyring, men altså innenfor et lovregulert rammeverk. Dette kan gi grunnlag for rolleklarhet, klarhet om hva som egentlig kjennetegner styringsrelasjonen og manglende legitimitet til statlig virkemiddelbruk.

Dette kommer særlig til uttrykk når styringsrelasjonen settes på spissen, og der det ikke alltid heller er enighet om de mer overordnede mål, eksempelvis illustrert på miljøområdet. Andreområder kan være der staten har en rolle som ivaretaker av rettsikkerhetshensyn overfor borgerne. I begge disse tilfellene har staten klarere virkemidler som kan medføre pålegg, overprøving av kommunale beslutninger og i tillegg også kan påføre dem ressurssmessige belastninger.

Regional statsforvaltning framstår slik sett som mangfoldig og mangesidig. Våre funn viser at det er sektorvise forskjeller i virkemiddelbruk og roller, og den enkelte sektoretat innehar også ulike roller overfor kommunesektoren. Etter vårt syn ligger det et forbedringspotensiale i avklaring av gjensidige forventninger mellom staten og kommunene. I det ligger også at statens rolle som myndighetsorgan må gis legitimitet, og at ideen om partnerskap i noen sammenhenger kan gi et skjævt bilde av styringsrelasjonen. Som vi har vært

inne på, kjennetegnes ikke stat-kommuneforholdet av en funksjonsfordeling med likeverdige aktører som bare utfører ulike oppgaver. Oppgaveløsning er lagt til kommunalt nivå, og staten er gitt en tilsyns- og overvåkningsrolle i forhold til hvordan dette skjer. Men siden det likevel er såpass sterke føringer i retning av å ta hensyn til kommunalt selvstyre, bør denne styringsrelasjonen (med tilhørende virkemiddelbruk) i all hovedsak innrettes slik at lokal autonomi ivaretas. Dette hensynet kan også begrunnes ut fra effektivitetsargumenter. Begrepet *refleksiv styring* har vært introdusert som et perspektiv på en slik styringsform²². Dette innebærer at staten i større grad bidrar til en læringsbasert utvikling i kommunene, og at kommunene etablerer interne styringsformer som sikrer at erfaringer utnyttes som grunnlag for eget forbedringsarbeid. Staten kan i denne sammenhenger bidra med bl.a. presisering av standarder, måleindikatorer, diagnoser, sammenligningsdata m m som gir kommunene innspill til egen utvikling (KOSTRA som eksempel).

5.6.2 En mer likeartet regional stat

Er det ønskelig at regional statsforvaltning skal fremstå mer likt overfor kommunene? Det finnes ulike meninger om dette. Etter Statskonsults vurdering kan ulikheter imidlertid skape uforutsigbarhet i styringen sett fra kommunenes side. Det kan være vanskelig når regional statsforvaltning har ulike roller og ulikt ansvar i forskjellige saker. Vi har under avsnittet om samordning ovenfor, også pekt på behovet for å harmonisere virkemiddelbruk og reguleringsprinsipper.

En mer likeartet stat vil være et bidrag til bedre avklaring av forventninger og roller. Dersom ulike deler av statsapparatet opptrer ulikt, uten av dette synes velbegrunnet ut fra noen sektorspesifikke hensyn, gir det et tilfeldig inntrykk sett fra kommunens ståsted.

Spørsmålet om mer ensartet rolle for regional statsforvaltnings side må også ses i lys av behovet for samordning og diskusjonene om regional statsforvaltnings rolle i forhold til fylkeskommunen.

5.6.3 Forbedringsmuligheter med utgangspunkt i styringsløyfen

Mye tyder på at styringsløyfen kan forbedres betraktelig. Dette gjelder i første rekke den betydelige vektleggingen som er på kontroll og rapportering, som kan synes å ikke helt stå i forhold til den relativt beskjedne tilbakemeldingen kommunesektoren får. Statskonsult har også tidligere stilt spørsmål ved omfanget av rapportering fra kommunesektoren til staten²³. Det bør etter vår mening foretas en kritisk gjennomgang av det totale rapporteringsomfang og -hyppighet. Dette er primært fagdepartementenes ansvar, men ettersom det er den *samlede* mengden rapporteringskrav som volder mest problemer så må også KRD ta et særskilt ansvar for dette. Dette er også del av regjeringens program om Et enklere Norge. Rapporteringskravene må også ses i sammenheng med bruken av øremerkede tilskudd.

²² Baldersheim i Grønlie og Selle (red) Ein stat? Fristillingas fire ansikt, 1998

²³ Bl.a. i Statskonsult rapport 1999:3

6 Samlet vurdering

Som en oppsummering går vi her gjennom de spørsmål som er stilt i rapporten, jf. kap 1:

- Er det variasjoner i virkemiddelbruken mellom de ulike sektorene?
- Er det variasjoner i virkemiddelbruken overfor ulike typer kommuner, og overfor hhv kommuner og fylkeskommuner?
- Er det *utformingen* eller regional statsforvaltnings *bruk* av de statlige virkemidlene som er førende på samhandlingen mellom regional stat og kommunesektoren?
- Er det ulike oppfatninger mellom administrativt nivå og fagavdelinger (både i regional stat og kommunesektoren) når det gjelder statlig styring?
- I hvilken grad samordner regional statsforvaltning seg i forhold til kommunesektoren?

Først vil vi imidlertid knytte noen avsluttende bemerkninger om spenningsforholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren.

6.1 Spenningsforhold mellom staten og kommunesektoren

Det har vært viktig for oss å få frem de begrensningene som gjelder i forhold til regional statsforvaltnings virkemiddelbruk (kapittel 5). Når hovedinntrykket fra intervjuene er at kommunesektoren stort sett lever i fordragelighet med regional stat, så er ikke det ensbetydende med at kommunesektoren er positive i forhold til statlig styring. Det er heller ikke slik at kommunene eller fylkeskommunene er *enige* i den funksjons- og oppgavefordeling som er i dag. Det er snarere slik at det er en utbredt oppfatning om at staten styrer for kraftig gjennom detaljerte krav og øremerkede tilskudd, og det er ulike synspunkter på hvilken rolle regional statsforvaltning skal ha særlig i forhold til fylkeskommunen. Det er imidlertid ikke regional statsforvaltning som fastsetter kravene eller vedtar oppgavefordelingen, og regional statsforvaltnings rolle som formidler og tilrettelegger blir oppfattet positivt.

Et annet og stort dilemma/spenningsforhold er i forhold til hvorvidt regional statsforvaltning skal ha noen annen rolle enn å være formidler av nasjonale mål og passe på at de følges opp (myndighetsrolle/tilsynsfunksjon). På den ene siden er det ønskelig at regional statsforvaltning, og da spesielt fylkesmannen, kan tilpasse nasjonale mål og krav til lokale forhold og ivareta utviklingsoppgaver. På den annen side er det også uttalt at lokal tilpasning og regionale utviklingsoppgaver skal legges til folkevalgte organer dvs. kommuner og fylkeskommuner. Særlig i forhold til fylkeskommunens oppgaver knyttet til regional utvikling blir dette et konfliktområde.

6.2 Er det variasjoner i virkemiddelbruken?

Gjennomgangen har vist at det er enkelte variasjoner i virkemiddelbruken mellom de ulike sektorene, overfor ulike typer kommuner og overfor henholdsvis kommuner og fylkeskommuner.

Alle typene virkemidler er tilgjengelige på alle fire sektorer, men i ulik grad. Fylkeslegen har vekten på ”tilsyn, råd og veiledning”, og fremstår som en sterk faglig sektoretat. Utdanningskontorene fremstår også som faglige sektoretater, men legger mindre vekt på de normative virkemidlene. Virksomheten faktisk har tilgang til. Utdanningskontorene forvalter flere tilskuddsordninger (økonomiske virkemidler) enn det fylkeslegen gjør, men det oppleves ikke at disse er viktige virkemidler for regional stat på dette feltet.

Sosial- og familieavdelingen har sterkt fokus på klagesaksbehandling og tilsyn, men oppleves likevel av kommunene som mindre kontrollorientert enn fylkeslegen. De senere årene er det på dette området blitt opprettet en rekke øremerkede tilskuddsordninger, bl.a. som følge av ulike handlingsplaner. Disse tilskuddene oppleves av kommunene som svært styrende på aktiviteten. Miljøvern avdelingen benytter alle typene virkemidler, men kommunen opplever at de er den mest kontrollorienterte avdelingen. Dette kommer bl.a. av det på dette området er reelle målkonflikter mellom staten og kommunesektoren.

Det fremkommer også at regional statsforvaltning forholder seg ulikt til kommunene avhengig av deres størrelse. Det viser seg ved at regional statsforvaltning som regel er tyngre inne med veiledning og rådgivning overfor de kommunene som mangler kompetanse. Dette er gjerne små kommuner.

De delene av regional statsforvaltning som er omtalt i dette prosjektet har, med unntak av fylkeslegen, et annet og løsere forhold til fylkeskommunen enn de har til kommunene. På sosial- og miljøvernområdet skyldes det i hovedsak at de formelle styringsrelasjonene er svake, mens det på utdanningsområdet ser ut til å skyldes at utdanningskontorene først relativt nylig har fått en styringsrelasjon til fylkeskommunen, og at de ikke har utformet en like tydelig tilsynsrolle som fylkeslegen har.

6.3 Er det *utformingen* eller *bruken* av virkemidlene som er førende på regional stats samhandling med kommunesektoren?

Dette viser også at *utformingen* av virkemidlene er førende på regional statsforvaltnings samhandling med kommunesektoren. De rammer sentrale myndigheter legger på regional statsforvaltning gjennom delegering av oppgaver er førende på hvordan regional statsforvaltnings rolle er overfor kommunesektoren. Det er sentrale myndigheter som fastsetter nasjonale mål og pålegger kommunesektoren oppgaver, og dette gir rammer for regional stats utøvelse av rollen. Regional statsforvaltning er tyngst inne i styringen når det gjelder kontroll, tilsyn og rapportering.

Selv om det formelle rammeverket gir klare føringer på regional statsforvaltnings samhandling med kommunesektoren, er det også funn som tilsier at

måten regional statsforvaltning *bruker* virkemidlene også gir føringer på samhandlingen. Dette handler om det vi kan kalle sektorvis styringsfilosofi og noe ulik rolleoppfatning. Det blir særlig tydelig når det gjelder fylkesmanns embetene. Selv om særlig miljøvernavdelingen blir oppfattet å ha en kontrollende rolle, så gir informantene fra kommunene uttrykk for at forholdet til fylkesmannsembetet som sådan mer er preget av samarbeid og veiledning. Dette viser at fylkesmannens vektlegging på lokal tilpasning og et ønske om dialog gjør at virkemiddelbruken totalt sett blir ”mykere”.

På samme måte kan eksempelet med utdanningskontorenes forsiktige rolle overfor fylkeskommunen illustrere hvordan regional statsforvaltnings *bruk*, eller heller manglende bruk, av virkemidler har føringer på samhandlingen med fylkeskommunen.

6.4 Er det sektorvise allianser eller er samhandlingen preget av regional statlig samordning?

Kartleggingen viser at det er en svak tendens til sektorvise allianser på tvers av forvaltningsnivåene. I første rekke gjelder dette utdanningssektoren og helse og sosialområdet. Det fremkommer bl.a. at enkelte sektoreledere er mer positive til statlig styring generelt, og øremerkede tilskudd spesielt, enn det rådmenn og ordførere er. Flere rådmenn og ordførere har også påpekt at de opplever at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og utdanningsdirektørene detaljstyrer skolesektoren på en slik måte at det er vanskelig å drive helhetlig politikk. Det er imidlertid ikke gjort funn som tyder på at slike allianser finnes mellom kommuner og fylkeskommuner.

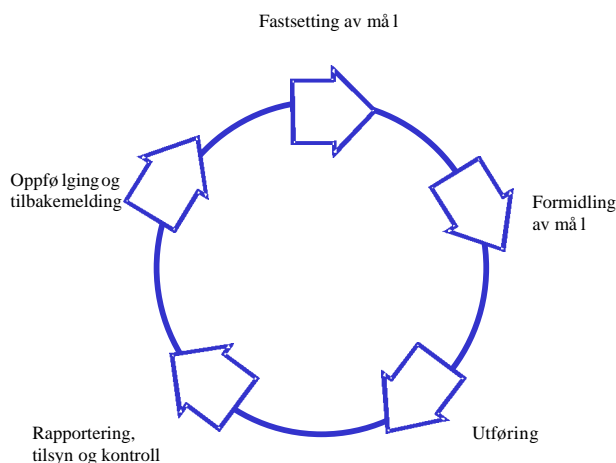
Denne tendensen til sektorisering vises også ved at forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren er mer preget av sektorvis engasjement enn samordnet virkemiddelbruk. De tre regionale etatene i vårt utvalg samordner, eller kanskje snarere samarbeider, i forhold til kommuneøkonomi og i forbindelse med kommunemøter. Samordningen er imidlertid svak der hvor regional statsforvaltning er tyngst inne (i styringsløyfen), nemlig i forhold til tilsyn, kontroll og rapportering. På samme måte opplever kommunene at det er liten grad av samordnet tilbakemelding.

Intervjumomenter

- fylkeskommune og kommuner

Vi viser til brev fra AAD om Statskonsults prosjekt for Oppgavefordelingsutvalget. Formålet med prosjektet er å få kunnskap om vektleggingen og sammensetningen av virkemiddelbruken i samhandlingen mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren (kommuner og fylkeskommuner). I forbindelse med prosjektet vil det bli foretatt intervjuer med sentrale personer i regional statsforvaltning, fylkeskommunen og kommunen. Vi ber om at det settes av to timer til hvert intervju.

I intervjuene vil vi benytte fasene i det man kan kalle en styringsløyfe eller et styringshjul som utgangspunkt: fastsetting av mål, formidling av mål og resultatkrav, utføring, rapportering og oppfølging. Ved å ta utgangspunkt i de ulike fasene ønsker vi å få belyst den faktiske samhandlingen mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren. Vi ønsker også synspunkter på hvordan denne samhandlingen oppleves.



Vi vil innledningsvis be om en kort redegjørelse knyttet til **generelle bakgrunnsopplysninger** vedrørende informantens bakgrunn (sektor, avdeling, informantens formelle status) og faktaforhold vedrørende den aktuelle virksomhet/sektor (ressurssituasjon, økonomi, m.m.).

Vi tar deretter utgangspunkt i fasene i styringshjulet, og vil kretse rundt følgende temaer:

Fastsetting av mål

Fastsetting av mål på sektorens område

Det formelle grunnlaget for statens styring og myndighetsutøvelse (lover, regelverk med mer) på sektorens område

Har staten og kommunene/fylkeskommunen sammenfallende mål?

Formidling av mål og krav

Regional stats formidling av mål, politiske signaler, reguleringer/pålegg og krav

Statens ulike roller (myndighetsorgan, informasjonsformidler/rapportør, veileder/rådgiver) og balansen mellom disse ift. de hensyn som skal ivaretas

Finnes det områder hvor staten bør gripe sterkere inn for å styre kommunens prioriteringer?

Kontakt/kontakthypighet/form/i forhold til sak/ initiativ til kontakt

Utføring

Hva er viktige forutsetninger for å ivareta de sektorvise målsettinger og hensyn (politiske/faglige)? (forutsetninger for både regional stat og forutsetninger for kommunene)

Hva er mål for kommunal tjenesteproduksjon, hvordan oppfatter

kommunen/fylkeskommunen sin rolle og sitt ansvar på sitt fagområde?

Kommunens/fylkeskommunens ressursbelastning knyttet til oppfølging av statlig regelverk, tilskuddsordninger m.m.

Rapportering/kontroll

Tilsyn/kontroll

Rutiner for rapportering og tilbakemelding fra kommunesektoren til regional stat

Form for rapportering

Kommunesektorens rapportering (til SSB via regional stat): Er resultatindikatorene gode nok? Opplever kommunen nytten av de data som samles inn?

Oppfølging

Hvordan følger regional stat opp sektorens virksomhet? tilbakemeldinger/sanksjoner/ innvirkning på nye planer

Om virkemiddelbruk i styringens ulike faser

Regional stats virkemiddelbruk i samhandlingen med kommunene/fylkeskommunen

Hvilke virkemidler benyttes (lovbaserte, økonomiske, pedagogiske virkemidler)?

Synspunkter på virkemiddelbruken – bør den endres på noen områder?

Effekter av ulike virkemidler på kommunens virksomhet inkludert

tjenesteyting overfor brukerne (fremmer de kvalitet og likhet?)

Erfaringer med internkontrollordninger/krav (stikkord: detalj/system, tilsynsmetodikk, ”byråkratisering”)

Om samordning i styringens ulike faser

På hvilke områder samordner regional stat virkemiddelbruken overfor kommunene/fylkeskommunen? Er det tilstrekkelig samordning?

Ser du andre behov for samordning enn det som er dekket i dag?

Fylkesmannens samordningsrolle innebærer bl.a at fylkesmannen skal bidra til at den statlige styringen overfor kommunene i størst mulig grad er samordnet og konsistent. Hvordan ivaretas denne rollen på ditt område? Er denne rollen nødvendig?

Foreligger det gråsoner eller overlapping i den statlige styringen av kommunesektoren, f.eks. når det gjelder tilsyn?

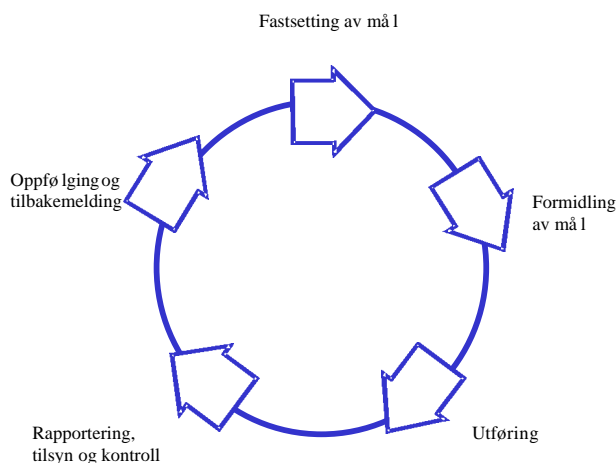
Har *kommunal* samordning betydning for ivaretagelse av sektorkrav/forventninger (for eksempel ift. brukere/klienter med sammensatte behov)?

Intervjumomenter

- regional statsforvaltning

Vi viser til brev fra AAD om Statskonsults prosjekt for Oppgavefordelingsutvalget. Formålet med prosjektet er å få kunnskap om vektleggingen og sammensetningen av virkemiddel-bruken i samhandlingen mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren (kommuner og fylkeskommuner). I forbindelse med prosjektet vil det bli foretatt intervjuer med sentrale personer i regional statsforvaltning, fylkeskommunen og kommunen. Vi ber om at det settes av to timer til hvert intervju.

I intervjuene vil vi benytte fasene i det man kan kalle en styringsløyfe eller et styringshjul som utgangspunkt: fastsetting av mål, formidling av mål og resultatkrav, utføring, rapportering og oppfølging. Ved å ta utgangspunkt i de ulike fasene ønsker vi å få belyst den faktiske samhandlingen mellom regional statsforvaltning og kommune-sektoren. Vi ønsker også synspunkter på hvordan denne samhandlingen oppleves.



Vi vil innledningsvis be om en kort redegjørelse knyttet til **generelle bakgrunnsopplysninger** vedrørende informantens bakgrunn (sektor, avdeling, informantens formelle status) og faktaforhold vedrørende den aktuelle virksomhet/sektor (ressurssituasjon, økonomi, m.m.).

Vi tar deretter utgangspunkt i fasene i styringshjulet, og vil kretse rundt følgende temaer:

Fastsetting av mål

Fastsetting av mål på sektorens område

Det formelle grunnlaget for statens styring og myndighetsutøvelse (lover, regelverk med mer) på sektorens område

Formidling av mål og krav

Formidling av mål og politiske signaler fra overordnet departement/direktorat?

Regional stats formidling av mål, politiske signaler, reguleringer/pålegg og krav
Statens ulike roller (myndighetsorgan, informasjonsformidler/rapportør, veileder/rådgiver) og balansen mellom disse ift. de hensyn som skal ivaretas
Finnes det områder hvor staten bør gripe sterkere inn for å styre kommunens prioriteringer?
Er det forskjeller mellom kommunene i deres ”bruk” av regional statsforvaltning?
Kontakt/kontakthypighet/form/i forhold til sak/ initiativ til kontakt

Utføring

Hva er viktige forutsetninger for å ivareta de sektorvise målsettinger og hensyn (politiske/faglige)? (forutsetninger for både regional stat og forutsetninger for kommunene)
Hvordan opplever regional stat at kommunens ressursbruk er når det gjelder oppfølging av statlig regelverk, tilskuddsordninger m.m.?

Rapportering/kontroll

Tilsyn/kontroll
Rutiner for rapportering og tilbakemelding fra kommunesektoren til regional stat
Form for rapportering
Kommunesektorens rapportering (til SSB via regional stat: Er resultatindikatorer gode nok? Opplever regional stat nytten av de data som samles inn?
Hvordan er rapporteringen fra regional stat til direktorat/departement?

Oppfølging

Hvordan følger regional stat opp sektorens virksomhet?
tilbakemeldinger/sanksjoner/ innvirkning på nye planer

Om virkemiddelbruk i styringens ulike faser

Regional stats virkemiddelbruk i samhandlingen med kommunene
Hvilke virkemidler benyttes (lovbaserte, økonomiske, pedagogiske virkemidler)
Effekter av ulike virkemidler på kommunens virksomhet inkludert tjenesteyting overfor brukerne (fremmer de kvalitet og likhet?)
Er det forskjeller i virkemiddelbruken overfor de ulike kommunene i fylket?
Erfaringer med internkontrollordninger/krav (stikkord: detalj/system, tilsynsmetodikk, ”byråkratisering”)

Om samordning i styringens ulike faser

På hvilke områder samordner regional stat virkemiddelbruken overfor kommunene? Er det tilstrekkelig samordning?
Ser du andre behov for samordning enn det som er dekket i dag?
Fylkesmannens samordningsrolle innebærer bl.a at fylkesmannen skal bidra til at den statlige styringen overfor kommunene i størst mulig grad

er samordnet og konsistent. Hvordan ivaretas denne rollen på ditt område? Er denne rollen nødvendig?

Foreligger det gråsoner eller overlapping i den statlige styringen av kommunesektoren, f.eks. når det gjelder tilsyn?

Har *kommunal* samordning betydning for ivaretagelse av sektorkrav/forventninger (for eksempel ift. brukere/klienter med sammensatte behov)?

Litteratur

Anderssen, K. Nenseth, V. og Weigård, J. (1992) *Lokal statlig styring*, Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR-rapport 1992:4,

Baldersheim, H., Bernt, J.F., Kleven, T. og Rattsø, J. (red.) (1997) *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*, Tano Aschehoug (Boken er utgitt i samarbeid med Norges Forskningsråd)

Baldersheim, H. og Langset, M. (1997) *Mellomnivået i nye omgivelser: Perspektiver på endringer i organisering av mellomnivået i forvaltningen. Med særlig vekt på den regionale statsforvaltning*, Inst. for statsvitenskap, UiO

Baldersheim, H. *Kommunal fristilling: Subsidiaritet på norsk*. I Grønlie og Selle (red) (1998) *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*, Det Norske Samlaget

Berge, D.M., Brekk, Å., Gjerde, I. og Ødegård, A. K. (1998) *Mellom statlig styring og kommunalt selvstyre*, Rapport nr 9804, Møreforskning, Molde

Harsheim, J. og Johnsen V. (1997) *Mål- og resultatstyring av kommunene – Intensjoner og konkrete uttrykk*, Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR Prosjektrapport 1997:22, Oslo

Harsheim, J. (1998) *Hvordan skal staten styre i et desentralisert styrings-system?* Artikkel i *Stat og styring* 1/98

KOU 1-98 (1998) *Rydd opp! Styrket folkestyre og administrativ forenkling* (1998), Hovedrapport fra et utvalg oppnevnt av Kommunenes Sentralforbund, Kommuneforlaget

Kringen, J. og Lodden P. (1998) *Styring og samhandling mellom staten og kommunene: Mangfold og samordningsbehov*, Artikkel i *Stat og styring* 4/98

”Kvaløytvalget” (1996) *Tem løven – Regional statsforvaltning og lokalt folkestyre*, utvalg oppnevnt av styret i Kommunenes Sentralforbund, Kommuneforlaget

Naustdalslid, J. (1990) *Stat og lokal styring*, Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR-notat 1990:13, Oslo

Oppgavekommissionen (1998) *Fordelingen af opgaver i de offentlige sektor - Oppgavefordelingen i udvalgte lande*, Indenrigsministeriet, København

Vabo, S. I. (1994) *Statlig styring av kommunesektoren – En kunnskapsoversikt*, Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR-rapport 1994:20

Vestrheim, D. og Hauge, Ø. (1992 el. 93?) *Stat, styring og kommuner – med vekt på den lokale statforvaltnings styrings- og samhandlingsrolle i forhold til kommuner og fylkeskommuner*, Lokalforvaltningsprogrammet - rapport fra

prosjektet om styringsformer mellom den lokale statsforvaltning og kommunalforvaltningen, KAD

Fylkesmannen i Buskerud, miljøvernavdelingen (1997) *Kommunal miljørapportering*, Rapport nr 8 – 1997

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1999) *Gjennomgang av fylkesmennenes oppgaveportefølje*, Innstilling fra arbeidsgruppa for oppgavegjennomgangen 18.01.1999

Kommunal- og arbeidsdepartementet (1994) *Fylkesmannens samordningsfunksjon*, Prosjektrapport

Kommunal- og regionaldepartementet (1998) *Reformer i kommunalforvaltningen*, veileder fra KRD

Statskonsult (1989) *Virksomhetsplanlegging ved fylkesmannsembetene*, Rapport 1989:16

Statskonsult (1995) *Fylkesmannen – Styrings- og organisasjonsformer*, Statskonsultnotat

Statskonsult (1996) *Kartlegging av offentlige tilsynsoppgaver*, Rapport

Statskonsult (1996) *Kartlegging av to kommuners oppfatning av statlig regional styring i Vestfold* (Vestfoldprosjektet) Prosjektrapport

Statskonsult (1992) *Helt, stykkevis eller delt? – Lov- og forvaltningsstruktur på helse- miljø- og sikkerhetsområdet*, Rapport 1999:2

Statskonsult (1999) *Mengde og mangfold – En gjennomgang av fylkesmannens tilskuddsforvaltning*, Rapport 1999:3

Offentlige dokumenter

St meld nr 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk

St meld nr 23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunane

St meld nr 50 (1993-94) Samarbeid og styring – Mål og virkemidler for en bedre helsetjeneste

St prp nr 1 (1998-99) for sektordepartementer (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Miljøverndepartementet, Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet)

St prp nr 69 (1998-99) Om kommuneøkonomien 2000 m.v.

Innst S nr 165 (1994-95) Innstilling fra sosialkomiteen om samarbeid og styring – mål og virkemidler for en bedre helsetjeneste (St meld nr 50(1993-94))

Ot prp nr 33 (1983-84) Om lov om statlig tilsyn med helsetjenesten

Ot prp nr 42 (1991-92) Om ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Ot prp nr 59 (1992-93) Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov
Ot prp nr 46 (1997-98) Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner
NOU 1997:8 Om finansiering av kommunesektoren
NOU 1996:1 Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner (Rattsøutvalget)
NOU 1995:18 Ny lovgivning om opplæring

Lover

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25.09.1992 sist endret 26.06.1998
Lov om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10.02.1967 sist endret 26.06.1998
Plan- og bygningsslov av 14.06.1985 sist endret 09.01.1998

Vi har benyttet Lovdatas oversikter og det aktuelle departementenes og underliggende virksomhetenes hjemmesider for oversikt over gjeldende regelverk på de fire sektorene.

Rundskriv

I-11/99 Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtenesta i kommunane (SHD)
I-19/99 Om krav til og arbeidet med regionale helseplaner (SHD)
I-29/99 Rapportering av resultat- og plandata fra helse- og sosialtjenesten i kommunene 1999 og 2000-2003 (SHD)
I-34/99 Regionale helseplaner: Nasjonale mål og satsingsområder for planperioden/ gjennomføringsfasen 2001-2004 (SHD)
F-120-98 Satsingsområde for utdanningssektoren i 1999 (KUF)
F-023/-99 Delegering av myndighet etter opplæringsloven til Statens utdanningskontor (KUF)
H-23/99 Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi juni 1999-10-22 (KRD)
H-24/99 Informasjonsrundskriv om kommuneøkonomiproposisjonen 2000 m.v. (KRD)

Annet

Fylkesmannsinstruksen
Instruks for Statens helsetilsyn
SHD, Melding 16/94 fra avd. 6, Retningslinjer for direkte kommunikasjon mellom Sosial- og helsedepartementet og fylkeslegene m.v.
SHD/Statens helsetilsyn, Nasjonal strategi for kvalitetsutvikling i helsetjenesten, februar 1995
Statens helsetilsyn, Strategisk plan for Statens helsetilsyn og fylkeslegene 1998-2001, fastsatt av helsedirektøren 11.12.97
KAD (1995) Retningslinjer for fylkesmannens samordningsfunksjon i forhold til kommuneretta styring
PSD Fylkesmennene – statens regionale representanter

REFERANSER

- Tittel:** Styrt selvstyre? Om samhandling og virkemiddelbruk i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren
- Forfatter(e):** Ingunn Botheim, Marit Johannessen, Jacob Kringen og Ursula Winje
- Statskonsults rapportnummer:** 1999:21
- Prosjektnummer:** 23 409 00
- Prosjektnavn:** Roller og virkemiddelbruk i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren
- Prosjektleder:** Ingunn Botheim
- Oppdragsgiver(e):** Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Resymé:

Statskonsult har foretatt en kartlegging av regional stats virkemiddelbruk på helse-, sosial-, utdannings- og miljøvernsektoren. Kartleggingen viser at regional stats rolle overfor kommunesektoren har dreid fra å være kontrollør til å legge større vekt på veiledning og rådgivning. Etter Statskonsults vurdering kan forholdet mellom regional stat og kommunesektoren best beskrives som ”styrt selvstyre”, dvs en hierarkisk relasjon med svake bindinger. Dette perspektivet innebærer også et skifte av fokus der partnerskap eller oppgavefordeling ikke fremstår som eneste alternativ til sterk statlig styring.

- Arbeidsområde:** Styring og resultatorientering
- Emneord:** Regional statsforvaltning, kommune, fylkeskommune, fylkesmannen, fylkeslegen, Statens utdanningskontor, samordning, statlig styring, virkemidler
- Dato:** november 1999
- Sider:** 73
- Pris:** kr 100,-
- Utgiver:** Statskonsult
Direktoratet for forvaltningsutvikling
Postboks 8115 Dep
0032 OSLO