

Forord

På oppdrag frå Oppgåvefordelingsutvalet og Arbeids og administrasjonsdepartementet har Statskonsult gjort ei kartlegging og ein analyse av regional statsforvaltning sin bruk av verkemiddel overfor kommunesektoren. Føremålet med prosjektet har vore å få kunnskap om både det *formelle* rammeverket, og den *faktiske* bruken av verkemiddel.

Det vart oppnemnt ei referansegruppe for prosjektet der det var med representantar frå regional statsforvaltning (3), kommunesektoren (2), Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og sekretariatet hjå Oppgåvefordelingsutvalet. Deltakarane frå regional statsforvaltning har vore assisterande fylkesmann i Vest-Agder, fylkeslækjaren i Vestfold og utdanningsdirektøren i Vestfold. Frå kommunesektoren har fylkesrådmannen i Nordland og ein representant frå Kommunanes Sentralforbund møtt. Referansegruppa har hjelpt til med å kvalitetssikre faktagrunnlaget og kommentere utkast til rapport undervegs i prosjektet.

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

Statskonsult står ansvarleg for innhaldet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vore prosjektansvarleg. Rapporten er utarbeidd av Ingunn Botheim, Marit Johannessen, Jacob Kringen og Ursula Winje.

Oslo, november 1999

Jon Blaalid
direktør

Innhald

Samandrag	6
1 Innleiing	10
1.1 Bakgrunn	10
1.2 Mål for prosjektet.....	10
1.3 Avgrensing og utdjuping av problemstilling	10
1.4 Metode og datagrunnlag	11
1.4.1 Tilnærming.....	11
1.4.2 Metodiske avgrensingar	11
1.4.3 Bruken av omgrep	12
1.5 Analyseperspektiv	12
1.5.1 Styringsløyfe.....	12
1.5.2 Perspektiv på forholdet mellom staten og kommunane.....	13
1.6 Organisering av arbeidet.....	14
2 Statens styring av kommunane og rolla til regional statsforvaltning	15
2.1 Statleg styring og kommunalt sjølvstyre.....	15
2.1.1 Utgangspunkt for statleg styring	15
2.1.2 Finansiering av oppgåvene i kommunane.....	16
2.2 Kva er regional statsforvaltning?	17
2.3 Samordning av statleg bruk av verkemiddel	18
2.3.1 Samordningsansvaret til departementa.....	19
2.3.2 Fylkesmannen si spesielle rolle	19
3 Organisering og styring av forvaltninga på dei ulike sektorane.....	21
3.1 Helsesektoren.....	21
3.1.1 Generelt om sektoren	21
3.1.2 Ansvar og oppgåver for kommunane.....	21
3.1.3 Ansvar, oppgåver og verkemiddel til Fylkeslækjaren.....	22
3.2 Sosialektoren	23
3.2.1 Generelt om sektoren	23
3.2.2 Ansvar og oppgåver i kommunesektoren.....	24
3.2.3 Ansvar, oppgåver og verkemiddel til Fylkesmannen.....	24
3.3 Utdanningssektoren.....	25
3.3.1 Generelt om sektoren	25
3.3.2 Ansvar og oppgåver for kommunesektoren.....	26
3.3.3 Ansvar, oppgåver og verkemiddel til Statens utdanningskontor....	26
3.4 Miljøvernsektoren.....	28
3.4.1 Generelt om sektoren	28
3.4.2 Ansvar og oppgåver i kommunesektoren.....	28
3.4.3 Ansvar, oppgåver og verkemiddel til Fylkesmamen.....	29
4 Erfaringar med styringsforholdet mellom regional stat og kommunesektoren.....	30
4.1 Innleiing.....	30
4.2 Departementa si styring av regional statsforvaltning.....	30
4.3 Formidling av styringssignal til kommunesektoren.....	31
4.4 Rapportering, tilsyn og kontroll.....	32
4.4.1 Rapportering	32
4.4.2 Tilsyn og kontroll.....	33

4.5	Oppfølging og tilbakemelding.....	35
4.6	Kommunesektoren si bruk av regional statsforvaltning.....	35
4.6.1	Kommunane.....	35
4.6.2	Fylkeskommunen.....	36
4.7	Samordning av verksemda til regional statsforvaltning.....	37
4.8	Synspunkt på rolla til regional stat og bruk av verkemiddel.....	38
4.8.1	Helsesektoren.....	38
4.8.2	Sosialsektoren.....	38
4.8.3	Utdanningssektoren.....	39
4.8.4	Miljøvernsektoren.....	39
4.8.5	Regional stat sine roller som rådgjevar og kontrollør.....	40
4.9	Oppsummering.....	40
5	Drøfting og analyse.....	43
5.1	Innleiing.....	43
5.2	Bruk av verkemiddel i dei ulike fasane i styringa.....	43
5.3	Kjenneteikn ved statleg bruk av verkemiddel – rammevilkår og regional stat si utøving av rolla.....	45
5.3.1	Sentrale rammevilkår.....	45
5.3.2	Statleg overstyring eller sektorvise alliansar?.....	46
5.3.3	Kommunestorleik.....	46
5.3.4	Regionalt spelerom og rolleutforming.....	47
5.4	Samordning – reelle prioriteringar eller forventningar som er sydd saman?.....	48
5.5	Kva kjenneteiknar styringsrelasjonen mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren?.....	49
5.5.1	Innleiing.....	49
5.5.2	Regional stat og fylkeskommunen – eit laust kopla system?.....	50
5.5.3	Regional stat og kommune – frå hierarki til partnerskap?.....	51
5.5.4	Styrt sjølvstyre – eit fjerde perspektiv?.....	51
5.6	Korleis kan styringsforholdet verte betre?.....	52
5.6.1	Avklarte roller og forventningar.....	52
5.6.2	Ein meir likearta regional stat.....	53
5.6.3	Kva slags betringar er det mogleg å få til med utgangspunkti styringssløyfa?.....	53
6	Samla vurdering.....	54
6.1	Spenningsforholdet mellom staten og kommunesektoren.....	54
6.2	Er det variasjonar i bruken av verkemiddel?.....	55
6.3	Er det <i>utforminga</i> eller <i>bruken</i> av verkemiddel som er førande på samhandlinga som regional stat har med kommunesektoren?.....	55
6.4	Er det sektorvise alliansar eller er samhandlinga prega av regional statleg samordning?.....	56

Samandrag

Statskonsult har fått eit oppdrag frå Oppgavefordelingsutvalget og Arbeids og administrasjonsdepartementet i å gjere ei kartlegging og ei analyse av roller og bruk av verkemiddel mellom regional stat og kommune.

Målet med prosjektet har vore å skaffe fram kunnskap om vektlegging og samansetjing av bruken av verkemiddel i samhandling mellom staten og kommunane. Føremålet har vore å få kunnskap om både *deformelle* rammeverket og den *faktiske* bruken av verkemiddel. Resultatet av kartlegginga og analysen skal utgjere ein del av kunnskapsgrunnlaget for det vidare arbeid i Oppgavefordelingsutvalget.

Gjennomgangen har søkt å gje kunnskap om bruken av verkemiddel i styringa på desse sektorane: helse, utdanning, sosial og miljø. På statleg regionalt nivå er desse sektorane representert ved høvesvis Fylkeslækjaren, Statens utdanningskontor og Fylkesmannen. Gjennomgangen er basert på studiar av dokument og intervju med informantar i regional statsforvaltning, fylkeskommunen og til saman seks kommunar i to fylke.

Føremålet med kartlegginga har vore å få ei oversikt over tilfanget av statlege styringsverkemiddel overfor kommunane og fylkeskommunane på dei sektorane som er valt ut. Verkemiddel kan vere

- normative (regulering, kontroll, tilsyn og påbod)
- økonomiske (statstilskott, øremerka midlar eller rammer)
- pedagogiske (retteleiing eller rådgeving, spisskompetanse)

Gjennomgangen viser at regional statsforvaltning har ei nokså sentral rolle med omsyn til formidling av nasjonale mål, at dei er svært tungt inne i høve til rapportering, kontroll og tilsyn, og at dei er mindre inne i høve til tilbakemelding til kommunane. Kommunane er gjennomgåande sterkt kritiske til både omfang og frekvens av statlege rapporteringskrav. Dei meiner at det ikkje står i høve til den tilbakemeldinga dei sjølv tek i mot.

Kartlegginga viser at regional statsforvaltning på dei fire sektorane har alle tre typar verkemiddel tilgjengeleg, men i ulik grad. Til dømes har fylkeslækjaren få økonomiske verkemiddel, mens miljøvernavinga hjå Fylkesmannen har sterke normative verkemiddel. Sett under eit opplever kommunane at det har skjedd ei dreining i rolla til regional statsforvaltning, frå å vere kontrollør til å verte meir rettleiar og rådgjar.

Fylkesmannen og utdanningskontora har ei annan rolle overfor fylkeskommunen enn overfor primærkommunane. På miljøvern, sosial- og utdanningssektoren er det større avstand mellom partane. Fylkeskommunen gjer uttrykk for at regional statsforvaltning har lite å seie for fylkeskommunen, både i høve til formidling av nasjonale mål, og i høve til rettleiing og oppfølging. På helsesektoren derimot er det sterkare relasjon når det gjeld styring mellom regional stat og fylkeskommunen. Fylkeslækjaren har i prinsippet same rolle overfor fylkeskommunen som overfor dei primærkommunane. Samarbeidet mellom Fylkeslækjaren og fylkeskommunen vert karakterisert som nært og godt i begge fylka.

Det kjem óg fram at regional statsforvaltning ter seg ulikt til kommunane, noko som har samanheng med storleiken deira. Dette viser seg ved at regional statsforvaltning som regel er tyngre inne med rettleiing og rådgeving overfor dei kommunane som har mangelfull kompetanse. Dette gjeld særleg dei små kommunane.

Kartlegginga viser at det til ein viss grad er ulike oppfatningar mellom den sentrale leiinga i kommunen og leiarane i sektoren. Somme sektorleiarar er positive til statleg styring, og da spesielt øremerka tilskott. Dette kan sjåast som tekn på sektorvise alliansar på tvers av forvaltningsnivåa.

Gjennomgangen viser at *utforminga* av verkemiddel og dei rammene som sentrale myndigheiter legg på regional statsforvaltning, er førande for den samhandlinga som regional statsforvaltning har med kommunesektoren. Det er sentrale myndigheiter som fastset nasjonale mål, og som pålegg kommunane oppgåver. Slikt gjev rammer for regional stats utøving av rolla. Regional statsforvaltning er tyngst inne i styringa når det gjeld kontroll, tilsyn og rapportering i høve til oppfølging av kommunane sine oppgåver.

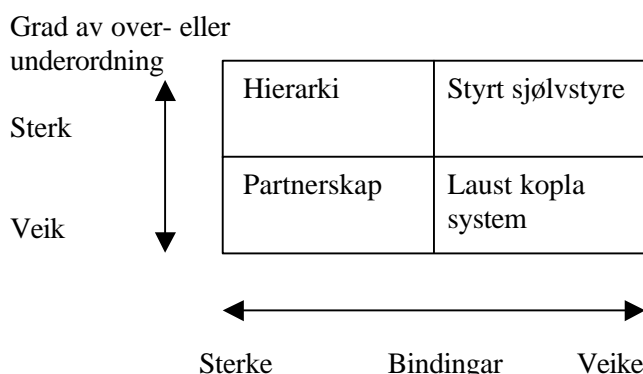
Sjølv om det formelle rammeverket gjev klare føringar for samhandlinga som den regionale statsforvaltninga har med kommunane, tilseier funna våre at måten regional statsforvaltning *nyttar* verkemiddel på, òg gjev føring for korleis samhandlinga skjer. Det handlar om det vi kan kalla sektorvis styringsfilosofi og noko ulik rolleoppfatning. Til dømes kan den varsame rolla som utdanningskontora viser overfor fylkeskommunen, illustrere at måten regional statsforvaltning *brukar*, eller ikkje brukar, tilgjengelege verkemiddel gjev føring for samhandlinga med fylkeskommunen.

Forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunane kan på mange måtar seiast å vere meir prega av *sektorvis* engasjement enn *samordna* bruk av verkemiddel. Dei regionale etatane i utvalet vårt samordnar, eller kanskje snarare samarbeider, i høve til kommuneøkonomi og i samband med møte med kommunane. Samordninga er difor veik der regional statsforvaltning er tyngst inne; i høve til tilsyn, kontroll og rapportering. Statskonsult stiller mellom anna spørsmål om i kva for grad det er mogleg og ynskjeleg å samordne bruken av verkemiddel for regional statsforvaltning ytterlegare. Dersom ein ynskjer ein stor grad av samordning som òg inneber avveging og prioritering, vil ein nærme seg utøving av lokalt politisk skjønn. Om det er ynskeleg, er eit viktig spørsmål, ikkje minst sett i relasjon til oppgåvene til fylkeskommunen.

Etter Statskonsults vurdering er det lite gagnleg å diskutere samordning av bruken av verkemiddel i *regional* statsforvaltning isolert frå verkemiddel som den *sentrale* statsforvaltninga nyttar. Dei regionale statsetatane er pålagt å utføre oppgåver på vegne av sektordepartementa. Regional statsforvaltning har i ulik grad fullmakt til å gjere avvegingar mellom ulik omsyn, men som hovudregel er det ikkje lagt til regional statsforvaltning å gjere lokale avvegingar i høve til nasjonale mål.

Forholdet mellom staten og kommunane kan karakteriserast som meir eller mindre prega av over- eller underordning, og av meir eller mindre sterke bindingar mellom nivåa (NIBR 1992:4). Ut frå desse dimensjonane har det vore vanleg å skissere tre perspektiv på forholdet mellom regional stat og kommunane; hierarki, partnerskap og løyst kopl system. Den fjerde kombinasjonen av desse variablane kan vi likevel ikkje sjå har vore introdusert, det vil seie kombinasjonen av høg grad av over eller underordning, men med svak binding. Vi har valt å kalle dette perspektivet *styrt sjølvstyre*.

Samla vil modellen sjå ut som vi har vist rødanfor:



Vi har nytta denne inndelinga for å utdjupe forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunane.

Med utgangspunkt i kartlegginga kan det argumenterast for at det i høvet mellom regional statsforvaltning og kommunane har skjedd ei dreining frå hierarki mot partnerskap. Det kjem likevel fram einskilde sektorvise skilnader som nyanserer biletet noko. Forholdet til fylkeskommunen kan sjåast meir som eit laust kopla system, der partane på tre av sektorane har relativt lite med kvarandre å gjere. For helsesektoren er situasjonen noko annleis. Der er det utstrekt kontakt og samarbeid mellom Fylkeslækjaren og fylkeskommunen, og der særleg sjukehusa er sentrale tilsynsobjekt for Fylkeslækjaren.

Etter Statskonsults vurdering er likevel det fjerde perspektivet, styrt sjølvstyre, mest fruktbart i høve til å kunne forklare spenningsfeltet mellom regional statsforvaltning og kommunane. Regional statsforvaltning er midt i dette spenningsfeltet. Dette går klart fram av dei funn som er presentert. Utfordringane for regional stat synest langt på veg å vere å balansere omsyn mot kvarandre. Dette gjer det óg vanskeleg å teikne noko eintydig bilete av mønstre i bruken av verkemiddel eller å plassere dei einskilde sektorområde innafor ein gjeve styringsrelasjon.

På mange vis er høvet mellom regional stat og kommunane hierarkisk basert, og bruken av verkemiddel kan plasserast innafor ei slik hierarkisk ramme. Samstundes tilseier både omsynet til kommunalt sjølvstyre og administrativ kapasitet til dei regionale organ, at relasjonen til kommunane vert prega av veike bindingar. Dette kjem mellom anna til uttrykk ved at formelle verkemiddel basert på lover (pålegg, påbod, å heve eller å gjere om vedtak, andre formelle sanksjonar osv.) vert nytta i relativt liten grad. Den omfattande bruken av rapportering av tilstand som, litt uforpliktande, vert ført attende til kommunane, slik at dei på eiga grunnlag kan vurdere status, område som kan betrast og eventuelle tiltak, må sjåast på som eit typisk uttrykk for eit slikt perspektiv på stat-kommunerelasjon. At regional stat i denne samanheng følgjer opp kommunane gjennom en såkalla *styringsdialog*, poengterer ytterlegare tvitydnad i "styrings"-relasjonen.

Slik sett framstår utstrekt bruk av økonomiske verkemiddel, der kommunane må oppfylle klare vilkår til handlingsplanar og resultatdokumentasjon, som ein effektiv "hybrid" innafor spekteret av verkemiddel. Kommunane føler seg klart forplikta til å utløyse slike middel, men samstundes får staten oppfylt sine ynskjer uten bruk av meir eintydige normative verkemiddel som ville sette ein hierarkisk basert styringsrelasjon på spissen.

Perspektivet styrt sjølvstyre inneber óg eit skifte av fokus der partnerskap og funksjonsdeling eller oppgåvedeling ikkje står fram som det einaste alternativ til sterk statleg styring. I denne samanheng er det vanskeleg å forstå forholdet stat-kommune som ein partnerskap. Oppgåver er ikkje delt mellom stat og kommune i vanleg forstand (slik til dømes helseoppgåver og utdanningsoppgåver er delt mellom kommune og fylkeskommune). Statens oppgåver i høve til kommunane er knytt til ein generell overvaking av sektorområdet, og slik sett går dei inn i *eirolle* som styringsorgan. Vi kunne sjølvsagt forstå eit slikt styringsorgan som ein del av den samla oppgåveløysinga, men det ville vere i strid med den heilt sentrale rolla og det ansvaret kommunane har for sjølve utføringa av oppgåver.

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

På oppdrag frå Oppgavefordelingsutvalget og Arbeids- og administrasjonsdepartementet, har Statskonsult gjort ei kartlegging og ein analyse av roller og bruk av verkemiddel i samhandlinga mellom regional stat og kommunane.

Oppgavefordelingsutvalget vert nedsett 5. juni 1998 og skal i sitt arbeid gje ei samla vurdering av dagens ansvars-, oppgave- og funksjonsdeling mellom stat, fylkeskommune og kommune. Utvalet skal vidare kome med framlegg til eventuelle reformer som kan styrkje demokratiet, betre grunnlaget for politisk styring i offentleg forvaltning, gje ei meir brukarvenleg forvaltning og bidra til ein betre offentleg ressursbruk. Utvalet skal gje innstillinga si 1. juli år 2000.

1.2 Mål for prosjektet

Målet med prosjektet er å skaffe fram kunnskap om vektlegging og samansetting av bruken av verkemiddel i samhandlinga mellom staten og kommunane. Målet har vore å få kunnskap om både det formelle rammeverket, og den faktiske bruken av verkemiddel. Resultatet av kartlegginga og analysen skal utgjere ein del av kunnskapsgrunnlaget for det vidare arbeidet til Oppgavefordelingsutvalget.

1.3 Avgrensing og utdjuping av problemstilling

Gjennomgangen skal gje kunnskap om bruken av verkemiddel i styringa på ulike sektorar. Det har lagt rammer i høve til at utvalet av sektorar ikkje må vere for snevert. Samstundes ynskte oppdragsgjevar at vi skulle gå grundig til verks med omsyn til bruken av verkemiddel, og at vi skulle få fram oppfatningar på dei ulike forvaltningsnivåa med omsyn til statleg styring.

I samråd med oppdragsgjevar vart følgjande sektorar valt ut for ein nærare gjennomgang; helse, utdanning, sosial og miljø. På statleg regionalt nivå er desse sektorane representert ved høvesvis fylkeslækjar, utdanningskontor og fylkesmann. Dette gjer det mogleg å få til ei samanlikning mellom sektorar som er representert ved ymse statlege verksemdar, og samanlikning mellom sektorar (sosial og miljø) som er representert ved same verksemd (Fylkesmannen).

Føremålet med kartlegginga har vore å få ei oversikt over tilfanget av statlege styringsverkemiddel overfor kommunane og fylkeskommunane på dei sektorane vi har valt ut. Verkemiddel kan vere¹:

- normative (kontroll, tilsyn, påbod)
- økonomiske (statstilskott, øremerka midlar eller rammer)
- pedagogiske (retteleiing eller rådgjeving, spisskompetanse)

Det har vore eit hovudpoeng i prosjektet å få kunnskap både om *deformelle* rammene for regional statsforvaltning sin bruk av verkemiddel overfor kommunane, og om den

¹ St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunane*, Eckhoff 1983

faktiske bruken av verkemiddel. Vi har søkt å finne ut korleis verkemiddel nyttast, og kva som er aktørane sine oppfatningar av bruken av verkemiddel.

Føremålet med prosjektet har mellom anna vore å få svar på følgjande spørsmål:

- Er det variasjonar i bruken av verkemiddel mellom dei ulike sektorane?
- Er det variasjonar i bruken av verkemiddel overfor ulike typar kommunar og overfor høvesvis kommunar og fylkeskommunar?
- Er det *utforminga* eller regional stats *bruk* av dei statlege verkemiddel som er førande på samhandlinga mellom regional stat og kommunesektoren?
- Er det ulike oppfatningar mellom administrativt nivå (den sentrale leiinga) og fagavdelingar (både i regional stat og kommunesektoren) når det gjeld statleg styring?
- I kva for grad samordnar regional statsforvaltning seg i høve til kommunesektoren?

1.4 Metode og datagrunnlag

1.4.1 Tilnærming

Av omsyn til ynskje om å gå djupt i prosjektet har vi valt ei kvalitativ tilnærming. Hovudtilnærminga har vore dokumentstudie og intervjuar.

Dei skriftlege kjeldene har vore

- lover og føresegn på dei ulike sektorane
- instruksar og liknande for regional statsforvaltning
- regelverk og retningslinjer for ulike ordningar for tilskott retta mot kommunesektoren
- stortingsdokument
- offentlege utgreiingar
- annan aktuell litteratur

For å dekkje noko av spennvidda mellom fylka vart Buskerud og Nordland valt i samråd med oppdragsgjevar. I kvart fylke vart det valt ut tre kommunar i samråd med Fylkesmannen; Bodø, Meløy og Skjerstad i Nordland, og Drammen, Hole og Ål i Buskerud. Det vart lagt vekt på å få med store, mellomstore og små kommunar.

For å få fram eventuelle ulike synspunkt på kommunenivå (kommunar og fylkeskommunar) med omsyn til statleg styring og bruken av verkemiddel, er det gjort intervju med både rådmenn/ordførarar og sektorleiarar. På same måte er både sektorleiarar og representantar for leiinga av verksemda på regionalt statleg nivå vorte intervjua. Totalt har vi gjennomført samtalar med 43 informantar.²

1.4.2 Metodiske avgrensingar

Fordi undersøkinga omfattar eit avgrensa tal både når det gjeld fylke, kommunar og sektorar, vil resultatane frå prosjektet ikkje kunne generaliserast til alle sektorar og alle fylke. Etter vurderinga vår vil opplegget likevel kunne gje relevant informasjon om noko av *bredda i variasjonane* når det gjeld samhandlinga mellom regional statsforvaltning og kommunal sektor.

² Sjå intervjuguiden som er vedlagd

Utvalet av sektorar inneber óg ei naturleg avgrensing i høve til kva for samfunnsområde som fokuserast. Det inneber mellom anna at område med omfattande grad av samhandling mellom regional statsforvaltning og fylkeskommunen ikkje går inn i prosjektet. Det gjeld til dømes problemstillingar knytt til regional utvikling. Området er likevel tema for eit anna av Oppgavefordelingsutvalget sine utgreingar.

Datamaterialet er óg avgrensa i den forstand at vi ikkje har undersøkt korleis den *faktiske* utføringa i kommunar og fylkeskommunar er. Vi har altså ikkje grunnlag for å vurdere korleis bruken av verkemiddel i regional statsforvaltning står i forhold til den faktiske utføringa i kommunesektoren. Ein slik studie ville vore ressurskrevjande, men kunne gjeve ny kunnskap omkring handlingsrommet i kommunesektoren.

1.4.3 Bruken av omgrep

Med fellesnemninga kommunesektoren meiner vi både fylkeskommunar og kommunar.

Sosialsektoren og miljøvernsektoren er på regionalt statleg nivå representert ved to fagavdelingar hjå Fylkesmannen. Fylkesmannsembeta består likevel av fleire fagavdelingar og ein kommunal samordningseining, forutan embetsleiinga. Synspunkta frå informantane gjeld både fagavdelingane og fylkesmannsembetet. Ettersom synspunkta er varierende i høve til kva for delar av embetet som vert omtalt, har vi søkt å gjere dette tydelegare i rapporten ved å bruke nemninga på fagavdelingane der det gjeld sektormynde, og nemninga *Fylkesmann* der det gjeld embetet som heilag, eller institusjon.

1.5 Analyseperspektiv

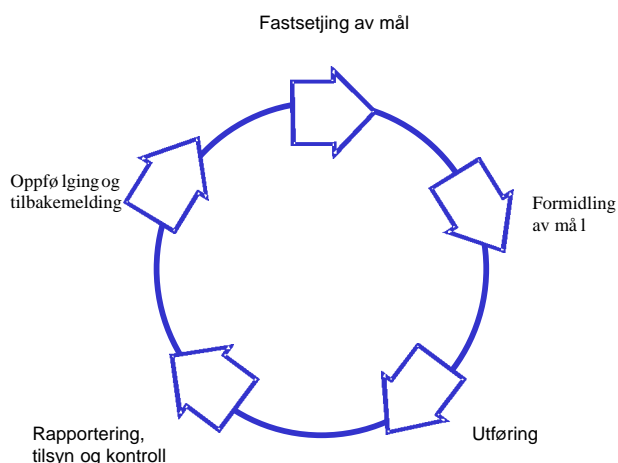
Høvet mellom staten og kommunesektoren er utgreidd og forklart i ei rekkje samanheng. Vi har valt å utdjupe bruken av verkemiddel i ulike fasar i samhandlinga mellom regional stat og kommunesektoren gjennom å bruke ei styringssløyfe som utgangspunkt for vurderingar omkring styrken i bruken av verkemiddel. Ut frå dette har vi nytta ei kjend inndeling for å utdjupe forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren.³ Det inneber å sjå på forholdet mellom staten og kommunesektoren i lys av tre perspektiv; *hierarki, partnerskap eller laust kopl system*.

1.5.1 Styringssløyfe

I samband med intervjuet har vi valt å nytte styringssløyfa for å fange opp bruken av verkemiddel i regional statsforvaltning overfor kommunesektoren i ulike fasar i samhandlinga. Føremålet har vore å syløggjere rolla til regional statsforvaltning i forhold til den statlege styringa av kommunesektoren.

³ St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunane*, NIBR 1992:4

Figur 1 Styringsløyfe



Ideelt sett skulle vi ha nytta tre (samanveva) styringsløyfer for å illustrere forholdet mellom staten og kommunane; ei for departementa eller direktorata, ei for regional statsforvaltning, og ei for kommunane. Når vi her har valt å nytta ei styringsløyfe for å illustrere dette kompliserte forholdet, inneber det delvis ei forenkling, samstundes som modellen reflekterer det *styringsforholdet* som finnast mellom staten og kommunane. Det inneber at *utføring* i denne samanheng er dei oppgåvene som kommunane gjer.

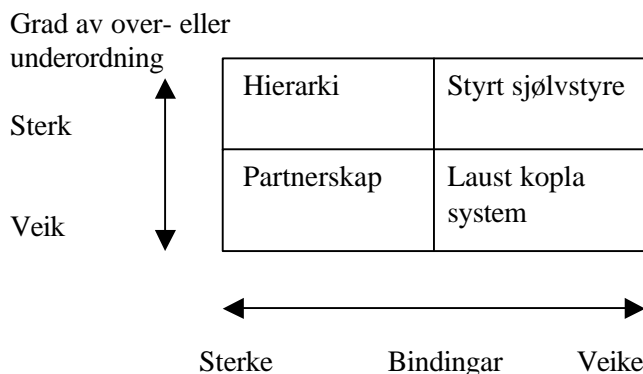
Vi nyttar òg styringsløyfa som utgangspunkt for å forklare funna våre, og som grunnlag for vurderingar om bruken av verkemiddel i dei ulike fasane i styringa.

1.5.2 Perspektiv på forholdet mellom staten og kommunane

Kommunane er eit komplekst og samansett forvaltningsnivå. På ei rekkje område har kommunane og fylkeskommunane oppgåver som dei i stor grad sjølv kan råd over. Samstundes har dei mange oppgåver der staten i stor grad fastset måla og regulerer oppgaveløysinga.

Forholdet mellom staten og kommunane kan karakteriserast som meir eller mindre prega av overordning/underordning, og av meir eller mindre sterke bindingar mellom nivåa.⁴ I dette spenningsforholdet er det skissert tre perspektiv; *hierarki*, *partnerskap* og *laust kopl system*.

Vi kan òg vise dette ved figuren som kjem nedanfor:



⁴ NIBR 1992:4 og St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunane*

Hierarki (over- og underordning)

For mange vert kommunesektoren oppfatta som ei forlenging av statsapparatet i eit hierarkisk system. I denne samanheng er ikkje hierarki det same som instruksjonsrett slik vi kjenner det innafør ein organisasjon eller mellom statlege verksemder på ulike nivå. Omgrepet hierarki retter seg meir mot at kommunane og fylkeskommunane på mange område har ansvaret for å sette i verk statleg politikk. Gjennom lov og regelverk vert det stilt krav til kommunar og fylkeskommunar om kva for oppgåver som skal løysast, og i stor grad óg korleis desse oppgåvene skal løysast.

Partnerskap

Eit anna perspektiv inneber å sjå på forholdet mellom staten og kommunane som ein partnerskap, eller eit balansert maktforhold, prega av gjensidig samarbeid. Kommunane har det utøvande ansvaret for ein-skilde samfunnsoppgåver, mens staten har ansvaret for andre oppgåver, m.a.o. er det ei funksjonsdeling mellom forvaltningsnivå. Det er likevel fleire berøringspunkt mellom desse ansvarområda, noko som skaper behov for samarbeid og koordinering mellom staten og kommunane. Forholdet kan seiast å vere prega av at begge partar ynskjer å påverke den andre parten til å gjennomføre tiltak som samsvarer med egne målsetjingar.

Laust kopla system

Ein føresetnad for det kommunale sjølvstyre er at kommunalforvaltninga skal ha ein viss grad av autonomi i høve til staten. Når forholdet mellom staten og kommunane er slik at kommunane i stor grad kan basere sine vedtak på lokalt skjønn, og dei to forvaltningsnivåa har relativt lite med kvarandre å gjere, kan forholdet mellom staten og kommunen seiast å vere eit laust kopla system. Eit laust kopla system kan vere tilsikta nettopp ut frå tanken om det kommunale sjølvstyre. Samstundes kan ein slik situasjon med total frikopling føre til utilsikta resultat i ein større samanheng.

1.6 Organisering av arbeidet

Oppgåvefordelingsutvalet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har vore oppdragsgjevar for prosjektet. Det vart oppnemnt ei referansegruppe for prosjektet med representantar frå sekretariatet i Oppgåvefordelingsutvalet, Kommunal og regionaldepartementet (KRD), regional statsforvaltning (3) og kommunesektoren (2). Deltakarane frå regional statsforvaltning har vore assisterande fylkesmann i Vest-Agder, fylkeslækjaren i Vestfold og utdanningsdirektøren i Vestfold. Frå kommunesektoren har fylkesrådmannen i Nordland og ein representant frå Kommunenes Sentralforbund møtt. Undervegs har referansegruppa hjelpt til med å kvalitetssikre faktagrunnlaget og kommentere utkast til rapport.

Statskonsult har hatt eit sjølvstendig ansvar for gjennomgangen og for dei faglege vurderingar som går inn i denne.

2 Statens styring av kommunane og rolla til regional statsforvaltning

2.1 Statleg styring og kommunalt sjølvstyre

2.1.1 Utgangspunkt for statleg styring

Det kommunale sjølvstyre står sentralt i Noreg og vert gjerne knytt til verdiane fridom, deltaking og effektivitet. Å ha fridom til å styre seg sjølv må sjåast på som grunnleggjande, og at det skjer gjennom deltaking i lokale val og ved etablering av folkevalt organ. Lokalt sjølvstyre inneber nærleik mellom dei politisk ansvarlege og innbyggjarane i kommunen. Kommunalt sjølvstyre kan óg fremme effektivitet gjennom at oppgåver vert løyst nærast befolkninga, og at dekan tilpassast lokale forhold.

Kommunar og fylkeskommunar er sjølvstendige rettssubjekt og kan berre få oppgåver frå staten gjennom føresegner i lovverket. Staten har ikkje instruksjonsmynde i høve til kommunane.

Når staten pålegg kommunar og fylkeskommunar oppgåver gjennom lovverket, har det sitt utgangspunkt i nasjonale mål og omsyn:

- Behovet for ei likeverdig fordeling av goder mellom individ, samfunnsgrupper og mellom ulike geografiske område
- Omsynet til nasjonaløkonomien
- Rettstryggleik
- Omsynet til ei samordna og omstillingsorientert forvaltning
- Omsynet til ei berekraftig utvikling

Kommunelova med endringar av 26. juni 1998 er sentral i høve til arbeidet i kommunar og fylkeskommunar. I samsvar med § 59 kan tre eller fleire medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget bringe avgjerd som er treft av folkevalt organ, eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, inn for departementet (eller den verksemda som er delegert myndigheit) for å kontrollere om avgjerda er lovleg. Ved lovlegkontroll skal det takast stilling til om avgjerda er innhaldsmessig lovleg, om ho er teke av nokon som har myndigheit til å treffe ei slik avgjerd, og om ho er vorte til på lovleg måte. Departementet eller anna verksemd med delegert myndigheit, skal oppheve avgjerda dersom det er gjort slike feil at ho ikkje er gyldig. Departementet kan óg, på eiga initiativ, ta ei avgjerd opp til lovleg kontroll.

Utgangspunktet er at det med heimel i forvaltningslova skal vere etablert eit klagesystem innafor den einskilde kommunen og fylkeskommunen. I prinsippet skal eit slikt system gjere anna statleg kontroll enn den lovlegkontrollen som vert gjort med heimel i kommunelova, overflødig.

Fleire særlover heimlar likevel Fylkesmannen, Fylkeslækjaren og Statens utdanningskontor si rolle som klageorgan i ei rekkje saker, til dømes i samsvar med sosialtenestelova, barnevernlova, kommunehelsetenestelova og opplæringslova. Samstundes er forvaltningslova endra slik at det i § 34 står nå:

”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.”

I § 35 heiter det vidare at der vedtaket er treft av eit kommunalt eller fylkeskommunalt organ, kan det berre gjerast om av overordna statleg organ etter klage, ikkje av eige tiltak, slik andre vedtak kan.

Dette inneber ei klar dreining mot å avgrense moglegheita for statlege organ til å overprøve kommunale og fylkeskommunale vedtak og kan sjåast som eit ledd i å styrkje det kommunal sjølvstyre. Dette er i tråd med intensjonane i St.meld. nr. 23 (1992–93) Om forholdet mellom staten og kommunane, som dannar eit viktig grunnlag for samspelet mellom staten og kommunesektoren. Her heiter det at:

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

Vidare vert det lagt vekt på at bruken av øremerka tilskott må avgrensast og vurderast fortløpande med sikte på å tilpasse ordningane til aktuelle prioriteringar. Samstundes skal det leggjast vekt på å utvikle rettleiing og dialog som styringsverkemiddel. I den samanheng må kompetansen i det å rettleie verte styrkt i statlege verksemdar.

For alle sektorane er det intensjonar om mål- og resultatstyring av kommunesektoren. Mål- og resultatstyring skal gje redusert detaljstyring og dermed auka spelerom for kommunal utforming av politikken. Styringsforma inneber auka fokus på resultat. Oppfølginga må difor foregå gjennom eit rapporteringssystem (frå kommune til stat) som gjev eit bilete av dei resultatane sektoren har oppnådd.

2.1.2 Finansiering av oppgåvene i kommunane

Kommunesektoren vert finansiert gjennom skatteinntekter, rammetilskott frå staten, øremerka tilskott og betaling frå brukarane.

Skatt er den viktigaste inntektskjelda til kommunane. Kvart år fastset Stortinget maksimalsatsar for inntekts- og formueskatten. Kommunar og fylkeskommunar kan formelt sett velje skattesats innafør eit intervall, men sia 1979 har alle kommunar og fylkeskommunar nytta maksimalsatsane.⁵ Rammetilskotta frå staten omfattar overføringane gjennom inntektssystemet. Den primære funksjonen for inntektssystemet er å jamne ut dei økonomiske føresetnadene for å sikre eit likeverdig tenestetilbod. Rammefinansiering kan gjerast ved å bruke eigne kostnadsnøklar for høvesvis kommunane og fylkeskommunane.

Dei frie inntektene til kommunane (skatteinntekter og rammetilskott) kan disponerast fritt innafør dei lover og reglar som gjeld.

Øremerka tilskott er overføringar som skal brukast til bestemte føremål i kommune sektoren. Føremålet med bruk av øremerka tilskott er å sikre at kommunar og fylkeskommunar brukar midlar på bestemte område eller til bestemte tiltak. Øremerka tilskott vert bruka som verkemiddel der kommunane og fylkeskommunane *har* eit lovfesta ansvar for tenesteproduksjon, og der det *ikkje er* lovfesta ansvar.

Bruk av øremerka tilskott kan vere aktuelt i visse situasjonar:

- Når det er nasjonalt ynskjeleg med lokal utbygging av nye tenester, men når det ikkje er definert krav til utbyggingstakta.
- Når staten ynskjer å sikre ei teneste til brukarar som lett vert taparar i avgjerda og prioriteringa som er teke lokalt.

⁵ NOU 1997:8 *Om finansiering av kommunesektoren*

-
- Som betaling for tenester som ikkje vert gjort i alle delar av landet, til dømes tilskott til regionsjukehusa.
 - Når staten ynskjer å prøve ut nye tenestetilbod og drive med forsøk.
 - Når lokale prioriteringar kan gje for lav tenesteproduksjon i eit samfunnsøkonomisk perspektiv, til dømes når eit tiltak har klåre, positive ringverknader for andre kommunar eller andre instansar, og difor bør produsertast i eit større omfang enn dei lokale avgjerdstakarar finn gunstig.
 - Når kommunar og private utfører dei same tenestene, og staten subsidierer den private verksemda.

Sjølv om det vert understreka⁶ at hovudtyngda av statlege overføringar til kommunane skal gjevast som rammetilskott og fordelast etter objektive kriteria, kan vi sjå ei generell auking i talet på øremerka tilskott dei siste åra. I 1990 utgjorde slikt tilskott om lag 10 % av dei samla inntektene, mens det i 1999 er auka til 17 %.⁷

Brukarbetaling inneber at brukarane i kommunar og fylkeskommunar må betale for å få tilgang på ei bestemt teneste, til dømes avgifter innafor teknisk sektor, foreldrebetaling i barnehagar og egedelar på helsesektoren. Omstendet som kommunane har til å krevje eigenbetaling, er i stor grad regulert av eit nasjonalt lov- og regelverk. Det inneber mellom anna at kommunane må ha lovheimel for å krevje betaling for tenester det er påbode å bruke, og at det for nokre ordningar som gjeld brukarbetaling, er fastsett maksimumsgrenser, til dømes at brukarbetalinga ikkje må overstige det tenesta koster å produsere.

2.2 Kva er regional statsforvaltning?

Ein stor del av den samhandlinga staten har med kommunesektoren, skjer gjennom det vi kan kalla regional statsforvaltning. Regional statsforvaltning omfattar ei rekkje statlege verksemder kjenneteikna av at dei opererer innafor eit geografisk område som er mindre enn heile landet. Regional statsforvaltning er óg kjenneteikna ved at tenestene som produsertast, fyrst og fremst er retta mot befolkninga eller andre innafor dette området. Det finnst likevel nokre unntak for dette prinsippet. Både fylkeslækjar og utdanningskontor har nokre oppgåver som er landsdekkjande. Fylkesmannen derimot er ikkje tillagt nokre slike landsdekkjande funksjonar, og i utgangspunktet vert det lagt stor vekt på å halde på dei territoriale grensene for desse embeta.

Med unntak av Kulturdepartementet, Olje- og energidepartementet og Utanriksdepartementet har alle departementa underliggjande verksemder som kan karakteriserast som regional statsforvaltning.

Hovudtyngda av dei regionale etatane har oppgåver som i fyrste rekkje er retta mot andre aktørar enn kommunesektoren. Dette gjeld til dømes distriktskontora til Toll- og avgiftsetaten. Trygdeetaten og Arbeidsmarknadsetaten er døme på statlege verksemder som i tillegg til regionkontor, óg har lokale kontor. Desse retter seg fyrst og fremst mot andre aktørar enn kommunane.

I rapporten *Stat, styring og kommuner* frå 1993⁸ vert regional statsforvaltning plassert i forhold til to dimensjonar; målgruppe for verksemda og grunngeving for tiltaket.

⁶ St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunane*, NOU 1996:1

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

⁸ Vestrheim og Hauge 1993 (Lokalforvaltningsprogrammet)

	Individ, bedrift, publikum	Kommunar og fylkeskommunar
Lokale og/eller individuelle omsyn	A	B
Nasjonale kollektive omsyn	C	D

Mange av dei statlege regionale verksemdene vil ha oppgåver som ligg i fleire av rutene. Til dømes vil Fylkesmannen ha oppgåver som er retta både mot individ og mot kommunane, og han skal sikre at nasjonale mål vert gjennomført i kommunane samstundes som det vert teke lokale omsyn.

Ei rekkje statlege regionale verksemdene har oppgåver som er retta mot kommunane. Fleire av desse har derimot i liten grad eit *styringsforhold* til kommunane. Trygdeetaten og Arbeidsmarknadsetaten har til dømes *eigne* lokale kontor, men har samstundes viktige grenseflater mot kommunane ved at dei har felles klientar eller brukarar. Ser vi på dei verksemdene som har styringsforhold til kommunesektoren, så skil Fylkesmannen, Fylkeslækjaren og Statens utdanningskontor seg ut. Dette er verksemdene som har utstrekt samhandling med kommunar og fylkeskommunar.

Regional statsforvaltning har i stadig aukande grad fått delegert oppgåver frå det sentrale statlege nivået. Dette gjeld særleg fylkesmannsembeta. Målet med ei slik desentralisering av statlege oppgåver er å skape nærleik mellom statleg forvaltning, kommunane og befolkninga. Delegeringa er òg eit ledd i ei generell endring i retning av å reindyrke departementa i større grad som sekretariat for politisk leiing.

Regional statsforvaltning har ei rekkje oppgåver i forhold til å passe på at nasjonale mål vert følgt opp i samsvar med Stortingets intensjonar. Regional statsforvaltning yter sjølv ei rekkje tenester for befolkninga, men ein stor del av oppgåvene er knytt til oppfølginga av kommunane på område der kommunane er delegert ansvaret for utføring av oppgåver.

I St.meld. nr. 23 (1992–93) vert intensjonane om samhandlinga mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren uttrykt slik:

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

2.3 Samordning av statleg bruk av verkemiddel

I utgangspunktet framstår verksemdene i både kommunesektoren og staten å vere delt inn i sektorar. Kommunane eller fylkeskommunane har ansvar for mellom anna grunnskular, barnehagar, eldreomsorg, sosiale tenester, tenester som gjeld allmennhelse, tekniske tenester, vidaregåande skular, sjukehus og institusjonar. Det overordna ansvaret for desse oppgåvene er tillagt dei ulike fagdepartementa. For å motvirke at statlege oppgåver og styringstiltak retta mot kommunane utelukkande skal rettast inn etter bestemte grenser innafor sektoren, er det etablert ulike mekanismar når det gjeld samordning. Målet er at statens samla styringsaktivitet skal framstå mest mogleg heilskapleg og konsistent. Dette samordningsomsynet er mellom anna forankra

i St.meld. nr. 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, og i St.meld. nr. 23 (1992–93) Om forholdet mellom staten og kommunane. Samordningsarbeidet ligg dels på sentralt nivå og dels på regionalt nivå.

2.3.1 Samordningsansvaret til departementa

Kommunal- og regionaldepartementet har hovudansvaret for å samordne den statlege styringa overfor kommunesektoren. Grunnlaget for slik samordning finnast delvis i utgreiingsinstruksen som generelt pålegg den statlege forvaltninga å leggje fram for KRD saker med økonomiske og administrative konsekvensar for kommunane eller fylkeskommunane. Ved utarbeidinga av proposisjonen for kommuneøkonomi og statsbudsjettet har KRD óg ein samordningsfunksjon, mellom anna ved at dei økonomiske rammene for kommunane vert gjeve ei samla framstilling, og at det vert gjeve føring om balansering mellom oppgåver og ressursar i kommunane.

KRD har såleis eit ansvar for samordning av lover og regelverk som gjeld kommunesektoren, og for å sikre samsvar mellom krav til tenesteproduksjon og dei økonomiske ressursane som er tilgjengelege for kommunar og fylkeskommunar. Departementet har utarbeidd ei eiga rettleiing for departement og sentrale statlege etatar som handlar om arbeidsform, prosessar og prinsipp for endringar, reformer og tiltak på område der kommunesektoren har ansvar.

2.3.2 Fylkesmannen si spesielle rolle

Fylkesmannsembeta er administrativt underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men det gjer faglege oppgåver for fleire departement og direktorat.⁹ Løyvingar til Fylkesmannen vert gjeve over budsjettkapitla til tre departement.

Utøvinga av forvaltningsoppgåver for fagdepartementa og direktorata er det viktigaste arbeidsområdet for Fylkesmannen. Oppgåvene er knytt til iverksetjing av regjeringas *sektorpolitikk* på ulike område, særleg i høve til kommunane. Fylkesmannen skal vidare føre tilsyn med at regjeringas politikk vert gjennomført innafor fastsette rammer. Hovudelementa i rolla som Fylkesmannen har når det gjeld *rettstryggleik* overfor befolkninga, er å føre tilsyn og vere klageinstans i forhold til særlovgeving.

Fylkesmannen sin funksjon som regjeringas øvste representant i fylket medfører óg at han skal vere *samordningsorgan* mellom sentrale myndigheiter på den eine sida, og lokale myndigheiter og befolkninga på den andre sida. Eit sentralt mål for Fylkesmannen er å bidra til at den kommuneretta statlege styringa i størst mogleg grad er samordna og konsistent. I denne samanheng har han eit særskilt ansvar óg iforhold til andre regionale statlege verksemdar.

I St.meld. nr. 23 (1992–93) og i St.meld. nr. 35 (1991–92) legg regjeringa opp til at samordningsrolla til Fylkesmannen skal styrkjast. Hovudprinsippet skal vere at han skal ha høve til å ta avgjerd når ovørdna omsyn, eller omsyn som går på tvers av sektorane, krev det. Også den generelle desentraliseringa av oppgåver, frå det sentrale statlege nivået til regionale og lokale delar av staten, medfører at konflikhtar rundt samordning på tvers av sektorane i større grad enn før skal løysast på fylkesnivå.

⁹ Forutan Arbeids- og administrasjonsdepartementet gjer Fylkesmannen forvaltningsoppgåver for Barne- og familiedepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet, Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet og Miljøverndepartementet

Dei generelle samordningsoppgåvene til Fylkesmannen er nedfelt i instruksen hans. Der står det mellom anna at Fylkesmannen skal bidra til å samordne, å få gjort ting enklare og å effektivisere den statlege verksemda i fylket. Fylkesmannen har møte- og talerett i statlege styrer og råd på fylkesplanet og skal etter behov, halde møte med statlege etatar i fylket.

Når det gjeld kommuneretta verksemd spesielt, er det óg utarbeidd egne retningslinjer for dette, som er godkjende av regjeringa.¹⁰ Her vert det lagt til grunn at ein må sjå på kommunen som ei organisatorisk eining når det gjeld planlegging, økonomi, kommunalrett og kommunal organisering. Fylkesmannen skal i denne samanheng bidra til at utgiftene som kommunen har, ikkje overstig inntektene, og han kan underkjenne budsjettframlegget til kommunen. I tillegg skal Fylkesmannen bidra til fagleg samordning.

Både instruksen og retningslinjene presiserer rolla til Fylkesmannen som formidlar av regionale erfaringar til sentrale myndigheiter, slik at desse vert orientert om samla verknad av statleg politikk overfor kommunesektoren.

Samordningsoppgåvene til Fylkesmannen er vidare forankra gjennom Arbeids- og administrasjonsdepartementets etatsstyring, der samordningsplikta mellom anna vert gjeve i tildelingsbrev og anna formalisert kontakt. Dei andre statsetatane som samordninga særleg omfattar, har gjennom tildelingsbrev dei siste åra fått presisert plikta til å innrette verksemda si med tilvising til samordningsoppgåvene til Fylkesmannen.

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

3 Organisering og styring av forvaltninga på dei ulike sektorane

3.1 Helsesektoren

3.1.1 Generelt om sektoren

Helsesektoren er avgrensa til dei område og oppgåver som høyrer inn under helseavdelinga, avdeling for førebygging og rehabilitering, og sjukehusavdelinga i Sosial- og helsedepartementet (SHD). Desse avdelingane, med underliggjande etatar, utgjer det området som helseministeren har ansvar for.

Statens helsetilsyn er eit sjølvstendig fagorgan administrativt under SHD. Fylkeslækjarane er representantar for dei sentrale helsemynde i fylka og er fagleg og administrativt underlagt Statens helsetilsyn.

Nasjonale mål og prioriteringar for helse- og sosialtenesta i kommunane vert årleg presentert i form av eit rundskriv, styrings- og informasjonssystemet for helse- og sosialtenesta i kommunane (kalla Hjulet), som vert send til alle kommunane i landet, til fylkesmenn og fylkeslækjarar. Det vert utarbeidd av SHD, og dokumentet dannar hovudgrunnlaget for den statlege styringa av kommunane på helse- og sosialområdet. Som ein del av Hjulet, vert kommunevise samanlikningstal publisert kvart år.

Styringsgrunnlaget for helsesektoren er gjeve i omfattande regelverk for kommunehelsetenesta og for spesialisthelsetenesta.

3.1.2 Ansvar og oppgåver for kommunane

Ansvar og oppgåver som kommunane har, er omtalt i lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetenestelova). I 1984 fekk kommunen overført ansvaret for primærhelsetenesta (allmenn lækjarteneste eller kommune lækjarar) frå staten, og helsesystem eller helsestasjon frå fylkeskommunen. I 1988 vart somatiske sjukeheimar overført frå fylkeskommunen, og i 1991 vart ansvaret for psykisk utviklingshemma overført frå fylkeskommunane til kommunane.

Med heimel i § 2 i kommunehelsetenestelova omfattar helsetenesta til kommunen offentleg organisert helseteneste som ikkje høyrer under stat eller fylkeskommune, og privat helseverksemd som vert gjort i samsvar med avtale med kommunen.

Helsetenesta i kommunen skal omfatta følgjande oppgåver:

- Fremje helse og førebyggje sjukdom, skade eller lyte med organiserte tiltak for miljøretta helsevern, helsestasjonar, helseteneste i skular, opplysningsarbeid og helsetenester for innsette
- Diagnose og handsaming av sjukdom, skade eller lyte
- Medisinsk habilitering og rehabilitering
- Pleie og omsorg

For å løyse dei oppgåvene som kommunen er pålagt med heimel i kommunehelsetenestelova, skal kommunen sørgje for desse deltenestene:

- Allmennlækjarteneste, inklusiv lækjarvaktordning

-
- Fysioterapi
 - Sjukepleie, inklusiv helsesystemteneste og heimesjukepleie
 - Jordmorteneste
 - Sjukeheim eller anna form for husvære som gjeld omsorg og pleie heile døgnet
 - Medisinsk naudmelding

Eit omfattande regelverk, med heimel i kommunehelsetenestelova, regulerer dei ulike tilbod av den kommunale helsetenesta. Korleis form organisasjonen skal ha, og leiinga for helsetenesta vert fastsett av kommunestyret i samsvar med lov og helseplan.

I lov av 19. juni 1969 nr. 57 om sykehus m.v. (sjukehuslova) har fylkeskommunane fått ansvar for tenesta til andrelinje på helseområdet. Det inneber at fylkeskommunane har ansvar for planlegging, utbygging og drift av institusjonar og spesialhelsetenester.

Dette gjeld følgjande institusjonar og oppgåver:

- Sjukehus, sjukestuer, fødeheim, spesialsjukeheim og sjukehotell
- Kliniske lækjarspesialistar og kliniske psykologspesialistar
- Medisinske laboratorium og røntgeninstituttt som var i drift før 1. april 1984
- Ambulanseteneste, medisinsk naudmelding m.fl.

Sjukehuslova inneheld óg føresegner om dei regionale helseutvala. Fylkeskommunane er delt inn i fem helseregioner. Bakgrunnen for dette er behovet for ein større grad av koordinering for å få ein betre bruk av ressursane i helsetenesta. Helseregionene har, sia dei vert etablert midt på 70-talet, etter kvart vorte tillagt ei viktigare rolle i koordineringa av helsetenester. Det sentrale i det planarbeidet som skal gjennomførast i regi av dei regionale helseutval, er at det kan skje ei samordning av tenestene mellom dei ulike sjukehusa i regionane med utgangspunkt i befolkninga sitt behov.

3.1.3 Ansvar, oppgåver og verkemiddel til Fylkeslækjaren

Hovudtyngda av oppgåvene til Fylkeslækjaren er gjeve i lov om statleg tilsyn med helsetenesta av 1984. Fylkeslækjarane har óg oppgåver etter anna helselovgjeving, inklusiv lovgjeving for dei einskilde gruppene av helsepersonell. Fylkeslækjarane får tildelingsbrev frå Statens helsetilsyn, men kan óg få oppgåver direkte frå Sosialog helsedepartementet. Det finnst eigne retningslinjer for direkte kommunikasjon mellom Sosial- og helsedepartementet og fylkeslækjarane.

Fylkeslækjaren skal

- føre tilsyn med helsetenesta og alt helsepersonell i fylket
- medverke til at lover, føresegner og retningslinjer for helsetenesta vert kjent og overhalda
- passe på at dei som yter helsetenester i fylket har eit system for internkontroll, for å sikre at verksemda vert drive i samsvar med allment aksepterte normer, lover og føresegner
- gjennom råd, rettleiing og opplysing gjere sitt til at behovet som befolkninga har for helsetenester, vert dekkja
- handsame klager på helsetenester og helsepersonell, og svare på spørsmål som gjeld helseteneste og helseforhold
- gjere forvaltningsoppgåver

Tilsynet som fylkeslækjarane har med kommunehelsetenesta er fyrst og fremst retta mot internkontrollen til kommunane i samsvar med § 3 i tilsynslova og med system-

revisjon som metode. Dette inneber at organisatoriske forhold vert kartlagt og vurdert opp mot lover og føresegner. Etaten har arbeidd med å utvikle metodar og med å gje opplæring i tilsynsmetodikk.

Tilsynet som fylkeslækjarane har med fylkeskommunen sine helsetenester (spesialisthelsetenesta), er i prinsippet same type tilsyn som for kommunehelsetenesta. Systemrevisjon og andre tilsyn, til dømes overordna tilsyn med helseforhold og helseteneste, tilsyn med verksemder og område, vert nemnt i tildelingsbrevet.

Fylkeslækjaren er klageorgan i høve til å ta vare på dei rettane som pasientane har etter kommunehelsetenestelova § 2.4 om nødvendig helsehjelp, og etter same lov § 4 a miljørettet helsevern. Fylkeslækjaren er óg klageinstans for vedtak etter føresegn om tvangshandsaming som er gjeve i psykiatrilova § 2, og for kommunale vedtak etter smittevernlova § 8–3.

Fylkeslækjaren har ikkje delegert myndigheit til å gje pålegg eller andre moglegheiter for sanksjonar. Med heimel i helselovgjevinga er det Statens helsetilsyn som har påleggsmynde.

Ved sida av tilsyn er rådgjeving, rettleiing og informasjon overfor helsetenesta og helsepersonell dei viktigaste verkemiddel for å ta vare på regional stats oppgåver overfor kommunar og fylkeskommunar på helsesektoren. Det inneber til dømes rådgjeving i samband med planlegging, organisering og gjennomføring av tiltak overfor personar med psykiske lidingar, rettleiing til å etablere opplæringsplanar og å sette i verk kompetansetiltak i forhold til handlingsplan for helse- og sosialpersonell. Fylkeslækjaren møter óg i fylkeskommunale styre. Han deltar i arbeidsgrupper, prosjektgrupper m.v. og gjev svar på høyringsfråsegn.

Hovudtyngda av statlege øremerka tilskott på helsesektoren vert forvalta av departementet eller Statens helsetilsyn. Fylkeslækjaren samarbeider derimot med Fylkesmannen om somme ordningar for tilskott, og da fyrst og fremst dei som er knytt til handlingsplanar, og ved tildeling av skjønnsmidlar (jamfør øntale under sosialsektoren).

Fylkeslækjaren skal orientere Statens helsetilsyn om helseforholda i fylket. Den årlege *medisinalmeldinga* er ei oppsummering av den rapporteringa som den enskilde fylkeslækjaren sender til sentrale myndigheiter i løpet av året. Den handlar om forhold som gjeld helsetenesta og helsetilstanden for befolkninga i dei respektive fylka.

3.2 Sosialsektoren

3.2.1 Generelt om sektoren

Sosialsektoren er i denne samanhengen avgrensa til dei område og oppgåver som ligg til sosial- og familieavdelinga hjå Fylkesmannen (SOFA). Det inneber både oppgåver under Sosial- og helsedepartementet (SHD) og Barne- og familiedepartementet (BFD). Når det gjeld SHD, er dette oppgåver som i hovudsak ligg under ansvarsområdet til sosialministeren. Det inneber oppgåver innafor område som mellom anna sosialhjelp, tiltak for eldre og funksjonshemma, helse- og sosialvernebuing. Under området til BFD vil det vere oppgåver som mellom anna barnevern, barnehagar, adopsjon, konfliktråd og gjeldsordningar.

I tillegg til staten og kommunesektoren er fylkesnemndene for sosiale saker ein sentral aktør. Fylkesnemndene er sjølvstendige og frittstående avgjerdsorgan for saker som

gjeld barn/foreldre. Området der fylkesnemnda har myndigheit, går fram av barnevernlova § 7–2 og sosialtenestelova § 9. Intensjonen med opprettinga av fylkesnemndene var å styrkje rettstryggleiken for barn og foreldre ved å etablere eit avgjerdsorgan som var sjølvstendig og frittstående, og der avgjerda skulle handsamast og takast etter dei grunnreglene for god sakshandsaming som gjeld for domstolen. Intensjonen var vidare å kombinere juridisk og fagleg innsikt og lekmannsskjønn.

Den alt overvegande del av dei sakene fylkesnemndene handsamar, er saker etter barnevernlova. Dei handsamar i tillegg saker om tvangshandsaming av rusmiddelbrukarar, etter lov om sosiale tenester. Fylkesmannen er sekretariat for nemnda.

3.2.2 Ansvar og oppgåver i kommunesektoren

Kommunane er tillagt hovudansvaret på sosialområdet. Kommunen sitt ansvar og oppgåver på dei fire ”tunge”områda – sosialteneste, pleie og omsorg, barnevern og barnehagar – er heimla i lov og føresegner, og rundskriv. Pleie og omsorgsida er prega av handlingsplanar og øremerka tilskott. Både for barnehagar og sosialteneste er det slik at kommunen sitt ansvar er heimla i lov. Men det er til dømes ikkje plikt til å byggje og drive barnehagar, og det er heller ikkje sentralt fastsette satsar for sosialhjelp.

Sosialtenestelova og barnevernlova utgjer det sentrale rettslege grunnlaget for kommunesektoren sitt arbeid på sosialområdet. Dei sosiale tenestene skal omfatte

- praktisk hjelp og opplæring til dei som har eit særleg behov for hjelp på grunn av sjukdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker
- avlastingstiltak for personar og familiar som har eit særleg tyngjande omsorgsarbeid
- støttekontakt for personar og familiar som har behov for slik kontakt på grunn av funksjonshemming, alder eller sosiale problem
- plass i institusjon eller husvære med omsorgsteneste heile døgnet til dei som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller andre årsaker
- lønn til personar som har eit særleg tyngjande omsorgsarbeid

Sosialtenesta i kommunane har óg ansvaret for å gje stønad til livsopphald. Sosialtenesta har vidare ansvar for å sørgje for særskilde tiltakoverfor dei som misbruker rus. Med heimel i barnevernlova skal kommunen følgje nøye med i dei forhold barn lever under, og han har ansvar for å finne tiltak som kan førebyggje omsorgssvikt og åtferdsproblem.

Fylkeskommunen har ansvaret for etablering og drift av institusjonar med tilknytte spesialisttenester for omsorg for og handsaming av dei som misbruker rusmiddel. Etter oppmoding frå kommunen skal fylkeskommunen hjelpe barnevernet i kommunane med plassering av barn utafor heimen. Fylkeskommunen har óg ansvar for rekruttering og formidling av fosterheim, og for at fosterheimane får naudsynt opplæring og generell rettleiing. Fylkeskommunen har ansvaret for etablering og drift av institusjonar, eventuelt med tilknytte spesialisttenester for omsorg og handsaming av barn.

3.2.3 Ansvar, oppgåver og verkemiddel til Fylkesmannen

Fylkesmannen er tillagt ei sentral rolle i oppfølginga av den nasjonale politikken på sosialområdet. Når den nasjonale sosialpolitikken skal gjennomførast, er oppfølginga som Fylkesmannen gjer av dei einskilde kommunane, eit viktig ledd i den statlege

styringa av kommunane (Hjulet). Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialsektoren er sentralt i den statlege styringa på sosialområdet (sjå nærare omtale under helsesektoren).

Sosial- og familieavdelinga har eit overordna ansvar for rettstryggleiken både på det sosiale og familierettslege området. Mens den einskilde kommunen eller fylkeskommune har det konkrete ansvaret for tenester til dømes i sosialomsorga, eldreomsorga og barnevernet, har SOFA tilsyn med praktisering av lovene og handsaminga av einskilde saker samstundes som avdelinga skal gje råd og rettleiing. I tillegg har Fylkesmannen på dette området ansvar for einskilde vedtak innafør familieretten, til dømes avgjerd om separasjon og skilsmisser og avtaler etter barnevernlova.

Oppgåvene til kommunen og fylkeskommunen er heimla i lov og føresegn, og staten, ved Fylkesmannen, har viktige tilsynsoppgåver, Dei normative verkemiddel vert nytta i høve til tilsyn med institusjonar, kontroll med ordningane for tilskott, og sakshandsaming av klager etter mellom anna sosialtenestelova og barnevernlova. Etter sosiallova har Fylkesmannen tilsyn med institusjonar for dei som misbruker rusmiddel, for aldersheim og for husvære for barn og unge som bor utafor heimen. Etter barnevernlova har han óg tilsyn med alle barneverninstitusjonar i fylket, både dei som er fylkeskommunale, og dei som er private.

Samstundes er dette eit område med ein stor grad av øremerka tilskott til kommunane. I alt åtte ordningar for tilskott under område til SHD, og fire ordningar under område til BFD, inneber at dette er ein sektor der staten nyttar relativt sterke økonomiske verkemiddel overfor kommunesektoren. Talet på øremerka ordningar for tilskott har vore aukande.

Dette er óg ein sektor der ein stor del av oppgåvene til Fylkesmannen er knytt til rettleiing, rådgjeving og heving av kompetanse overfor kommunesektoren. SOFA skal drive ein aktiv og utretta informasjon, både gjennom møte og nyheitsbrev og arrangerer tiltak som hever kompetansen, til dømes kurs for kommunane og fylkeskommunen. Avdelinga har óg ansvaret for nokre utviklingsprosjekt som skal betre kvaliteten på tenestene i fylket, til dømes barnehageutvikling.

3.3 Utdanningssektoren

3.3.1 Generelt om sektoren

Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet (KUF) er øvste forvaltningsorgan for skule og utdanning. Departementet har ansvar for å gjennomføre nasjonal politikk og for oppfølging av formelle rammer for sektoren. Alle fylka (felles for Oslo og Akershus) har eit statens utdanningskontor, med ansvar for dei statlege oppgåvene på regionalt nivå.

Sentrale mål i utdanningspolitikken er lik rett til utdanning for alle, felles kunnskaps-, verdi- og kulturgrunnlag i befolkninga, samt at det er mogleg å få tillokale tilpassingar innafør dei felles nasjonale måla.

Styringsgrunnlaget for utdanningssektoren er fyrst og fremst gjeve gjennom lover, føresegner, instruksar, tillatingar (samt vilkår for slike), pålegg (samt økonomisk støtte). Andre verkemiddel er rådgjeving, informasjon og økonomiske tiltak. Det rettslege grunnlaget for utdanningssektoren (grunnskule eller vidaregåande skule) er gjeve gjennom opplæringslova som trådde i kraft 1. august 1999. Denne lova er

resultatet av ei lovreform innafor utdanningssektoren og erstattar tidlegare lover om grunnskulen, og om vidaregåande opplæring m.fl. Høvet mellom utdanningskontora og kommunane var ikkje vesentleg annleis regulert i den tidlegare grunnskulelova, men den rolla som utdanningskontora har som tilsynsmynde og klageorgan i høve til fylkeskommunen, er likevel vesentleg forsterka i forhold til tidlegare lov om vidaregåande opplæring.

Nasjonale mål og prioriteringar for utdanningssektoren vert årleg presentert i form av eit rundskriv (F-120) som skisserer satsingsområde innafor sektoren.

3.3.2 Ansvar og oppgåver for kommunesektoren

Opplæringslova gjev dei grunnleggjande prinsipp i utdanningspolitikken og fastset plikta som kommunen og fylkeskommunen har til å sørge for høvesvis grunnskuleopplæring (samt spesialpedagogisk hjelp) og vidaregåande opplæring. Ei eiga føresegn til utdanningslova konkretiserer krava som lova gjev på ei rekkje område. Samla fastset regelverket mellom anna

- føremålsparagrafar
- rett og plikt den einskilde har til grunnskuleopplæring, samt rett til vidaregåande opplæring
- rett til spesialundervisning (klage på einskilde vedtak)
- innhald i opplæringa og krav til å vurdere elevane (merk at læreplanane har status som føresegn og er slik sett bindande for kommunar og fylkeskommunar)
- krav til undervisningspersonale i skulane samt godkjenningssordning for lærebøker
- organisering av opplæring (storleiken på klasser, aldersblanding m.m.) og tidsrammer for undervisning
- krav til stillingar, tenester og funksjonar ved skulane, inklusiv krav til kompetanse for undervisningspersonell, rektorar (PP-teneste samt krav til kompetanse i kommuneadministrasjonen)
- ei rekkje særskilde krav som gjeld målformer, samisk opplæring, morsmålsopplæring, rådgjevingsteneste, samarbeid med foreldre, skulefritidsordning, musikk- eller kulturskule, skulebibliotek, skuleskyss m.v.

Det er vidare ei rekkje føresegner som gjeld unntak, vilkår for avvik frå regelverket m.v.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at det vert gjennomført jamlege vurderingar ved skulane (lærebedrifter) med omsyn til å ivareta måla i læreplanane. Vidare skal det etablerast administrative system for innhenting av statistiske og andre opplysningar for vurdering av opplæringa.

Det er klagerett på alle einskilde vedtak som gjeld rettar og pliktar til elevane, til dømes vedtak om spesialundervisning, skyss, fritak frå religiøse aktivitetar i tilknytning til faget Kristendom med religions- og livssynsorientering (KRL) og tilhøyrsla til skulen.

3.3.3 Ansvar, oppgåver og verkemiddel til Statens utdanningskontor

Statens utdanningskontor (SU) er delegert ei rekkje utviklings- og forvaltningsoppgåver i høve til oppfølging av utdanningssektoren i fylka, både grunnskulen, vidaregåande opplæring, vaksenopplæring og høgre utdanning. Statens utdanningskontor skal gje råd og rettleiing når det gjeld regelverket, samt føre tilsyn med etter

leving. Statens utdanningskontor skal ha tilgang til skuleanlegg og dokumentasjon og kan gje pålegg om utbetringar.

Opggåvene omfattar

- koordinering mellom utdanningsområde og nivåar
- etterutdanning (til dømes i samband med reformer)
- informasjon og rettleiing, mellom anna i juridiske spørsmål
- rapportering, evaluering og resultatoppfølging
- tilsyn, kontroll (kontroll av lovlegkontroll), handsaming av klager
- statlege tilskott
- eksamen i grunnskulen og i vidaregåande opplæring

Utover forvaltninga av dei generelle reguleringane innafor sektoren, har SU til oppgåve å følgje opp departementets årlege rundskriv (F120). Rundskrivet er adressert til kommunane og fylkeskommunane og vert sendt ut ved årsskiftet før gjeldande år. Statens utdanningskontor skal rapportere om oppfølginga av satsingsområda i ein årleg rapport om tilstanden. Det er etablert særskilde informasjonssystem for grunnskulen (GSI) og for vidaregåande opplæring (VSI) som saman med særskilt innhenta opplysningar utgjer dokumentasjonsgrunnlaget for rapportane.¹¹ Rapportane gjev ei generell vurdering av utdanningssektoren og inneheld elles oversikt over og vurdering av dei fleste område som vert omfatta av kravet som regelverket har til opplæring (jamfør over).

Statens utdanningskontor er delegert myndigheit til å setje i verk lovlegkontroll etter kommuneloven § 59 innafor område til utdanningslovgevinga. Lovlegkontrollen er ikkje administrativ klagehandsaming, og staten kan ikkje fatte nye vedtak, men berre avskaffe dei som ikkje er gyldige. Kommunelova gjer óg rett til innsyn i kommunale og fylkeskommunale saksdokument. Dette oppfatast å vere avgrensa til det som er sakleg behov for i gitte døme, og ikkje som ein heimel til å krevje òko meir omfattande rapporteringssystem.¹²

Statens utdanningskontor er klageinstans når det gjeld vedtak knytt til grunnskulen. Når det gjeld vidaregåande opplæring, er SU klageinstans for vedtak som gjeld inntak, spesialundervisning og tap av rett til vidaregåande opplæring, mens anna vedtak som gjeld rettane og pliktene til eleven eller lærlingen, kan påklagast til fylkeskommunen. Tilsyn med og påleggsmunde i høve til grunnskulane og den vidaregåande opplæringa, er óg delegert til SU.¹³ Statens utdanningskontor handsamar klager etter opplæringslova.

Statens utdanningskontor forvaltar nokre ordningar som gjeld tilskott. Dette gjeld mellom anna tilskott til

- skulefritidsordninga
- språklege minoritetar i grunnskulen
- leirskuleopplæring

¹¹ På nasjonalt nivå skal det mellom anna lagast utdanningsstatistikk samt ein årleg utdanningspolitisk utgreiing. Anna rapportering vert gjeve i St.prp. nr. 1, revidert statsbudsjett, proposisjonen om kommuneøkonomi m.v.

¹² Denne rett følgjer likevel av særlovgevinga innafor utdanningsområde, jamfør óg andre verkemiddel om tilsyn, kontroll og pålegg m.v. heimel i denne lovgevinga, jamfør tidlegare avsnitt

¹³ Jamfør rundskriv F 023-99. Nokre andre myndeområde, til dømes når det gjeld fritak for plikt til grunnskuleopplæring samt avvik frå læreplanar, er også delegert til SU

-
- kommunale musikk- og kulturskular
 - ulike opplærings- og utviklingstiltak

Statens utdanningskontor skal gje midlar i samsvar med sentrale retningslinjer og føre kontroll med bruken av midlar.

3.4 Miljøvernsektoren

3.4.1 Generelt om sektoren

Miljøverndepartementet (MD) er den øvste myndighet når det gjeld miljøvern i Noreg. Miljøvern er i sin karakter ein sektor som grip over i fleire sektorar. Dei ytre etatane til MD er mellom anna Statens forureiningstilsyn (SFT), Direktoratet for naturforvaltning (DN) og miljøvernavdelingane hjå Fylkesmannen. SFT og DN er delegert budsjett-ansvar og fagleg instruksjonsmynde overfor Fylkesmannen, det vil seie dei skal gje generelle retningslinjer om sakshandsaming og kontroll til Fylkesmannen. DN er delegert overordna budsjett- og personalansvar innafor ansvarsområdet til MD.

Sentrale mål i miljøvernpolitikken er sikring av miljøvernkvalitet ut frå omsynet til helse, velferd og trivsel for menneska samt ta vare på deira livsgrunnlag. Nasjonale mål og prioriteringar vert presentert gjennom dei tildelingsbrev som SFT og DN samla sender til Fylkesmannen.

3.4.2 Ansvar og oppgåver i kommunesektoren

Kommunen er tillagt ansvar og myndigheit med omsyn til å sikre miljøvernkvalitet ut frå omsynet til helse, velferd og trivsel for menneska. Det er i stor grad opp til kommunane å prioritere tiltak. Miljøvernomsyn vert vurdert frå sak til sak i kommunen, og skal vurderast og prioriterast i høve til andre tungtvegande omsyn. Ein reknar likevel med (frå staten) at miljøomsyn vert sett på dagsorden og inngår som vurderingstema i dei kommunale avgjerda.

Kommunale oppgåver innafor miljøvernområdet omfattar

- naturforvaltning (ivaretaking av genetiske ressursar, vern av land- og havområde med høg produksjon)
- forvaltning av kulturminne
- gode nærmiljø (moglegheiter for å drive friluftsliv)
- kommunal handsaming av avfall (kommunen har ansvar for å samle inn og handsame forbruksavfall)
- kommunale utslepp (reingjering av kloakk, nasjonale og internasjonale ansvar)
- vannforsyning (sikre innbyggjarane vannforsyning av god hygienisk kvalitet)
- forureining frå transport (tiltak mot luftforureining og støy, vegar og trafikkanlegg som legg beslag på store areal, og som utgjer barrierar for framkomsttilhøve og utøving av friluftsliv)
- energipolitikk (følge miljøkrava til energipolitikken gjennom lokal energiplanlegging, utarbeide energiplanar)
- vernebuing mot forureining av olje og kjemikalie (etter forureiningslova skal kommunen halde vernebuing mot mindre tilfelle av akutt forureining som kan skje innafor kommunen)

For fleire av oppgåvene som fell inn under forureiningsområdet, er det sett i gang interkommunalt samarbeid, gjerne med statlege tilskott til planlegging og etablering.

Fylkeskommunen har ansvar for den fylkeskommunale planlegginga og er MD sitt kontaktorgan regionalt når det gjeld plansaker og kulturminnevern, det vil seie at fylkeskommunen er departementet sin forlengte arm overfor kommunane på desse områda.

Fylkeskommunen har óg eit spesielt rettleiingsansvar i forhold til kommuneplanlegging der fylkeskommunen har ei rolle som initiativtakar. Fylkeskommunen gjer faglege fråsegn og har rett til å gå i mot planane til kommunane ut frå planog bygningslova.

3.4.3 Ansvar, oppgåver og verkemiddel til Fylkesmannen

Ansaret og myndigheita til Fylkesmannen når det gjeld miljøsektoren, omfattar forureiningsvern, naturforvaltning, friluftsfvaltning, fiskeforvaltning, arealforvaltning og viltforvaltning.

Det er elles vanleg å dele oppgåver innafor miljøvernfeltet i to sektorar. Den eine, den "blå sektoren" omfattar forureining, støy, vatn og kloakk og avfall. Denne sektoren vert regulert gjennom sterke sektorlover, der ansvar og myndigheit er heilt klårt, og gjennom diverse ordningar for rapportering. Den andre sektoren, den "grøne sektoren", omfattar naturforvaltning, friluftsliv og nærmiljø. Denne sektoren er mindre regelstyrt, og det er meir opp til kommunane å initiere og gjennomføre tiltak. Økonomiske verkemiddel er sentrale her, ved at statleg styring skjer gjennom øremerka tilskott og kontroll og oppfølging av desse.

Fylkesmannen er delegert myndigheit innafor desse områda gjennom diverse føresegn, rundskriv og instruksar. Styringsoppgåvene hans overfor kommunane er heimla i ei rekkje lover; forureiningslova, naturvernlova, friluftsliva, lakselova, viltlova, vassdragslova og plan- og bygningslova. Miljøvernavdelinga kan, gjennom dei lovfesta styringsverkemiddel ho har, utøve kontroll, godkjenning og sakshandsaming av klager.

Det er likevel stor variasjon i kva for formelle styringsverkemiddel som er knytt til dei ulike lovene. Til dømes gjev forureiningslova Fylkesmannen vide fullmakter gjennom oppgåver som omfattar tilsyn, kontroll, rettleiing, eventuelt å bøteleggje samt at det er mogleg å gje dispensasjon frå regelverket ut frå lokale forhold. Dette står til dømes i sterk kontrast til fjellova, som berre gjev Fylkesmannen rett til å gjere ein kontroll av lovheimelen knytt til kommunestyret sitt val av fjellstyre.

Bruken av dei einskilde lovene med tilhørande verkemiddel vil variere ut frå kva slags myndigheitsområde det får følgjer frå innafor den einskilde kommune, med bakgrunn i naturgjeve føresetnader. I tillegg styrer miljøvernavdelinga gjennom ulike økonomiske styringsverkemiddel i form av øremerka tilskott retta mot kommunane. Det gjeld totalt ti ordningar for tilskott, i all hovudsak retta mot friluftslivet.¹⁴

Miljøvernavdelinga hjå Fylkesmannen har óg ei viktig oppgåve i høve til kommunal planlegging med hjelp og fagleg innspel til planprosessen. Etter plan- og bygningslova har Fylkesmannen dessutan rett til å ta til motmæle mot kommunale planer for disponering av areal, dersom det er konflikt mellom delar av planen og overordna omsyn.

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

4 Erfaringar med styringsforholdet mellom regional stat og kommunesektoren

4.1 Innleiing

I dette kapitlet presenterer vi erfaringar med styringsforholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren. Framstillinga er basert på intervju og skriftleg materiale. Vi har teke utgangspunkt i styringssløyfa og nyttar ho som utgangspunkt for utgreininga av funna. Vi vil deretter presentere funn knytt til kommunesektoren sin bruk av regional statsforvaltning og samordning av arbeidet til regional statsforvaltning. Til slutt gjer vi greie for meir generelle synspunkt på regional statsforvaltning sin bruk av verkemiddel, innafor den einskilde fagsektoren.

Fyrst vil vi likevel formidle nokre erfaringar knytt til departementa si styring av regional statsforvaltning.

4.2 Departementa si styring av regional statsforvaltning

Hovudtyngda av styringa frå departement og direktorat skjer gjennom tildelingsbrev. For helse- og sosialsektoren er óg rundskriv om nasjonale mål og prioriteringar (Rundskriv I-11/99 Styrings- og informasjonshjulet) sentralt. For utdanningssektoren er rundskriv F 120 om satsingsområde for sektoren viktig som styringsdokument frå departement til regional stat. Begge desse årlege rundskriva er fyrst og fremst retta mot kommunane, men dannar óg grunnlag for regional stat sitt arbeid.

Departementa eller direktorata og dei regionale statsetatane har jamne møte gjennom året som i varierende grad inneheld element av erfarings- og informasjonsutveksling, fagutvikling og styringsdialog. Fylkeslækjarane har faste møte fleire gonger i året. Direktørane for utdanningskontora har felles kontaktmøte med Kyrkje, utdannings- og forskingsdepartementet seks til åtte gonger i året. Fylkesmennene har så kalla fylkesmannsmøte ca. fire gonger i året, samt at dei ulike fagavdelingane deltar på fagsamlingar i regi av departement og direktorat.

Fleire informantar frå regional statsforvaltning peiker på at det er mangl på samordning internt i departement, eller mellom direktorat med omsyn til signal som vert sendt til regional statsforvaltning. Det vert til dømes nemnt at det ikkje er samordna tildelingsbrev på utdanningssektoren, kvar einskilt avdeling i departementet "gjør det på sin måte" ved til dømes å setje opp eller ikke setje opp resultatmål for verksemda. Gjennom tildelingsbrevet frå DN og SFT vert miljøvernsektoren óg trekt fram som døme på manglande samordning, samt at det óg mangla samordning av signala frå eit og same direktorat.

Det vert vidare peika på at det er svært ulikt nivå når det gjeld detaljering på styringssignala innafor den einskilde sektor. På nokre område får sektoren til dømes ikkje berre beskjed om kva som skal nåast, men óg på kva slags måte oppgåvene skal utførast. Elles vert det etterlyst meir klårleik i styringssignala med omsyn til kva som skal nåast, slik at dei regionale einingane innafor same sektor ikkje prioriterer oppgåvene ulikt.

4.3 Formidling av styringssignal til kommunesektoren

Utgangspunktet for statleg styring ligg som tidlegare nemnt, i lovverket. Kommunane er sjølvsagt forplikta til å halde seg orientert om det til ein kvar tid gjeldande regelverk. Regional stat vil samstundes oftast ha ei rolle som formidlar av krava i regelverket, særleg i samband med endringar og reformer. I tillegg til lover og føresegner, finnast styringsgrunnlaget óg nedfelt i rikspolitiske retningslinjer og ulike rundskriv som vert adressert direkte til kommunane frå sentralt hald. I nokon grad vert óffentlege dokument som formidlar Stortingets eller regjeringas synspunkt, óg oppfatta som styringssignal overfor kommunane.

Regional stats rolle i formidling av statlege styringssignal til kommunesektoren skjer gjennom både direkte dialog, større møte eller samlingar, og gjennom skriftleg informasjon.

Regional statsforvaltning i dei to fylka (Buskerud og Nordland) har ulik praksis med omsyn til kommunebesøk. Dette heng fyrst og fremst saman med geografiske forhold. I Nordland har Fylkesmannen, Statens utdanningskontor og Fylkeslækjaren regionvise møte med kommunane; fylket er delt inn i tre regionar. Tida til drøftingar med den einskilde kommunen vert dermed knapp. Fylkesmannen i Buskerud har møte med kvar einskild kommune saman med Statens utdanningskontor, Fylkeslækjaren, Statens vegkontor og fylkeskommunen. I begge fylka vert desse møta nytta til å presentere sektorvise nasjonale mål og til å diskutere resultatane for den einskilde kommunen.

Fylkesmannen i Buskerud held óg ein årleg konferanse for kommunane rett etter at statsbudsjettet er lagt fram. Dette er eit tiltak som kommunane set stor pris på.

I tillegg til den formaliserte styringsdialogen og dei faste rundskriva, vert mål på alle sektorane formidla gjennom særskilde rundskriv, informasjonsaviserretta mot kommunane, og eigne fagmøte. Dei to fylka har ikkje nytta felles forventningsbrev til kommunane.¹⁵

Hovudintrykket frå kommunesektoren er at den fyrst og fremst held seg til *skriftlege* dokument når det gjeld formidling av nasjonale mål. Dette gjeld både dei særskilde rundskriva for helse- og sosialsektoren og utdanningssektoren, men óg ulike stortingsdokument. Fleire nemner óg Internett som ei viktig informasjonskjelde. Særleg fylkeskommunane opplever i liten grad at regional statsforvaltning er sentral i formidlinga av nasjonale mål. "Vi føler oss oppdatert på nasjonale mål" er ei av fråsegnene. Samstundes gjev informantane i kommunane uttrykk for at dei opplever at dei har ingen innverknad på utforminga av nasjonale mål.

Det synast som om kommunar og fylkeskommunar ikkje opplever at det er styringselement (formidling av mål) i mykje av den samhandlinga som skjer med regional statsforvaltning. Regional statsforvaltning nemner mellom anna at dei i tillegg til kommunebesøk óg har sektormøte, fagmøte og informasjonsskriv. Alt dette fungerer som arenaer for målformidling. Kommunane ser det meste av denne typen aktivitet som positiv samhandling som fyrst og fremst fungerer som rådgjeving og rettleiing.

Statens utdanningskontor og Fylkeslækjaren har i større grad enn Fylkesmannen kontakt med fagnivået i kommunane. Utdanningskontora i dei to fylka er ulike med omsyn til kor ofte dei har kontakt med kommunen, men felles er at dei i hovudsak har kontakt med skulesjefane (eller tilsvarande). Også fylkeslækjarane i dei to fylka seier

¹⁵ Utviklingsarbeidet med forventningsbrev har i stor grad gått føre seg i regi av Fylkesmannen i Vestfold. Sjå óg omtale i St.prp. nr. 69 (1989-99) *Om kommuneøkonomien 2000 m.v.*

at mykje av kontakten med kommunane skjer direkte til kommunelækjar og helsepersonell. Både fylkeslækjar og utdanningsdirektør hevdar óg at endringar i den kommunale organiseringa i somme kommunar gjer det vanskelegare å få direkte kontakt med sektornivået. Sjølv om begge desse etatane i større grad enn før søkjer å formalisere kontakten med kommunane ved å ta kontakt med rådmannen, er dette synet framleis meir særmerka hjå Fylkesmannen. Fylkesmannen som ein ”multiorganisasjon” gjer sitt beste for å få til heilskap i samhandlinga med kommunesektoren, og seier at det i den samanheng er viktig å vende seg til rådmann og ordførar.

Både regional statsforvaltning og kommunar og fylkeskommunar meiner at dei har samanfallande mål påhelse-, sosial- og utdanningssektoren. Miljøområdet skil seg ut ved at nokre informantar både i kommunane og regional stat opplever at det ikkje er semje om alle mål på denne sektoren. Konflikhtar på miljøsektoren handlar oftast om rovdyrproblematikk, arealbruk, motorferdsel i utmark, og reinseanlegg i små kommunar. Felles for alle fire sektorane er likevel at det ikke alltid er semje om val av *verkemiddel*.

På helse- og sosialområdet vert det hevda frå fleire i kommunane at medan dei sjølv må fastsette målaetter *brukarane* sine behov, så er dei statlege måla og prioriteringane på dette området mykje meir omfattande og generelle. I tillegg vert det sendt ut mange rundskriv som ramser opp alle tiltak som det må nyttast midlar til. Dette gjer det vanskeleg å prioritere, når alle område frå statleg hald vert sett på som like viktige. Likevel opplever kommunen at han i ettertid får kritikk for sine prioriteringar.

På miljøvernområdet har kommunane ei felles oppleving av at staten i si formidling av mål og krav ser miljøvern isolert, mens kommunane må tenke miljøvern inn i ein heilskap. Tilskott og rapportering er tilpassa dei ”små delane” av denne heilskapen. Dette medfører problem for kommunane, som må lage mange små einskilde planar for å kunne tilfredsstille statlege krav. Planane vert óg altfor spesifikke og smale til å kunne nyttast som eit styringsinstrument internt i kommunen.

4.4 Rapportering, tilsyn og kontroll

4.4.1 Rapportering

Rapporteringa frå kommunane til staten skjer gjennom jamne statistikkar til Statistisk sentralbyrå (SSB), og gjennom særskild rapportering i samband med øremerka tilskott og handlingsplanar. Rolla til den regionale statsforvaltninga i samband med den kommunale rapporteringa er i hovudsak knytt til å kvalitetssikre dataene. På alle sektorane seier regional stat at dei nyttar relativt mykje tid på dette arbeidet, og at kvaliteten på datamateriale til kommunane er vekslende.

Kommunane uttrykker forståing for at staten har behov for rapportering, og ser óg sjølv nytte av ein del av den – rapportering gjer det mogleg å gjere opp status for kommunen sitt arbeid på sektoren. Samstundes peikar dei fleste på at rapportering óg er ”et irritasjonsmoment”, og at den ikkje alltid er like nyttig for kommunen sjølv. Det vert óg stilt spørsmål ved om allinformasjon faktisk vert nytta av staten, om informasjonen er for omhyggjeleg, og om rapporteringa er for hyppig.

Kommunane har god tru på at innføringa av KOSTRA¹⁶ vil gjere sitt til at rapporteringa vert enklare, og at statistikken kan samanliknast meir enn no. Det er likevel ei litt nølande haldning i høve til om dataene faktisk kan samanliknast, og om dei kvalitative aspekta vil verte synleggjort. Til dømes peika fleire på at på miljøvern området omfattar KOSTRA berre talet på kroner og arbeidstimar, men ingen indikatorar som viser korleis naturressursane vert nytta.

Ein av informantane frå fylkeskommunen gav uttrykk for at rapporteringa skjer sektorvis til fagdepartementa. Han opplevde denne rapporteringa som omfattande og ressurskrevjande. Etter hans meining er dette eit uttrykk for at fylkeskommunen berre i avgrensa grad er herre i eige hus.

På utdanningsområdet kjem det fram at dei store kommunane er gjennomgåande meir kritiske til rapporteringssystema, mellom anna når det gjeld fristar og ”timing” i høve til kommunen sine eigne rutiner. Det vert òg etterlyst ei betre samordning av ulike ordningar for rapportering, mellom anna i høve til fristar for planar.

Også regional stat er kritisk til omfanget av rapporteringa til staten. Dette gjeld alle dei fire sektorane og omfattar både rapporteringa frå kommunane til staten, og den rapporteringa regional stat sjølv må gjere i høve til departementa og direktorata. Kritikken gjeld òg i høve til at rapporteringa skal gjerast til svært ulike tider av året.

På helse- og sosialområdet peikar både regional statsforvaltning og kommunane på at dei nye handlingsplanane på området, og dei ulike tilskott, inneber store krav til rapporteringa. Som ein frå SOFA seier det: ”rapporteringen er for hyppig, for nitid og for omfattende”.

På miljøområdet vurderer Fylkesmannen, i likskap med kommunane, dagens rapporteringssystem som utilstrekkeleg. Resultatindikator vert oppfatta som altfor rigide og like konsistente til å vere overordna, og manglar identifikasjon på miljø tilstanden.

Også på utdanningsområdet peikar regional statsforvaltning på at det er mykje arbeid med å innhente bakgrunnsdokumentasjon i samband med å utarbeide rapporten som gjeld tilstanden for fylket. Utdanningskontora opplyser at det er mykje feil i opplysningane frå kommunane. Rapportering er tidkrevjande og held ”hele kontoret i arbeid i 2–3 måneder”. Det vert stilt spørsmål om storleken av rapporteringa, og om all informasjon vert utnytta. Også på denne sektoren kjem det fram ynskjer om meir fokus på kvalitative indikatorar.

4.4.2 Tilsyn og kontroll

Fylkeslækjarane har tilsyn som hovudaktivitet og nyttar store ressursar til denne verksemda. Fylkeslækjarane er pålagt å føre så og så mykje systemrevisjon og stadleg tilsyn. Tilsyn med helsepersonellet vert gjort etter eiga initiativ, gjerne på grunnlag av tilbagemeldingar til dømes frå apotek.

På sosialområdet nyttar Fylkesmannen hovudtyngda av ressursane sine på tilsyns og kontrolloppgåver og sakshandsaming av klager. Etter lova skal han føre så og så mange institusjonstilsyn kvart år, men på grunn av ressursane, er det ikkje lett å gjennomføre dette fullt ut i begge fylka. I Nordland vart det i 1998 gjennomført 85 % av dei tilsynsbesøka som lova påla, skulle vert gjort på barnevernsida, medan talet for

¹⁶ KOfommune–Stat–Rapportering. Rapporteringssystem for sammenlignbare data om kommunal økonomi, tjenesteproduksjon og brukere

Buskerud var 100 %. På sosialområdet gjennomførte Fylkesmannen i Nordland 60 % av dei institusjonsbesøka som lova på. I Buskerud var talet 91 % i husvære for omsorg teneste, og 63 % i institusjonar for dei som misbrukar rusmiddel.

Sosial- og familieavdelinga hevdar at dei er varsam med å overprøve kommunale vedtak i tråd med intensjonane i kommunelova, men somme vedtak som gjeld sosialhjelp, vert avskaffa. I Buskerud vart det i 1998 gjort om eller oppheva 75 vedtak etter sosialtenestelova når det gjaldt klage, det vi seie 26 % av sakene. I Nordland vart det i 1998 handsama 276 klagesaker på sosial- og familieavdelinga sitt område. Av desse vart vedtaka til kommunen gjort om eller oppheva i 35 % av tilhøva.¹⁷

Sosial- og familieavdelinga opplever at tilsyn er krevjande og meiner at større grad av samordning av tilsyn vil gje effektivitetsgevinst. Fylkesmannen har ei anna form for tilsyn enn det Fylkeslækjaren gjer, og det vert peika på at det kan vere føremålstenleg med meir likskap i tilsynsmetodikken. Etter det vi har forstått er dette allereie i ferd med å verte innført.

Statens utdanningskontor har kontakt med kommunane mellom anna gjennom kommunesamtalar som kan oppfattast som eit tilsynsbesøk. Frå kommunen deltek både toppleiinga og sektorleiinga. I tillegg vert det gjort eit besøk til ein skule. Dette er inga inspeksjon av den einskilde skule, men vert karakterisert meir som "vaksenopplæring" for Statens utdanningskontor for at dei som arbeider der, skal få ei føling med kva som skjer på grunnplanet.

Utdanningskontora oppgjer at lovlegkontroll vert gjort "svært sjelden med bakgrunn i restriktiv holdning". I 1998 har utdanningskontora på landsbasis treft vedtak etter to klager på om ei kommunal eller fylkeskommunal avgjerd var lovleg. Eit vedtak vart kjent ulovleg. I tillegg har utdanningsdirektøren treft vedtak i fem saker etter at han sjølv har teke initiativ til å vurdere om kommunale avgjerd var lovlege. I alle desse sakene vart avgjerda ståande.¹⁸

Talet på klagesaker etter særlov er langt høgre. Deilfeste av desse gjeld spesialundervisning. Av i alt 1958 saker i 1997, vart 270 gjeve medhald, 513 delvis medhald, medan 1087 vert avvist. Dei andre sakene gjeld i hovudsak karakter, framskoten eller utsett skulestart, overføring mellom skuler, skuleskyss m.m. Også desse sakene vert som oftast avvist (ca. 65 % i 1997).¹⁹

På miljøområde vert det gjort tilsyn gjennom systemrevisjon av til dømes avløpsanlegg og avfallstilbod. Vidare er sakshandsaminga av klager etter plan- og bygningslova relativt omfattande.

Miljøvernavdelinga hjå Fylkesmannen i Buskerud skriv 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 kommunar og fylkeskommunar har gjennomgåande forståing for behovet for statleg tilsyn. Mange opplever det óg som eit nyttig korrektiv for eiga verksemd. Kommunane er likevel mindre opptekne av samordna tilsyn enn det regional stat er. Ingen av kommunane opplever manglande samordning av statleg tilsyn som noko problem, men det er ulike synspunkt med omsyn til tettleik og form. Ein kommune

¹⁷ Årsrapport frå dei to fylkesmannsembeta 1998

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

¹⁹ Statens utdanningskontor. Oppsummering av årsrapport for 1997, KUF 1998

meiner det er lite føremålstenleg med både kommunalt og statleg tilsyn, medan ein annan kommune gjerne skulle hatt meir statleg tilsyn. Fleire tek óg til orde for ein større grad av samordning mellom kommunane og fylkeskommunane sitt kontrollutval og revisjon, og statens kontroll og tilsyn.

4.5 Oppfølging og tilbakemelding

Mange kommunar hevdar at oppfølging og tilbakemelding frå regional statsforvaltning er det svakaste punkt i samhandlinga som regional statsforvaltning har med kommunane.

Oppfølging og tilbakemelding både på helseområdet og sosialområdet skal verte ivareteke gjennom Hjulet (styringssystemet for helse- og sosialsektoren), og det er ikkje lagt opp til noka systematisk tilbakemelding til kommunane frå Fylkesmannen. Fylkeslækjaren utarbeider medisinalmelding om forhold som gjeld helsetenesta og helsetilstanden for befolkninga i fylket. Denne vert óg sendt til kommunane og fylkeskommunen. I tillegg får kommunen eller fylkeskommunen tilgang til rapportane som gjeld tilsyn, og som vert utarbeidd etter tilsynsbesøk. Ut over dette har vi ikkje fått kjennskap til andre former for oppfølging eller tilbakemeldingar.

Det har kome fram synspunkt frå kommunane om at ulik kommunal organisering gjer ei samanlikning mellom kommunar basert på hjuldataene vanskeleg. Utryggleiken knytt til dataene gjer difor at mogleighetene for tilbakemelding i form av samanlikningar med andre vert mindre relevant.

Utdanningskontora utarbeider rapport som gjeld tilstand basert på materiale som er rapportert inn frå kommunane og fylkeskommunen. Utdanningskontoret i Buskerud gjev i tillegg ei særskilt tilbakemelding til den éinskilde kommunen i samband med kommunebesøk. Dette opplever kommunane som positivt.

Fleire informantar ynskjer seg óg på dette området ein meir samordna statleg innsats gjennom ei felles og heilskapleg tilbakemelding til den éinskilde kommunen.

4.6 Kommunesektoren si bruk av regional statsforvaltning

4.6.1 Kommunane

I intervju kjem det fram at kommunane ter seg ulikt til regional statsforvaltning når det gjeld kor ofte det er kontakt og behov for råd og rettleiing. Regional statsforvaltning er ikkje éintydig med omsyn til kva for tyding storleiken på kommunen har for bruk av regional stat. Dei fleste vi har intervju, meiner rett nok at det er til dels markante skilnader mellom store og små kommunar når det gjeld kompetanse. Samstundes vert det hevda frå fleire hald at kompetanse ikkje berre har samband med storleik og økonomi, men at engasjement for sektoren er av avgjerande tyding. Ved eit embete vert det óg peika på at det er dei største kommunane som mest nyttar den regionale stat, fordi det er dei som har kunnskap om kva regional stat kan gjere for dei. Dei små kommunane manglar kompetanse på fagområdet og veit dermed ikkje korleis dei best kan nytte kunnskapen den regional stat har. Ein av fylkeslækjarane hevdar likevel at kommunen sin bruk av fylkeslækjar óg har samband med at det er etablert eit kontaktnett, det vil seie at kommunar med stabil bemanning, og ikkje avhengig av storleik, nyttar fylkeslækjaren oftare og meir medveten.

Sosial- og familieavdelinga, miljøvernavdelinga og utdanningskontora pekar óg på at dei ter seg noko ulikt overfor dei ulike kommunane avhengig av kommunen sitt behov for rettleiing og oppfølging. Fylkeslækjaren presiserer at han i utgangspunktet ter seg likt til ein kvar kommune, og at det óg gjeld forholdet til fylkeskommunen.

4.6.2 Fylkeskommunen

Informantane i fylkeskommunen gjev gjennomgåande inntrykk av at regional statsforvaltning har lite å seie for fylkeskommunen både når det gjeld formidling av nasjonale mål, og når det gjeld rettleiing og oppfølging.

Fylkeskommunane opplever at dei sjølv har den kompetansen som er naudsynt på eiga område, og meiner at regional statsforvaltning nok er viktigare som støtte for dei små primærkommunane enn for fylkeskommunen.

Fylkeskommunane gjev óg uttrykk for skepsis i høve til at Fylkesmannen på somme område har regionale utviklingsoppgåver. Dette gjeld til dømes på miljøvernområdet og på landbruksområdet. Fylkeskommunane meiner at dette er oppgåver som bør liggje til eit folkevalt organ, og at dei derfor bør leggjast til fylkeskommunen. På denne bakgrunn, og for di fylkeskommunane gjev uttrykk for at dei i liten grad har behov for rettleiing frå regional stat, meiner informantane at den regionale statsforvaltninga i størst mogleg grad bør reindyrke rolla si som tilsynsmynde.

Regional statsforvaltning på si side har ikkje noko eintydig høve til fylkeskommunen. Fylkeslækjaren har i prinsippet same rolle overfor fylkeskommunen som overfor primærkommunane, og han er nøye med å presisere at dette óg vert følgt i praksis. Samstundes har fylkeskommunen ein annan posisjon enn primærkommunane. Fylkeslækjaren i Buskerud har til dømes hyppig kontakt med helsesjefen i fylket gjennom faste kontaktmøte fire gonger i året. Fylkeslækjaren uttalar seg i fylkeskommunen sitt hovudutval og medverker óg i utarbeidinga av felles helse- og sosialplan for fylket. Også i Nordland vert det hevda at det er eit godt og nært samarbeid mellom fylkeslækjaren og fylkeskommunen. Fylkeslækjarane er likevel bestemte i oppfatninga si om at dei i tilsynsarbeidet sitt handsamar fylkeskommunen på same måte som ein kvar kommune.

Frå Fylkesmannen er det få styringsforhold til fylkeskommunen. Han har ikkje sterke verkemiddel overfor fylkeskommunen, og frå begge fylka vi vitja, vert det lagt vekt på at Fylkesmannen og fylkeskommunen er jamvektige. Samstundes vert det gjeve uttrykk for at fylkeskommunen opplevast som "konkurrerande", og at det hemmar samarbeidet. Det vert mellom anna peika på gråsoner når det gjeld prosessen i samband med fylkesplanen. Det vert hevda at fylkeskommunen ikkje i tilstrekkeleg grad fangar opp dei statlege aktørane i denne prosessen.

På utdanningssida har det vore tungt for utdanningskontora å få oppretta ein god dialog med fylkeskommunen. Det skyldast at vidaregåande utdanning fyrst i dei seinare åra er vorte underlagt utdanningskontora. Fylkeskommunen held seg framleis direkte til departementet, som på si side ikkje har vore flink nok til å "oppdra" fylkeskommunane til å rette oppmodingane sine til det regionale nivået. Etter utdanningskontora si meining er dette vorte betre den seinare tida.

Fylkeskommunane på si side hevdar at utdanningskontora manglar kompetanse på vidaregåande utdanning, og at det difor har vore ynskjeleg og naudsynt med direkte kontakt med departementet. Haldninga synest nå å vere prega av at ein skal halde seg til dei formelle retningslinjene for kontakt, men at fylkeskommunen har lite behov for rettleiing frå utdanningskontoret.

4.7 Samordning av verksemda til regional statsforvaltning

Samordning av regional statsforvaltning si verksemd skjer fyrst og fremst i samband med kommunebesøk (styringsdialog) og i samband med godkjenning av kommunebudsjetta.

Dei fleste i kommunane meiner det har vore ei positiv utvikling av samordningsrolla til Fylkesmannen dei siste åra, men at det framleis er eit stort utviklingspotensial. Staten stiller store plankrav som ikkje er samordna på førehand, og kommunane føler at det manglar langsiktig tenking i dei planane dei vert overlessa med. Det vert opplevd som viktig at dei ulike planane til staten vert betre koordinert, og fleire tilrår at KRD må brukast som ein sterkare samordningsaktør på sentralt nivå. Det vert hevda at sjølv om Fylkesmannen har styrkt samordningsrolla si, må det same óg skje i KRD. Dei opplever det som ein føresetnad at departementa i større grad óg må kunne lage kompromissar seg i mellom, dersom ein skal lykkast i samordninga på regionalt nivå. Det vert óg hevda at manglande samordning sentralt medverkar til at ansvaret for kvalitet vert lagt på eit lågare forvaltningsnivå.

Kommunane opplever óg å få krav om å utvikle planar innafor same område, men frå ulike departement. Som i dømet da BFD og SHD sette i gang eit program for kompetanseutvikling for foreldrerettleiing, med likelydande program, samanfallande område, og der begge departementa, kvar for seg, gjekk ut frå at kommunen følgte opp. Ein av kommunane samordna seg sjølv og laga eit eige opplegg for foreldrerettleiing gjennom ei satsing på tvers av sektorane. Fylkeslækjar, SOFA og SU gjekk ikkje saman om dette, før den aktuelle kommunen sa at det her burde gjerast eit felles tiltak mot dei andre kommunane i fylket.

Kommunane kan framleis oppleve å få ulike svar i same sak frå Fylkesmannen. Døme på dette kan vere ulike svar frå høvesvis landbruksavdeling og miljøvernavdeling til dømes i spørsmål knytt til landbruksveggar, som er eit typisk område som ligg i gråsona), eller ved at Fylkesmannen kjem med styringssignal der det ikkje er samsvar mellom dei krav han set til kommunale budsjett, og dei sektorkrav dei ulike fagavdelingane stiller. Informantane hevdar at det vert for mange detaljerte og ambisiøse krav utan at økonomiske konsekvensar er utgreia. Kommunane meiner likevel at dette kan sporast attende til manglande samordning på sentralt hald mellom dei ulike departementa.

Eit anna døme gjeld ei sak der Fylkesmannen støtter vedtaket til kommunen om utbygging av eit fylkeskommunalt sjukehus mot tilrådinga til Fylkeslækjaren. Her står altså dei regionale statlege etatane for kvart sitt syn. Problem med samordning regionalt er ofte knytt til helse- og sosialsektoren der oppgåvene er delt mellom Fylkeslækjaren og Fylkesmannen. Desse er ikkje alltid samstemt i utøvinga, det vil seie kontroll og tilsynsoppgåvene. Fleire informantar frå kommunane meiner at Fylkeslækjaren og Fylkesmannen burde vere same etat, og/eller at det burde sendast ut eit felles forventningsbrev frå desse etatane. Det er óg ei gjengs forståing at Fylkesmannen har eit stort samordningspotensial i høve til andre delar av regional statsforvaltning, særleg vegsjef og fiskerisjef.

Eit anna synspunkt frå kommunesektoren er at organiseringa på statleg nivå ikkje på nokon måte er tilpassa brukarane. Svært mange brukarar har samansette problem og vil difor komme i berøring med både helsesektoren og sosialsektoren. Ulke reglar når det gjeld sakshandsaming i høve til dei ulike lovene, og ansvarsdelinga på regionalt statleg nivå, gjer ulike "klageløp" som opplevast uheldig, og samstundes uforståelege ut frå eit

brukarperspektiv. Samstundes vert det gjeve uttrykk for at dei største "brukarretta" problema er knytt til gråsoner mellom kommunane og fylkeskommunen som til dømes skilet mellom primær og spesialisthelseteneste.

Elles er fleire kommunar "forståelsesfulle" til at det er vanskeleg å samordne "det store vell av planer som veltes over fylkesmannen". Motstridande signal frå staten er òg ein naturleg følgje av ulike sektorlover. Somme meiner òg at det ikkje er måla som er i strid med kvarandre på ulike sektorar, men heller at "timinga" er for dårleg slik at dei tiltak kommunen vert pålagt å gjere, kjem i feil rekkjefølgje.

Kommunane må i stor grad samordne seg på eiga nivå, ikkje berre på tvers av etatar innafor eiga kommune, men òg gjennom bruk av regionalt eller interkommunalt samarbeid. Det er etablert regionale råd eller samarbeidsråd i begge dei to fylka. Der arbeider kommunane saman om oppgåveløysinga på felt som infrastruktur, utvikling av regionen, kraft, helse, utdanning, tekniske saker og ordningar som gjeld innkjøp. Kjøp og sal av tenester mellom kommunane ingår òg her. Det vert òg arbeid med felles kompetansetiltak. Råda er etablert på eiga initiativ, dels for å utnytte stordriftsfordelar og hindre at noka vert konkurranseutsett, dels for å unngå kommunesamanslåing. Kommunane ynskjer at staten skal stimulere til slik samhandling, i staden for samanslåing.

4.8 Synspunkt på rolla til regional stat og bruk av verkemiddel

4.8.1 Helsesektoren

Fylkeslækjarane gjev uttrykk for at tilsyn og rådgeving går hand i hand, og at begge verkemiddel er viktige. Ein informant ynskjer fleire moglegheiter for sanksjon i høve til å kunne gje pålegg til kommunar og fylkeskommunar. Det kjem òg fram eit ynskje om å kunne nytte dei allereie avgrensa økonomiske verkemiddel i større grad etter skjønn.

Dette synspunktet vert støtta av somme kommunar både i helsesektoren og sosialsektoren, der fleire ynskjer at regional stat, og da i fyrste rekkje Fylkesmannen, skal kunne nytta meir skjønn i tildelinga av midlar. Desse meiner at dei tilskotta som vert tildelt etter objektive kriterium frå departementet, ikkje treffer godt nok. Dei same meiner at regional stat kjenner kommunane betre og vil vere meir eigna til å dele ut tilskott på ein god måte.

Eit synspunkt frå kommunane er at dei statlege fagkrava på helsesektoren er for strenge, og at kvalitetskrava som vert formidla frå Helsetilsynet og fylkeslækjarane, støtter profesjonane. Dette motverker heilskapstenkinga i kommunane og skapar vanskar for lokal tilpassing og prioritering. Somme hevdar òg at det er uheldig at Fylkeslækjaren har direktekontakt med kommunelækjaren.

4.8.2 Sosialektoren

Til tross for at Fylkesmannen på dette området nyttar ressursar på klagesaker og tilsyn, er det stor semje mellom Fylkesmannen og kommunane med omsyn til vurdering av rolla som Fylkesmannen har på sosialområdet. Alle meiner han fyrst og fremst framstår som *rettlei*ar overfor kommunane, og at denne rolla har verte tydelegare dei siste åra. Tendensen i samhandlinga er å leggje mindre vekt på kontroll og utøving av myndigheit, og meir vekt på rådgeving og rettleiing.

Sosialområdet har dei siste åra hatt ei auking i talet på handlingsplanar med tilhørande øremerka midlar. Kommunane uttrykker generelt ei skepsis til bruk av øremerka midlar, men er samstundes mykje bevisste på å søkje å utnytta dei ordningar som finnast. Dei fleste informantane i kommunane gjev uttrykk for at tildeling av midlar er førande i høve til kommunen si satsing. Somme representantar frå helsesektoren og sosialsektoren uttrykker òg ei positiv haldning til bruken av øremerka midlar på eigen sektor. Dei ser dei øremerka tilskotta som ein hjelp for ”fagfolkene til å få gjennom satsingene”. Samstundes vert det peika på at tilskotta ikkje er tilstrekkelege til å finansiere tiltaka fullt ut.

Fylkesmannen delar synspunkta til kommunane når det gjeld øremerka tilskott. Han legg òg vekt på å vere forsiktig med å overprøve vedtaka som kommunen har gjort på dette området. I dei døme der Fylkesmannen gjer om eller opphever vedtak, fungerer dette som styring gjennom å setje normer for kommunane.

4.8.3 Utdanningssektoren

Statens utdanningskontor nyttar alle tre formene for styringsverkemiddel, men har størst fokus på dei pedagogiske. Utdanningsdirektørane opplever at dei har ein god dialog med kommunane og føler ikkje behov for å ha sterkare sanksjonar. Ein definerer rolla som ”kritisk samtalepartner” og ”hjelper” overfor kommunesektoren.

Fleire kommunar gjev uttrykk for at Statens utdanningskontor har endra rolle frå å vere kontrollør, og eit slags overordna organ for heile utdanningsområdet i fylket. Rolla er lagt om, og utdanningskontor vert i større grad oppfatta som rettleiar og dialogpartner. Dette synast å vere positivt. Spesielt små kommunar ser ut til å verdsetje utdanningskontoret som rådgjevar eller samtalepart. Det kjem òg fram eit ynskje om at SU skal ta meir fatt i generelle utviklingsoppgåver for ei betring i sektoren, mellom anna med omsyn til leiing, utvikling av verksemder og kvalitet i skulen. Somme kommunar meiner at det er for lite målstyring, og framleis mykje regelstyring. Andre hevdar at det er positivt at SU nå styrar meir etter skjønn, og mindre etter reglar.

4.8.4 Miljøvernsektoren

Miljøvernavdelinga hjå Fylkesmannen hevdar at intensjonane om mål og resultatstyring overfor kommunane viser seg vanskeleg å få til i praksis. Det er ynskjeleg med ei omstilling frå sakshandsaming etter særlover til delegering etter mål og resultatstyring, men arbeidet med einskilde saker går framleis ut over tida som vert nytta til strategisk arbeid. Miljøvernavdelingane spør etter meir ressursar til rettleiing overfor kommunane. Oppfatninga er at det vert for mykje kontroll og forvaltning, som dels vert grunngeve med frykt for at kommunane ikkje skal følgje opp nasjonale mål i tilstrekkeleg grad, og dels med at det ikkje finnast eit rapporteringssystem som gjer det mogleg å vurdere miljøtilstanden i kommunen.

Fylkesmannen oppfattar at juridiske verkemiddel og gebyr har størst gjennomslagskraft. Arealpolitikken gjev rom for bruk av innseiingar, men her er det ein løpande diskusjon om kva for nivå ein skal leggje seg på, for å kunne respektere det kommunale sjølvstyre. Forureiningsområdet er spesielt sterkt styrt, men òg på dette området vert det forhandla før det vert treft avgjerd.

Pedagogiske verkemiddel vert vurdert som positive, men får lett karakter av ”fomme ynskjer”. Det har samanheng med at det krev svært mykje tid og andre ressursar for Fylkesmannen for å arbeide på denne måten overfor kommunane, noko han opplever å

ikkje ha. Økonomiske verkemiddel vurderast som altfor avgrensa til å få til noko på sektoren i det heile teke.

Nokre kommunar har merka ei nedgang i regional stats bruk av innseiingar dei siste åra, mens andre ikkje merker noka endring. I fleire av døma kjem sakene til mekling hjå Fylkesmannen. Nokre stiller seg skeptiske til denne meklinga, ved at det vert sett spørsmålsteikn ved Fylkesmannen si gildskap som meklar (han er óg overordna for miljøvernavingdelinga), og dei meiner meklinga berre er proforma og ikkje reell. Andre meiner meklinga fungerer heilt etter føremålet.

Det er elles óg døme på at regional stats motseiingar har vert opplevd positivt av kommunepolitikarar ved at dei på den måten har unngått å måtte ta påkjenninga ved å avvise ei sak sjølv.

Dei fleste opplever at miljøvernavingdelingane har mest fokus på kontrollrolla og maktrolla, mens det er færre som framhevar rolla som rådgjevar. Det vert óg spurt etter eit sterkare fokus på rolla som pådrivar og utviklar overfor kommunane innafor miljø sektoren.

4.8.5 Regional stat sine roller som rådgjevar og kontrollør

Fylkeslækjarane meinerat det ikkje er vanskeleg å ta vare på både rolla som rådgjevar og rolla som kontrollør, noko embetet har lange tradisjonar for. Frå dei andre delane av regional statsforvaltning, kjem det fram at denne rollekombinasjonen oftast er grei, men somme peikar på at det kan oppstå vanskelege situasjonar til dømes knytt til rolla regional statsforvaltning har i samband med handsaminga av klagesaker der dei sjølv har vore inne i ein tidlegare fase som rådgjevar.

Kommunane har ulike synspunkt på at regional stat har fleire roller. Dei fleste har positive erfaringar med rollekombinasjonen rettleiar og kontroll- eller klagehandsaming. Fleire ynskjer óg at den regionale statsforvaltninga skal vere ”flinkere til å skjære gjennom” ved å gje klårare råd til kommunane. Ænstundes uttrykker dei forståing for at dette ikkje er uproblematisk sett frå statens side.

Dei store kommunane stiller seg noko meir kritiske til rollekombinasjonen, der den regionale statsforvaltninga opererer både som kontrollør og rettleiar. Dei serhelst at regional statsforvaltning i større grad reindyrkar rolla som styresmakt. Fylkeskommunane deler dette synspunktet og er kritiske til dei delane av regional statsforvaltning som har utviklingsoppgåver dei meiner ligg naturleg innafor ansvarsområde til fylkeskommunen.

4.9 Oppsummering

Vi vil til slutt oppsummere funna frå kartlegginga i stikkord:

- Kommunesektoren meiner at skriftlege dokument er dei viktigaste kjeldene når det gjeld formidling av mål.
- Det er små avvik mellom sektorane med omsyn til formidling av mål, og begge fylka samordnar regional stat i samband med kommunebesøk.
- Det er stort sett semje mellom nivåa om mål i stort, men ikkje i smått, på helse sosial- og utdanningsområda, men på miljøvernområdet er det reelle konflikhtar

når det gjeld mål.

- Det er ei kritisk haldning til omfanget av rapportering til staten, både frå regional statsforvaltning og frå kommunesektoren.
- Det er ikkje alltid samsvar mellom det behovet kommunane har for rapportering (eigen styringsinformasjon) og det behovet staten har. Rapporteringa handler for mykje om tal, og for lite om kvalitative aspekt.
- Tilsyn vert generelt opplevd som nyttig korrektiv både for kommunar og fylkeskommunar, men det kjem likevel fram ulike synspunkt med omsyn til tilsynsmetodikk.
- Regional statsforvaltning er meir oppteke av å samordne statleg tilsyn enn det kommunane er.
- Ynskje frå kommunesektoren om betre samordning i formidling av mål, rapporteringskrav og tilbakemelding.
- Det er ulik form for tilbakemelding til kommunane mellom sektorane, og mange framhevar tilbakemelding og oppfølging som det veikaste punktet i styringssløyfa.
- Det har vore ei auking i talet på øremerka tilskott, og kommunane opplever desse verkemiddel som dei sterkaste.
- Kommunar og fylkeskommunar opplever generelt ei endring i rolla til regional statsforvaltning frå i hovudsak å vere kontrollør til å leggje meir vekt på rolla som rettleiar.
- Regional statsforvaltning, med unntak av Fylkeslækjaren, har ulike roller overfor kommunar og fylkeskommunar.
- Det er til ein viss grad ulik forståing mellom rådmannsnivået og sektorleiarane med omsyn til statleg styring.

Tabell 1 viser kva for styringsverkemiddel regional stat nyttar overfor kommunane. Han er fordelt på dei fire sektorane vi har sett på, og han viser óg i kva for grad verkemiddel vert nytta. (S = i stor grad, N = i nokon grad, L = i liten grad.)

Tabell 1: Regional stats bruk av styringsverkemiddel overfor kommunar, i samsvar med statleg lovverk og nasjonale mål, delt på fagsektor

<i>Styringsverkemiddel</i>	<i>Utdanningssektoren</i>	<i>Helsesektoren</i>	<i>Sosialsektoren</i>	<i>Miljøvernsektoren</i>
Klagehandsaming	N	S	S	S
Tilsyn	N	S	S	S
Innseiingar				S
Sanksjonar (gebyr, bøter eller politimelding)	L	L	L	L
Dispensasjon frå regelverk	L	L	L	S
Lovlegkontroll (§ 59)	L	L	L	L
Øremerka tilskott	N	L	N	N
Kontroll eller oppfølging av øremerka tilskott	N	L	N	N
Info, rettleiing eller rådgjeving	S	S	S	N
Kompetanseoppbygging	N	N	N	L

5 Drøfting og analyse

5.1 Innleiing

Ut frå dei problemstillingane som er reist innleiingsvis i rapporten, vil vi her gje ei meir systematisk drøfting med utgangspunkt i dei analysemodellane som kort vart presentert i kapittel 1.

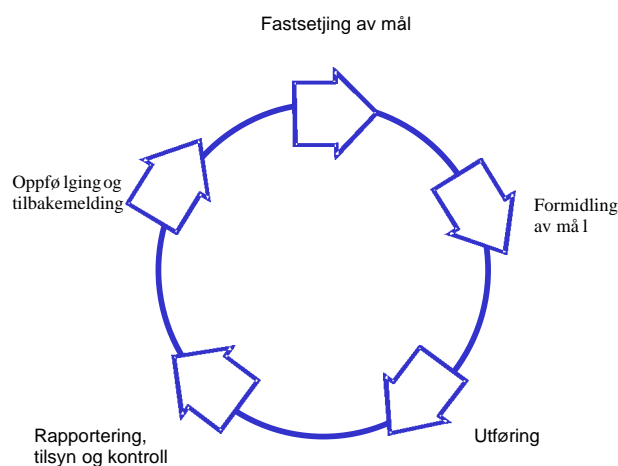
Ei generell styringssløyfe er brukt for å illustrere at styringsforholdet inneheld ulike element eller fasar som på ein eller annan måte må fyllast med innhald for at vi i det heile teke skal kunne snakke om eit styringsforhold. Dette medverkar til å synleggjere kva som skal styrast i dei ulike stadium i ein styringsprosess, og korleis.

Styringssløyfa seierlikevel ikkje i seg sjølv noko om styringsforholdet eller typar av verkemiddel. For å illustrere sjølve styringsforholdet har vi nytta to dimensjonar; graden av over- eller underordning, og graden av bindingar mellom nivåa, der den siste variabelen i særleg grad viser til aktørane sin relative autonomi.

Vi vil i drøftinga nytte denne inndelinga som utgangspunkt for å klargjere forholdet mellom regional stat og kommunesektoren. Vi vil òg sjå på *gradene* eller *tendensane* i høve til dei meir reindyrka modellane.

5.2 Bruk av verkemiddel i dei ulike fasane i styringa

Som vi har vist i kapittel 4, framgår det at rolla som regional statsforvaltning har i styringssløyfa, varierer.



Fastsetjing av nasjonale reguleringar og mål vert gjort på sentralt hald i storting og regjering. Her har regional stat inga særmerkt rolle. Bidraget frå regional statsforvaltning kjem i hovudsak gjennom å formidle resultat og synspunkt frå kommunesektoren til det sentrale nivået.

Når det gjeld *formidling* av måla til kommunar og fylkeskommunar, viser intervjuet at regional stat har ei viktig rolle gjennom kommunemøta, skriftleg informasjon og egne tema- eller fagmøte. I tillegg til den løpande rettleiinga er dette viktige arenaer for

formidling av nasjonale mål og satsingsområde. Likevel er det slik at skriftlege mål og prioriteringsdokument som vert formidla direkte frå departementa, kanskje spiller ei meir sentral rolle. Også stortingsdokument vert framheva som viktige for kommunar og fylkeskommunar med omsyn til å halde seg oppdatert på nasjonale mål.

Utføring tyder i denne samanheng den gjennomføringa som finn stad i kommunesektoren. Regional statsforvaltning har ikkje oppgåver knytt til denne delen av styringssløyfa. (Utføring på regional stats nivå tjer utøving av myndigheit, tilsynsbesøk, rådgjeving osv. Utføring kan óg gjelde dei delane av regional statsforvaltning sine oppgåver som er retta direkte mot publikum.)

Undersøkinga viser at regional statsforvaltning har flest oppgåver overfor kommunane når det gjeld *rapportering, tilsyn og kontroll*. Både ut frå dei oppgåvene regional stat formelt er tillagt, dei verkemiddel han rår over til ein kvar tid, og oppfatningane i kommunar og fylkeskommunar om korleis verkemiddel vert nytta, er det i denne fasen i styringssløyfa at regional stat er tyngst inne. Vi må likevel nyansere biletet noko både i høvet til dei ulike regionale statsetatane, og i høvet til rollene regional stat har overfor høvesvis kommunar og fylkeskommunar. Fylkeslækjaren oppfatar seg sjølv i større grad som kontrollør enn dei andre regionale statsetatane. Kommunane og fylkeskommunane meiner óg at Fylkeslækjaren og miljøvernavdelinga hjå Fylkesmannen er dei som legg mest vekt på kontrolloppgåvene.

Av intervjuet går det fram at kommunar og fylkeskommunar opplever *oppfølging og tilbakemelding* som det svakaste punktet i statleg styring generelt, og i høve til regional statsforvaltning spesielt. Igjen må biletet likevel nyanserast noko. Fylkeslækjaren utarbeider rapporter som gjeld tilsyn og medisinalmelding, og utdanningskontora utarbeider rapporter som gjeld tilstand for utdanningsområdet i fylket. Begge desse dokumenta vert sendt både til sentrale myndigheiter, og til kommunar og fylkeskommunar. Slik sett fungerer dei både som rapportering oppover i systemet, og som tilbakemelding til kommunesektoren. Til tross for tilbakemeldingar av denne typen etterlyser informantane frå kommunesektoren meir systematisk tilbakemelding frå staten i høve til den rapporteringa dei utfører. Tilbakemelding til kommunane skjer óg fortløpande mellom anna gjennom den ordinære faglege samhandlinga. Det kan difor diskuteras om tilbakemeldinga reelt sett er veik. Vi vil likevel stille spørsmål til om den tilbakemeldinga som vert gjeve til kommunane, faktisk står i forhold til dei krava til rapportering som er stilt til kommunesektoren, og om den vert tilbakeført i ei tilstrekkeleg omarbeidd form.

Reaksjonsmidlar som vert nytta, dersom det vert oppdaga avvik mellom statlege krav og tilstanden i kommunen (i samband med tilsyn, kontroll eller rapportering), må oppfattast som ein vesentleg del av den statlege oppfølginga. Slike reaksjonsmidlar kan til dømes bestå i å gjere om eller å oppheve vedtak, og bruk av pålegg. Sjølv om slike meir formelle og bindande verkemiddel stort sett er tilgjengelege for dei regionale statlege myndigheitene (eit unntak er manglande påleggsmynde hjå Fylkeslækjaren), kan vi ikkje sjå av materialet at desse er hyppig brukt. Dette har til dels si årsak i ein formulert politikk om atterhald, til dømes for utdanningsdirektørane. Omsynet til det kommunale sjølvstyret framstår generelt som ein viktig avgrensa faktor i høve til ein meir aktiv bruk av formelle reaksjonsmidlar.

Slik framstår oppfølging og tilbakemelding samla sett som det veikaste leddet i styringssløyfa.

5.3 Kjenneteikn ved statleg bruk av verkemiddel – rammevilkår og regional stat si utøving av rolla

5.3.1 Sentrale rammevilkår

Bruken av verkemiddel overfor kommunar og fylkeskommunar er i stor grad betinga av dei styringsverkemiddel den sentrale stat nyttar overfor regional stat og direkte mot kommunane. Det vil seie at forhold som

- det formelle styringsgrunnlaget (gjeve gjennom lovverket, dei normative styringsverkemiddel)
- grad av delegering av oppgåver frå sentral stat til regional stat samt
- historikken (kva som pregar styringsforholdet tradisjonelt og styringsfilosofi)

er med på å regulere kva for rolle regional stat både skal og kan utøve overfor kommunar og fylkeskommunar.

Vi kan illustrere dette med eit døme frå utdanningssektoren. Ansvar for kommunane og fylkeskommunane (knytt til utdanning), er sterkt regulert gjennom sentrale lover og føresegner. Opplæringslova definerer retten som enkeltindividet har til grunnskule opplæring, vidaregåande opplæring og spesialundervisning. Loven regulerer òg til ein viss grad organiseringa av undervisninga, kompetansekrav for personalet, og krav til utlysing av stillingar. Særskilt for denne sektoren er òg at dei kommunalt og fylkeskommunalt tilsette lærarane gjennom sine organisasjonar fører tarifførehaving med staten. Kommunane og fylkeskommunane er altså ikkje sjølv motpart i førehavinga i tariffoppgjeret. Det inneber at kommunane må følgje opp eit sentralt fastsett lønnsnivå.

Utdanningsområdet er altså sterkt regulert frå *entrale* myndigheiter. Måla om lik rett til utdanning pregar bruken av statlege verkemiddel på området. All den stund kommunane og fylkeskommunane på denne måten er sterkt bunde av sentrale lover og retningslinjer, er det òg mindre rom for regional tilpassing. Utdanningskontoret får difor rolla som fagleg rettleiar og ekspert i det sentrale lov- og regelverket. Samstundes er utdanningskontora tillagt ein vesentleg tilsyns- og kontrolloppgåve.

Gjennom dette dømet ser vi korleis forhold som det formelle styringsgrunnlaget, basert på sterke sentralt normative verkemiddel, kopla med historiske forhold og grad av delegering, medverkar til å gje regional stat, i dette høvet Statens utdanningskontor, ei rolle som har myndigheit (tilsyns-, kontroll- eller klageorgan) på vegne av sentral stat, og som ein rein fagleg rettleiar (lov- eller regeleksperit).

Av det vi har skreve om i kapittel 3 og 4 framgår det at regional statsforvaltning på alle fire sektorane kan nytte dei tre typane verkemiddel. Det er likevel skilnader med omsyn til kor dominerande dei ulike verkemiddel er. Til dømes er det slik at sjølv om ein på helsesektoren har ei rekkje øremerka tilskott til kommunar og fylkeskommunar (ikkje minst på sjukehussida), har Fylkeslækjaren få oppgåver knytt til forvaltning av økonomiske verkemiddel.

Det kjem altså fram at det er ulik grad av delegering av oppgåver frå sentrale myndigheiter, departement og direktorat, til regional statsforvaltning. I tillegg kan det vere grunn til å peike på det som kan kallast sektorvis styringsfilosofi. Satskonsult har

gjennom tidlegare prosjekt sett at det er eit viss samsvar mellom den måten regional statsforvaltning vert styrt på, og den måten ho ser på kommunesektoren på.²⁰

5.3.2 Statleg overstyring eller sektorvise alliansar?

Sektorane i kommunen bruker til tider statleg regelverk og ordningar som gjeld tilskott som brekkstong i den interne kampen om dei kommunale ressursane. Dette kan vere uttrykk for sektorvise alliansar mellom dei ulike forvaltningsnivåa. Slike alliansar er òg uttrykk for dei meir strukturelle rammene som følgjer av at politikken er delt inn i sektorar. Her finn vi naturleg nok ulike oppfatningar blant aktørane, i hovudsak avhengig av deira organisatoriske plassering.

Sentralleiinga i kommunane og fylkeskommunane har generelt sett eit kritisk syn på statlege krav generelt, og bruk av øremerka tilskott spesielt. Etter deira mening hemmar dette det lokale sjølvstyre og medfører unødige byråkrati gjennom krav til planar, søknader og rapportering. Likevel viser det seg at somme sektorleiarar på helse og sosialområdet har eit positivt syn på statleg styring og særleg bruk av øremerka tilskott (sjå 4.8.2). Det har òg vore liknande synspunkt på utdanningssektoren både i kommunar og fylkeskommunar. Desse sektorleiarane gjev uttrykk for at dei prinsipielt er negative til øremerka tilskott, men at dei ser at når helse og sosiala får øremerka tilskott, vert det teke midlar mellom anna frå utdanningsida for å dekkje egedelane knytt til tilskotta. Det fører igjen til at dei ser behovet for sjølv å få tildelt øremerka tilskott.

Dei som har ansvaret for sektorane i kommunane, nyttar statlege avgjerd i enkeltsaker som standard eller normer i høve til nye vedtak. Mange uttrykker at dei er glade for at det vert sett ei slik norm. Det same gjeld i mange høve for statleg tilsyn. Ved tilsynsbesøk får kommunen klår beskjed om kva som bør gjerast annleis, noko som gjer det enklare å følgje opp internt i kommunen når det har kome eit statleg pålegg. I mange kommunar kan manglande kompetanse, i ein skilde tilfelle, gjere sitt til at kommunen sjølv ynskjer eit sterkt statleg engasjement.

Tradisjonelt sett er det utdanningssektoren som er mest prega av at interesselinjene går på tvers av forvaltningsnivåa. Gjennom den sterke sentrale styringa av utdanningsområdet er det knytt sterke band innafor sektoren. Mange rådmenn gjev uttrykk for at slike alliansar gjer det vanskelegare å styre kommunen einsarta. I den grad det er rom for lokal tilpassing innafor regelverket, har slik lokal prioritering vorte vanskeleggjort gjennom sterke band i sektoren.

Kommunelova gjer det mogleg for kommunane å organisere verksemda si slik dei sjølv finn det høveleg, og det kan difor motvirke alliansar på sektornivå. Når kommunane har ulik organisering, er det ikkje alltid like lett for statlege myndigheiter å "finne" sektorleiarane. Slik sett held kommunane seg til ein stat som ikkje "matcher" deira nye organisering.

5.3.3 Kommunestorleik

Eit sentralt spørsmål er i kva for grad talet og storleiken på kommunane representerer rammevilkår som gjev føring på bruken av verkemiddel. Det faktumet at fleire små kommunar manglar ressursar og kompetanse på mange område, får konsekvensar for statens bruk av verkemiddel. Storleiken på kommunen er ikkje avgjerande for korleis

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

oppgåvene vert gjort. Likevel er det oftast dei minste kommunane som manglar fagfolk, og som har størst behov for rådgjeving og rettleiing frå regional statsforvaltning. Større kommunar vert kjenneteikna ved at dei sjølv, som hovudregel, har fagkunnskap og kompetanse til å kunneløyse sine oppgåver.

Vi vil óg peike på at det store talet på kommunar gjer det vanskelegare for regional statsforvaltning å kunne te seg heilskapleg overfor dei einskilde kommunane. I Nordland fylke er det 45 kommunar, og det er ikkje mogleg for regional statsforvaltning å følgje opp kommunane kvar for seg. Når ein i Noreg har så mange kommunar, bør det vurderast om det er mogleg å vidareutvikle samhandlinga mellom stat og kommune basert på regionar, jf. dei positive erfaringane som både stat, fylkeskommune og kommune har med dei regionale råd og samarbeidsråd (kapittel 4.7).

5.3.4 Regionalt spelerom og rolleutforming

Sjølv om det er ytre rammer og strukturell føring for regional stats bruk av verke middel, er det óg rom for lokal tilpassing og rolleutforming. I stor grad er det opp til regional stat å gje styringsdialogen med kommunane ei praktisk utforming. Det er difor interessant å sjå kva for rolle som vert *gjeve*, og kva for rolle regional statsforvaltning *vel* å ta i høve til kommunesektoren. Vert den regionale statsforvaltninga ei forlenging av den sentrale stat som lojalt *formidlar* statlege signal og krav til kommunane, og legg vinn på å sikre størst mogleg grad av likskap over heile landet (rettstryggleik)? Eller vert den regionale stat han som *tolkar* statleg politikk, og han som tilrettelegg i høve til lokale forhold?

På bakgrunn av det avgrensa materiale vårt, kan vi sjå nokre sektorvise, eller kanskje meir etatsvise skilnader. Det faktumet at mange kommunar oppfattar Fylkesmannen som person eller embete, som noko anna enn avdelingane hjå Fylkesmannen, kan óg tyde på at embetet ikkje opptrer konsekvent. Når somme seier at "fylkesmannen er en fornuftig mann, men han viser ikke nok styrke overfor miljøvernavdelingen", tyder dette både på at fylkesmannen nytter stor respekt, men óg at han ikkje evner å formidle at svaret frå miljøvernavdelinga óg er eit svar frå fylkesmannen.

Fylkesmannsembeta legg likevel stor vekt på å prøve å tilpasse den nasjonale politikken til lokale forhold. Dette vert i mindre grad gjort av fylkeslækjar og utdanningskontor. Samstundes er det jo slik at ein på desse to områda (helse og utdanning), har ei sterk sentral regulering gjennom lov- og regelverk, noko som igjen gjev mindre rom for regional statsforvaltning.

I den samanheng er det viktig å peike på at samhandlinga mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren er avhengig av personlege eigenskapar ved aktørane. Ikkje minst ser det ut til at embetsleiinga er viktig med omsyn til kva slags kommunikasjon ho har med kommunar og fylkeskommunar. Endring av personar i leiinga kan endre forholdet mellom aktørane. Dette gjeld både i høve til kommunar og fylkeskommunar, og mellom dei ulike regionale statsetatane. Personkjemi er difor ein viktig, men vanskeleg variabel å styre etter i utviklinga av ei god samhandling mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren.

Som vi skal sjå seinare, er det kanskje særleg når det gjeld regional stats samordningsaktivitet, at det lokale handlingsrommet kjem til uttrykk.

5.4 Samordning – reelle prioriteringar eller forventningar som er sydd saman?

I utgangspunktet er det få føringar i høve til korleis samordning skal gjerast av regional statsforvaltning. Samordning kan innebere alt frå å "snakke sammen" til å gå inn for meir forplikta samarbeid. Samordning på regionalt statleg nivå handlar på mange måtar om val og prioriteringar frå Fylkesmannen og dei andre statsetatane. Ut frå dette kan det seiast at samordning i stor grad av avhengig av personleg engasjement regionalt.

Undersøkinga viser at mange kommunar etterlyser større grad av samordning frå regional statsforvaltning særleg i høve til rapportering og tilbakemelding. Fylkeskommunen som har ei lausare tilknytning til den regionale statsforvaltninga, uttrykker ikkje i same grad eit slikt behov, men dei óg peikar på at den regionale stat er lite samordna.

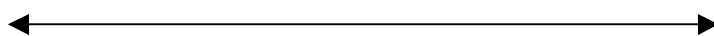
Ser vi på korleis samordning faktisk vert gjort i dei to fylka, finn vi at ho er tydelegast i dei tidlege fasane i styringsløyfa, det vil seie i formidlinga av mål. Derimot er samordninga klårt veikare med omsyn til rapportering, tilsyn og kontroll og tilbakemelding eller oppfølging.

Når det gjeld samordna statleg tilsyn, viser funna at manglande samordning er eit større problem for regional statsforvaltning enn det er for kommunesektoren. Kommunane gjev uttrykk for at det ikkje er problematisk at regional statsforvaltning ikkje har felles tilsynsbesøk. Dei er meir opptekne av statleg samordning når det gjeld rapporteringskrav og tilbakemelding til kommunesektoren.

Alt i alt kan det seiast at samordninga på regionalt statleg nivå er relativt veik, og at det fyrst og fremst handlar om å presentere dei ulike måla til sektorane på ein meir samla måte. Reelle prioriteringar mellom sektorane skjær ikkje så ofte.

I mange høve vert det framhøvd at samordning er eit viktig verkemiddel for å skape heilskap i den statlege styringa av kommunesektoren. Det vert likevel ikkje så ofte stilt spørsmål til om samordning på regionalt statleg nivå *enogleg* eller óg *ynskjeleg*.

Problemstillingar knytt til behov for samordning kan klargjerast gjennom følgjande skala:



1 2 3 4 5

1. Aktørane snakkar saman og veit kva dei andre gjer
2. Aktørane veit kva dei andre gjer og tek omsyn til det
3. Aktørane planlegg saman
4. Aktørane definerer felles mål og integrerø bruken av verkemiddel
5. Aktørane gjer avvegingar og prioriteringar

Vi kan i dag seie at samordninga til regional statsforvaltning i hovudsak ligg mellom 1. og 2. trinn på skalaen. Skal ein få til ein meir heilskapleg styringsdialog med kommunar og fylkeskommunar må det vurderast om graden av samordning bør aukast.

Dersom ein ynskjer ei stor grad av samordning, som samstundes inneber avveging og prioritering, vil ein nærme seg utøvinga av lokalt politisk skjønn. Om dette er

ynskjeleg, er eit viktig spørsmål, ikkje minst sett i relasjon til fylkeskommunen sine oppgåver. Likevel kan ein så stor grad av samordning av statleg bruk av verkemiddel i realiteten ha karakter av å vere politiske avvegingar som (kanskje) bør gjerast på andre arenaer.

Etter Statskonsults vurdering er det lite gagnleg å diskutere samordning av *regional* statsforvaltning sin bruk av verkemiddel isolert frå den *sentrale* forvaltninga sin bruk av verkemiddel. Dei regionale statsetatane er pålagt å gjere oppgåver på vegne av sektordepartementa. Regional statsforvaltning har i ulik grad fullmakt til å gjere avvegingar mellom ulike omsyn, men som hovudregel kan det ikkje gjerast lokale avvegingar i høve til nasjonale mål. Det tyder at Fylkeslækjaren må gjere oppgåver på vegne av helsemynde, og miljøvernavingdelinga må gjere oppgåver på vegne av miljøvernmynde. Dei to etatane vil ikkje ha myndigheit til å gjere avvegingar mellom dei statlege krava på desse to områda.

Etter vurderinga vår er det avgrensa kor samordna regional statsforvaltning kan vere utan at det skjer ei ytterlegare samordning frå sentrale myndigheiter. Det kan likevel vere gagnleg at regional statsforvaltning i større grad enn i dag utnyttar det spelerommet som finnast til å gjennomføre samordningstiltak. I denne samanheng representerer utarbeiding av felles forventningsbrev eit nyttig verktøy for samla formidling av statlege styringssignal. Samarbeidet om handsaming av kommunebudsjetta er òg nyttig for ei avstemt vurdering av summen av dei belastningane som gjeld ressursar, som følgjer av statlege krav.

Spørsmålet om samordning vil unekteleg òg få følgjer for spørsmålet om samanslåing av dei ulike sektoretatane. Ved å innlemme Fylkeslækjaren og utdanningskontoret i fylkesmannsembetet vil det kunne styrkje samordninga mellom sektorane. På den andre sida kan det stillast spørsmål ved om det faktisk vil styrkje samordninga så lenge sektordepartementa styrer gjennom sine fagavdelingar. Etter Statskonsults meining er det likevel grunn til å gjere vurderingar av om ei innlemming i fylkesmannsembetet kan føre med seg ei meir heilskapleg styring overfor kommunesektoren, og totalt sett meir effektiv statleg ressursbruk.

Slike meir radikale løysingar må likevel vurderast opp mot alternative strategiar som kan bidra til å lette og forsterke samordninga som går på tvers av etatane. Ein slik strategi kan vere å gje ei klårare forankring når det gjeld samordningsrolla til Fylkesmannen, mellom anna ved at samordningsansvaret dei andre etatane har, vert ytterlegare presisert og etterprøvd. Ein annan strategi vil vere å harmonisere prinsipp og metodar for regulering og utøving av myndigheit. Dersom styringsregima på dei ulike sektorområda er meir lik, vil det betre grunnlaget for samordning. Prinsippa for internkontroll, som allereie er introdusert på helse- og miljøområdet, og som er på veg inn på sosialområdet, er eit nærliggjande døme i denne samanheng.

5.5 Kva kjenneteiknar styringsrelasjonen mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren?

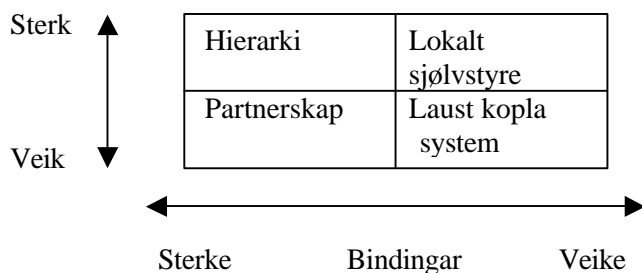
5.5.1 Innleiing

I forståinga av stat-kommuneforholdet har det oftast vore brukt ein meir eindimensjonal modell som fyrst og fremst skisserer ulike gradar av lokal autonomi versus ulike gradar av statleg styring. Ved å kombinere to ulike variablar, over- eller underordning og bindingar, har det vore mogleg å gje eit meir breispektra bilete av stat-kommuneforholdet. Den fjerde kombinasjonen av desse variablane kan vi likevel ikkje sjå har vert introdusert, det vil seie kombinasjonen av høg grad av over- eller

underordning, men med svak binding.²¹ Vi har valt å kalle dette perspektivet *styrt sjølvstyre*. I utgangspunktet kan ein slik kombinasjon synast uhaldbar, eller i beste fall paradoksal, men vi meiner likevel at dette kan vere eit fruktbart perspektiv for drøftinga av forholdet mellom regional stat og kommunesektoren

Vi skal sjå nærare på dette nedafor. Samla vil modellen sjå ut som nedanfor:

Grad av over- eller underordning



5.5.2 Regional stat og fylkeskommunen – eit laust kopl system?

Det er skilnader mellom dei ulike sektorane med omsyn til kva for tilgjengelege verkemiddel regional statsforvaltning har vis-à-vis fylkeskommunen. Det er ulike oppfatningar blant dei tilsette i regional statsforvaltning med omsyn til kva for rolle dei sjølv har overfor høvesvis kommunar og fylkeskommunen.

I utgangspunktet kan det argumenterast for at forholdet mellom regional statsforvaltning og fylkeskommunen kan karakteriserast som eit laust kopl system. Sjølv om spesielt Fylkeslækjaren, og òg Statens utdanningskontor og SOFA har formelle styringsoppgåver overfor fylkeskommunen, kan det synast som om forholdet er prega av mindre kontakt enn det dei har med kommunane. Regional stat, med unnatak av Fylkeslækjaren, gjev uttrykk for at dei viser stor varsemnd overfor fylkeskommunen. Fylkeskommunen på si side "finner seg stilltiende i" at regional statsforvaltning er der. Det tyder at dei ter seg formelt korrekt til den regionale stat, men at dei i prinsippet meiner at dei greier seg best sjølv. I den grad dei har behov for kontakt med statleg nivå, liker dei best å ta kontakt direkte med departementet. Denne holdninga er spesielt tydeleg på utdanningssektoren, der fylkeskommunane gjev uttrykk for at utdanningskontora ikkje har den naudsynte kompetansen og at dei er eit mellomledd som ikkje er naudsynt.

Fylkeslækjaren har eit anna forhold til fylkeskommunen i og med at han har tilsynsoppgåver overfor spesialisthelsetenesta på same måte som han har tilsynsoppgåver overfor kommunane. Helse er jo eit svært sentralt område for fylkeskommunen, og er kan det såleis argumenterast for at bindingane mellom regional statsforvaltning og fylkeskommunen er relativt sterke, men der det òg er innslag av over- og underordning.

²¹ På ein måte er variablane svært like, så det kan synast vanskeleg å skilje dei. Dersom veik binding primært uttrykker lokal autonomi, svarar dette langt på veg til låg grad av underordning. Eigentleg er det fyrst gjennom den fjerde kombinasjonen av nyansen kjem tydeleg fram.

5.5.3 Regional stat og kommune – frå hierarki til partnerskap?

Både på bakgrunn av dei formelle rammene for statleg bruk av verkemiddel, og på bakgrunn av synspunkt frå kommunane og regional stat kjem det fram at regional statsforvaltning (med unnatak av Fylkeslækjaren) har eit anna forhold til primær kommunane enn til fylkeskommunen. Ikkje minst er skilnadene spesielt synlege når ein ser på forholdet til små kommunar.

Ut frå funna vi har gjort, kan det synast som om forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunane viser ei dreining frå hierarki til partnerskap. Kommunane opplever at regional statsforvaltning er i utvikling frå å vere kontrollør til å verte samarbeidspartner, og bindingane er relativt sterke ved at regional stat vert opplevd som ein viktig rettleiar og rådgjevar. Samstundes er kommunane mindre opptekne av om det er regional statsforvaltning, eller sentral statsforvaltning som er ansvarleg for bruken av verkemiddel.

Det er likevel trekk ved den *sentrale* staten sin bruk av verkemiddel som trekkjer i motsett retning av partnerskap. Stadig aukning i oppgåvene som vert tillagt kommunesektoren, mellom anna gjennom fleire rettar i lover og reglar, kan gjere sitt til at forholdet i stor grad får preg av å vere over og underordning.

Fylkesmannsembeta legg stor vekt på samarbeid og rettleiing overfor kommunesektoren. Samstundes er det fleire kommunar som peikar på at dei opplever miljøvernavdelinga som spesielt styrande og lite fleksibel i sin bruk av verkemiddel. Det har mellom anna samanheng med at det er reell målkonflikt mellom staten og kommunane på miljøområdet.

Sett under eit er fylkesmannsambetet meir orientert mot partnerskap enn det Fylkeslækjaren og utdanningskontoret er. Samstundes er det skilnader mellom Fylkesmannen som embete, og fagavdelingane hjå Fylkesmannen. Dei siste, og da særleg miljøvernavdelinga, er på mange måtar minst orientert mot partnerskap.

5.5.4 Styrt sjølvstyre– eit fjerde perspektiv?

Som vi har peika på tidlegare, er høvet mellom staten og kommunane generelt prega av spenningar og å vere mangtydig. Staten skal styre; all styring av kommunesektoren er i prinsippet basert på lover og dermed basert på over og underordning mellom myndigheita som regulerer og regulert pliktsubjekt. Samstundes skal omsynet til kommunalt sjølvstyre og lokal autonomi og handlefridom vert teke vare på. Ein styringsrelasjon som har dette som utgangspunkt, kan vanskeleg forståast som reint hierarkisk. Her er det inga instruksjonslinje eller noko direkte kommandoforhold som i tradisjonelle hierarki. I seg sjølv uttrykker óg ei styring basert på regulering at det er ei veik binding mellom nivåa: ein myndigheit gjer i mindre grad ei kontinuerleg overvaking av eit reguleringsområde. Den som har myndigheit, vil normalt ikkje ha administrativ kapasitet til å følgje opp ei verksemd som den kan gjere innfor eit hierarki. I dette høvet vert den svake bindinga understreka ved at lokal autonomi er eit uttrykt omsyn og faktisk basert på lov. Samstundes er over- eller underordning gjeve. Nemninga styrt sjølvstyre framstår på denne bakgrunn som eit uttrykk for dei spenningane og paradoks som er innebygd i desse ulike og til dels motstridande omsyn.

Regional statsforvaltning er midt i dette spenningsfeltet, noko som går klårt fram av dei funna som er presentert. utfordringane for regional stat synast langt på veg å vere å balansere omsyn mot kvarandre. Difor der det vanskeleg å teikne noko eintydig bilete

av mønstre i bruken av verkemiddel, eller å plassere dei einskilde sektorane innafør ei gjeve styringsrelasjon.

Dette kjem mellom anna til uttrykk ved at formelle verkemiddel som er basert på lover (pålegg, påbod, å oppheve eller gjere om vedtak, andre formelle sanksjonar osv), ikkje vert mykje brukt. Den omfattande bruken av rapportering av tilstand som (litt uforpliktande) førast attende til kommunane, slik at dei på eiga grunnlag kan vurdere status, forbetringar og eventuelle tiltak, må sjåast på som eit typisk uttrykk for eit slikt perspektiv på stat-kommunerelasjonen. At regional stat i denne samanheng følgjer opp kommunane gjennom ein såkalla *styringsdialog*, understrekar ytterlegare tvitydndad i ”styrings”-relasjonen.

Slik sett framstår den utstrekte bruken av økonomiske verkemiddel, der kommunane må oppfylle klare vilkår til handlingsplanar og resultatdokumentasjon, som ein effektiv ”hybrid” innafør spekteret av verkemiddel. Kommunane føler seg klart forplikta til å utløyse slike middel, men samstundes får staten det som den vil, utan bruk av meir eintydige normative verkemiddel som ville sette ein hierarkisk basert styringsrelasjon på spissen.

Perspektivet styrt sjølvstyre inneber óg eit skifte av fokus der partnerskap og funksjonsdeling, eller oppgåvedeling ikkje framstår som einaste alternativ til sterk statleg styring. I denne samanheng kan det vere vanskeleg å forstå stat-kommuneforholdet som ein partnerskap. Oppgåver er ikkje delt mellom stat og kommune i vanleg forstand (slik til dømes helseoppgåver og utdanningsoppgåver er delt mellom kommune og fylkeskommune). Statens oppgåver i høve til kommunane er knytt til ei generell overvaking av sektorområdet og at dei inngår i ei *rolle* som har myndigheit. Ein kunne sjølvsagt skjøna ei slik myndigheit som ein del av den samla oppgåveløysinga, men eit slikt perspektiv ville vere i strid med den heilt sentrale rolla kommunane har i høve til ansvaret for sjølvutføringa av oppgåver.

5.6 Korleis kan styringsforholdet verte betre?

5.6.1 Avklarte roller og forventingar

I avsnittet over stiller vi spørsmålet om forholdet mellom staten og kommunesektoren i dag kanskje best kan omtalast ut frå det vi kalla ”styrt sjølvstyre”. Samstundes er det (kapittel 2) politisk uttrykt at forholdet skal vere prega av partnerskap, at staten i si styring skal nytte mål- og resultatstyring, men altså innafør eit rammeverk regulert av lover. Dette kan gje grunnlag for ei uklår rolle, uklårleik om kva som eigentleg kjenneteiknar styringsrelasjonen, og manglande legitimitet til statleg bruk av verkemiddel.

Dette kjem særleg til uttrykk når styringsrelasjonen vert sett på spissen, og der det ikkje alltid er semje om dei meir overordna måla, til dømes illustrert på miljøområdet. Andre område kan vere der staten har ei rolle i å ta vare på rettstryggleiken overfor borgarane. I begge tilfella har staten klarare verkemiddel som kan medføre pålegg, overprøving av kommunale avgjerd, og som i tillegg kan påføre dei belastningar.

Regional statsforvaltning framstår som mangfaldig og mangesidig. Funna våre viser at det er sektorvise skilnader i bruken av verkemiddel og roller. Den einskilde sektoretat har óg ulike roller overfor kommunesektoren. Vi meiner at det ligg eit potensial til betring i avklaring av gjensidige forventingar mellom staten og kommunane. I det ligg óg at den rolla som staten har som myndigheit, må få legitimitet, og at ideen om partnerskap i nokre samanheng kan gje eit skeivt bilete av styringsrelasjonen. Som vi

har vore inne på tidlegare, vert ikke stat-kommuneforholdet kjenneteikna av ei funksjonsdeling med likeverdige aktørar som berre gjer ulike oppgåver. Oppgåve løysinga er lagt til kommunane, og staten er gjeve ei tilsyns- og overvåkingsrolle i høve til korleis dette skjer. Sida det likevel er såpass sterk føring i retning av å ta omsyn til kommunalt sjølvstyre, bør denne styringsrelasjonen (med tilhørande bruk av verkemiddel) i all hovudsak leggjast til rette for at lokal autonomi vert ivareteke. Dette omsynet kan òg verte grunngeve ut frå effektivitetsargument. Omgrepet *refleksiv styring* har vore introdusert som eit perspektiv på ei slik styringsform.²² Dette inneber at staten i større grad medverkar til ei utvikling i kommunane som er basert på læring, og at kommunane etablerer interne styringsformer som sikrar at erfaringane vert utnytta, som grunnlag for at dei sjølv kan få til ei betring. I denne samanheng kan staten bidra med mellom anna presisering av standarder, måleindikator, diagnose og samanlikningsdata som gjev kommunane innspel til eiga utvikling (KOSTRA som eit døme).

5.6.2 Ein meir likearta regional stat

Er det ynskjeleg at regional statsforvaltning skal framstå meir likt overfor kommunane? Det finnast ulike meiningar om dette. Etter vurderinga vår kan skilnader likevel gjere det vanskeleg i styringa sett frå kommunane si side. Det kan vere vanskeleg når regional statsforvaltning har ulike roller og ulikt ansvar i ymse saker. Under avsnittet om samordning har vi òg peika på behovet for å harmonisere bruken av verkemiddel og reguleringsprinsipp.

Ein meir likearta stat vil vere eit bidrag til betre avklåring av forventingar og roller. Om ulike delar av statsapparatet opptre ulikt, utan at dette synest vel grunngeve ut frå somme spesifikke omsyn i sektoren, gjev det eit tilfeldig inntrykk sett frå kommunane sin ståstad.

Spørsmålet om meir einsarta rolle for regional statsforvaltning må òg sjåast i lys av behovet for samordning og diskusjonane om rolla som regional statsforvaltning har i forholdet til fylkeskommunen.

5.6.3 Kva slags betringar er det mogleg å få til med utgangspunkt i styringsløyfa?

Mykje tyder på at styringsløyfa kan verte mykje betre. I fyrste rekkje gjeld dette den viktige vektlegginga som er på kontroll og rapportering. Det kan synast som at dette ikkje heilt står i høve til den relativt smålåtne tilbakemeldinga kommunesektoren får. Statskonsult har òg tidlegare stilt spørsmål ved omfanget av rapportering frå kommunesektoren til staten.²³ Vi meiner at det bør gjerast ein kritisk gjennomgang av det totale rapporteringsomfanget og tettleiken på rapporteringa. Dette er primært ansvaret til fagdepartementa, men sida det er den *samla* mengda rapporteringskrav som valdar mest problem, må KR D òg ta eit særskilt ansvar for dette. Det er òg ein del av regjeringas program om Et enklere Norge. Rapporteringskrava må òg sjåast i samanheng med bruken av øremerka tilskott.

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

²³ Mellom anna i Statskonsults rapport 1999:3

6 Samla vurdering

Som ei oppsummering går vi her gjennom dei spørsmåla som er stilt i prosjektet, jamfør kapittel 1:

- Er det variasjonar i bruken av verkemiddel mellom dei ulike sektorane?
- Er det variasjonar i bruken av verkemiddel overfor ulike typar kommunar, og overfor høvesvis kommunar og fylkeskommunar?
- Er det *utformina* eller regional statsforvaltning sin *bruk* av dei statlege verkemiddel som er førande på samhandlinga mellom regional stat og kommunesektoren?
- Er det ulike oppfatningar mellom administrativt nivå og fagavdelingar (både i regional stat og kommunesektoren) når det gjeld statleg styring?
- I kva grad samordnar regional statsforvaltning seg i høve til kommunesektoren?

Men fyrst vil vi knytte nokre avsluttande merknader om spenningsforholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren.

6.1 Spenningsforholdet mellom staten og kommunesektoren

Det har vore viktig for oss å få fram dei avgrensingane som gjeld i forhold til regional statsforvaltning sin bruk av verkemiddel (kapittel 5). Når hovudintrykket frå intervjuet er at kommunesektoren stort sett lever i forståing med regional stat, er det ikkje einstydig med at kommunesektoren er positiv i høve til statleg styring. Det er heller ikkje slik at kommunane eller fylkeskommunane er *einige* i den funksjons- og oppgåvedelinga som er i dag. Det er snarare slik at det er ei utbreidd oppfatning om at staten styrer for kraftig gjennom detaljerte krav og øremerka tilskott. Det er óg ulike synspunkt på kva slags rolle regional statsforvaltning skal ha, særleg i høve til fylkeskommunen. Det er likevel ikkje regional statsforvaltning som fastset krava, eller vedtek oppgåvedelinga. At regional statsforvaltning er den som formidlar, og som tilrettelegg, vert oppfatta positivt.

Eit anna og stort dilemma eller spenningsforhold er i høve til om regional statsforvaltning skal ha ei anna rolle enn å vere formidlar av nasjonale mål og passe på at dei vert følgt opp (myndigheit eller tilsyn). På den eine sida er det ynskjeleg at regional statsforvaltning, og da spesielt Fylkesmannen, kan tilpasse nasjonale mål og krav til lokale forhold og ivareta utviklingsoppgåver. På den andre sida er det óg uttalt at lokal tilpassing og regionale utviklingsoppgåver skal leggjast til folkevalt organ, det vil seie kommunar og fylkeskommunar. Særleg i høve til fylkeskommunen sine oppgåver knytt til regional utvikling vert dette eit konfliktområde.

6.2 Er det variasjonar i bruken av verkemiddel?

Gjennomgangen har vist at det er somme variasjonar i bruken av verkemiddel mellom dei ulike sektorane, overfor ulike typar kommunar, og overfor høvesvis kommunar og fylkeskommunar.

Alle typar verkemiddel er tilgjengelege på alle fire sektorar, men i ulik grad. Fylkeslækjaren har vekta på "tilsyn, råd og rettleiing", og han framstår som ein sterk fagleg sektoretat. Utdanningskontora framstår óg som fagleg sektoretat, men legg mindre vekt på dei normative verkemiddel verksemda faktisk har tilgang til. Utdanningskontora forvaltar fleire ordningar som gjeld tilskott (økonomiske verkemiddel), enn det Fylkeslækjaren gjer, men det vert ikkje opplevd at desse er viktige verkemiddel for regional stat på dette feltet.

Sosial- og familieavdelinga har sterk fokus på sakshandsaminga av klager og tilsyn, men likevel opplever kommunane avdelinga som mindre kontrollorientert enn Fylkeslækjaren. Dei seinare ára er det på dette området vorte oppretta ei rekke ordningar som gjeld øremerka tilskott, mellom anna som følgje av ulike handlingsplanar. Kommunane opplever desse tilskotta som svært styrande på aktiviteten. Miljøvernavdelinga nyttar alle typar verkemiddel, men kommunen opplever at denne avdelinga er den mest kontrollorienterte, dette fordi det på miljøområdet er ein reell målkonflikt mellom staten og kommunesektoren.

Det kjem óg fram at regional statsforvaltning ter seg ulikt overfor kommunane avhengig av kort stor kommunen er. Dette viser seg ved at regional statsforvaltning som oftast er tyngre inne med rettleiing og rådgjeving overfor dei kommunane som manglar kompetanse, og det er gjerne dei som er små.

Dei delane av regional statsforvaltning som er nemnt i dette prosjektet, har, med unnatak av Fylkeslækjaren, eit anna og lausare høve til fylkeskommunen enn dei har til kommunane. På sosial- og miljøvernområdet er årsaka til dette i hovudsak at formell styringsrelasjon er veik. På utdanningsområdet kan det sjå ut som at dette henger saman med at utdanningskontora relativt nyleg har fått ein styringsrelasjon til fylkeskommunen, og at dei ikkje har utforma ei like tydeleg tilsynsrolle som det Fylkeslækjaren har.

6.3 Er det *utforminga* eller *bruken* av verkemiddel som er førande på samhandlinga som regionastat har med kommunesektoren?

Undersøkinga viser óg at *utforminga* av verkemiddel er førande på regional statsforvaltning si samhandling med kommunesektoren. Dei rammene sentrale myndigheiter legg på regional statsforvaltning, gjennom delegering av oppgåver, er førande på korleis rolla til regional statsforvaltning er overfor kommunesektoren. Det er sentrale myndigheiter som fastset nasjonale mål, og som pålegg kommunesektoren oppgåver, og dette gjev rammer for korleis regional stat skal utøve rolla si. Regional statsforvaltning er tyngst inne i styringa når det gjeld kontroll, tilsyn og rapportering.

Sjølv om det formelle rammeverket gjev klare føringar på samhandlinga som regional statsforvaltning har med kommunesektoren, er det óg funn som tilseier at måten regional statsforvaltning brukar verkemiddel på, óg gjev føringar på samhandlinga. Det handlar om det vi kan kalle sektorvis styringsfilosofi og noka ulik rolleoppfatning.

Dette vert særleg tydeleg når det gjeld fylkesmannsembeta. Sjølv om særleg *hjøvern*-avdelinga vert oppfatta å ha ei kontrollerande rolle, gjev informantane frå kommunane uttrykk for at forholdet til fylkesmannsambetet er meir prega av samarbeid og rett-leiing. Dette viser at vektlegginga som Fylkesmannen gjer når det gjeld lokal tilpassing, og eit ynskje om dialog, gjer at bruken av verkemiddel totalt sett vert ”mjukare”.

På same måte kan dømet der utdanningskontora nyttar ei varsam rolle overfor fylkeskommunen, illustrere korleis regional statsforvaltning sin *bruk* eller *ikkje bruk* av verkemiddel, har føringar på samhandlinga med fylkeskommunen.

6.4 Er det sektorvise alliansar eller er samhandlinga prega av regional statleg samordning?

Kartlegginga viser at det er ein veik tendens til sektorvise alliansar på tvers av forvaltningsnivåa. I fyrste rekkje gjeld dette utdanningssektoren og helse- og sosialområdet. Mellom anna kjem det fram at somme sektorleiarar er meir positive til statleg styring generelt, og til øremerka tilskott spesielt, enn det rådmenn og ordførarar er. Fleire rådmenn og ordførarar har óg påpeika at dei opplever at Kyrkje, utdannings- og forskingsdepartementet og utdanningskontora detaljstyrer skulesektoren på ein slik måte at det er vanskeleg å drive heilskapleg politikk. Det er likevel ikkje gjort funn som tyder på at det finnast slike alliansar mellom kommunar og fylkeskommunar.

Denne tendensen når det gjeld inndeling i sektorar, vert óg vist ved at forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren er meir prega av sektorvis engasjement enn samordna bruk av verkemiddel. Dei tre regionale etatane i utvalet vårt samordnar, eller kanskje snarare samarbeider, i forhold til kommuneøkonomi, og i høve med kommunemøte. Samordninga er likevel veik der regional statsforvaltning er tyngst inne (i styringssløyfa), nemleg i forhold til tilsyn, kontroll og rapportering. På same måte opplever kommunane at det er liten grad av samordna tilbakemelding.

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 styringsystem?* 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 - Opgavefordelingen 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 1996:
- 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 helsemiljø- 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 behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10.02.1967 sist endret 26.06.1998

Plan- og bygningsslov av 14.06.1985 siste 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 Statensutdanningskontor (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

Fylkesmannsinstruks

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

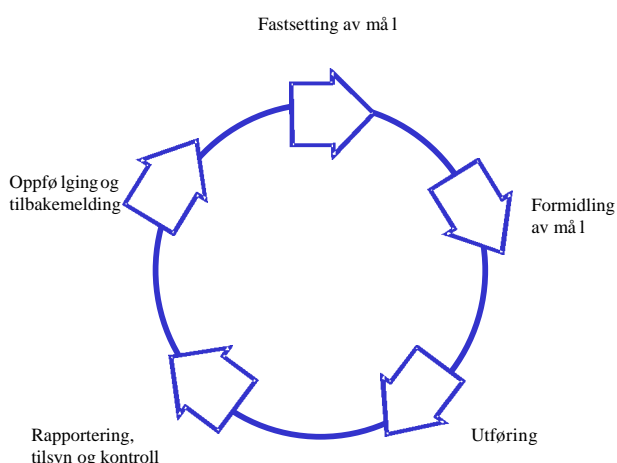
PSD Fylkesmennene – statens regionale representanter

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 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

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 resultatindikatorene 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?

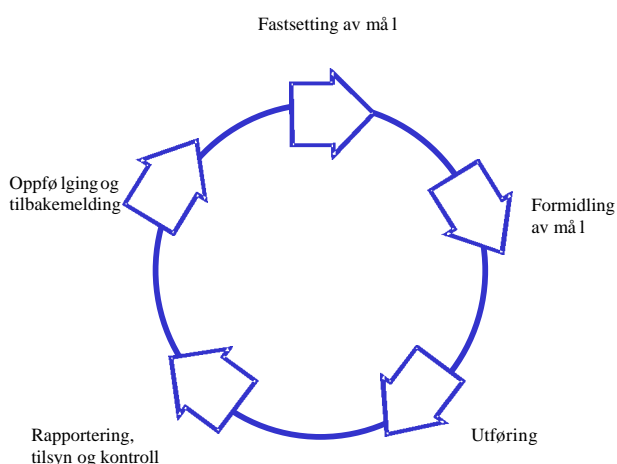
Foreligger det gråsoner eller overlapping i den statlige styringen av kommunesektoren, f.eks. når det gjelder tilsyn?
Har *kommunal* samordning betydning for ivaretagelse av sektorkrav/forventninger (for eksempel ift. brukere/klienter med sammensatte behov)?

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 resultatindikatorne 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)?

REFERANSAR

Tittel:	Styrt sjølvstyre? Om samhandling og bruk av verkemiddel i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren
Forfattar(ar):	Ingunn Botheim, Marit Johannessen, Jacob Kringen og Ursula Winje.
Statskonsults rapportnummer:	1999:21
Prosjektnummer:	23 409 00
Namnet på prosjektet:	Roller og bruk av verkemiddel i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren
Prosjektleder:	Ingunn Botheim
Oppdragsgjever:	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Resymé:	Statskonsult har gjort ei kartlegging av regional stat sin bruk av verkemiddel på helse-, sosial-, utdannings-, og miljøvernsektoren. Kartlegginga viser at rolla som regional stat har overfor kommunesektoren har dreidd frå å vere kontrollør til å leggje større vekt på rettleiing og rådgjeving. Etter vurderinga til Statskonsult kan høvet mellom regional stat og kommunesektoren best omtalast som "styrt sjølvstyre", det vil seie ein hierarkisk relasjon med veike bindingar. Dette perspektivet inneber óg eit skifte av fokus der partnerskap eller oppgåvedeling ikkje framstår som einaste alternativ til sterk statleg styring
Arbeidsområde:	Styring og resultatorientering
Emneord:	Regional statsforvaltning, kommune, fylkeskommune, Fylkesmannen, Fylkeslækjaren, Statens utdanningskontor, samordning, statleg styring, verkemiddel
Dato:	November 1999
Sider:	65
Pris:	kr 100,-
Utgjevar:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO