

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

# Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis

Ole Andreas Danielsen, Jan Erling Klausen og Sigrid Stokstad

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY  
STORBYUNIVERSITETET



Ole Andreas Danielsen, Jan Erling Klausen  
og Sigrid Stokstad

# **Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis**

NIBR-rapport 2019:12

Tittel: Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis

Forfatter: Ole Andreas Danielsen, Jan Erling Klausen og Sigrid Stokstad

NIBR-rapport: 2019:12

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-8309-286-8 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 201124

Prosjektnavn: Rammestyring i prinsipp og praksis

Oppdragsgiver: Kommunesektorens organisasjon, KS

Prosjektleder: Ole Andreas Danielsen

Referat: Denne rapporten sammenstiller to delrapporter som belyser ulike sider av statens styring av kommunene, på to særlovsområder. Del 1 gjennomfører en analyse av styringsdiskurs og styringspraksis på helse- og omsorgsområdet og opplæringsområdet, med utgangspunkt i en kvantitativ innholdsanalyse av partiprogrammer, regjeringserklæringer, stortingsdokumenter og styringsdokumenter relatert til statlig tilsyn. Del 2 gjennomfører en analyse av den statlige styringens konsekvenser for lokal autonomi, og trekker i særlig stor grad på gruppeintervjuer gjennomført med rådmenn, økonomisjefer og sektorledere i 5 kommuner. Samlet belyser de to delstudiene forholdet mellom «prinsipp» og «praksis» i statens styring av kommunene.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: 17. juni 2019

Antall sider: 69

Forsidefoto: Bilde av møtesalen Oslo rådhus: VisitOSLO/Rolf Thoresen  
Bilde av Stortingssalen: hentet fra Stortinget.no

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR  
OsloMet - storbyuniversitetet  
Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO  
Telefon: (+47) 67 23 50 00  
E-post: [post-nibr@oslomet.no](mailto:post-nibr@oslomet.no)  
Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2019

## **FORORD**

Denne rapporten oppsummerer to delstudier som har blitt gjennomført innenfor rammene av et FoU-prosjekt om rammestyring finansiert av KS og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Ole Andreas Danielsen har vært prosjektleder og har hatt hovedansvaret for gjennomføringen av de to delstudiene.

Prosjektteamet har i tillegg til Danielsen bestått av Jan Erling Klausen, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo og Sigrid Stokstad, NIBR. Klausen har deltatt i utforming av analyseopplegg, analyser og rapportskrivning under del 1, mens Stokstad har deltatt i utforming av analyseopplegg og rapportskrivning i del 1 og 2, samt i gjennomføring av intervjuene som ligger til grunn for del 2. Prosjektteamet takker KS ved Frode M. Lindtvedt, Therese Håkonsen Karlseng og Jon Anders Drøpping for god oppfølging av prosjektet underveis; Øyvind Renslo, Jorun Sandsmark og Helga Birgitte Aasdalen i prosjektets referansegruppe for innspill til deler av prosjektet og rådmannsutvalget ved Bente Larssen for bistand i rekrutteringen av casekommuner. Endelig takker prosjektteamet den administrative toppledelsen i casekommunene for at de tok seg tid til å delta i gruppeintervjuer.

Oslo, juni 2019

Erik Henningsen  
Forsknings sjef

## **INNHOLD**

SAMMENDRAG .....	4
SUMMARY .....	6
DEL 1:.....	8
ANALYSE AV STYRINGSDISKURS OG STYRINGSPRAKSIS .....	8
1 INNLEDNING .....	9
2 NASJONAL STANDARDISERING VS. LOKAL AUTONOMI: ANALYTISK TILNÆRMING OG KODESKJEMA .....	12
3 UNDERSØKELSE SOPPLEGGET .....	15
3.1 Caseutvelgelse .....	15
3.2 Data og metode .....	16
4 LOKALISME VS. SENTRALISME I DISKURS OG FAKTISK STYRING: OBSERVASJONER FRA TO SÆRLOVSOMRÅDER.....	19
4.1 Lokalisme vs. sentralisme i partiprogrammer, regjeringserklæringer og i Stortingets lovbehandling .....	19
4.2 Politisk diskurs og faktisk styring sett i lys av retningslinjer for rammestyring .....	24
4.3 Utvikling over tid: funn fra en analyse av styringssignaler i et utvalg av representantforslag på særlovsområdene 2008-2019 .....	28
5 DISKUSJON OG KONKLUSJON .....	32
REFERANSER.....	35
APPENDIKS: OVERSIKT OVER DATAMATERIALET .....	37
DEL II:.....	41
ANALYSE AV EFFEKTER OG IMPLIKASJONER AV STATLIG STYRING FOR LOKAL AUTONOMI.....	41
6 INNLEDNING .....	42
6.1 FØRINGER OG OVERFØRINGER, HARD OG MYK STYRING, DIREKTE OG INDIREKTE KONSEKVENSER: ANALYSESKJEMA .....	44
6.2 DATA OG METODE.....	46
7 STATLIG STYRING OG LOKAL AUTONOMI: EMPIRISK ANALYSE.....	48
7.1 Statlig styring og kommunale budsjettprioriteringer: Observasjoner fra budsjettdata og budsjettdokumenter.....	48
7.2 Statlig styring og erfarte effekter på lokal autonomi: Observasjoner fra intervjuer med nøkkelaktører.....	55
8 KONKLUSJON .....	67
REFERANSER.....	69

## FIGUROVERSIKT

Figur 4.1: Lokalisme vs. sentralisme etter case (% av styringssignal) .....	19
Figur 4.2: Lokalisme vs. sentralisme i partiprogram/regjeringserklæringer og proposisjoner/komitéinnstillinger/stortingsdebatter (% av styringssignal) .....	20
Figur 4.3: Lokalisme vs. sentralisme på tvers av case og kilde (% av styringssignal) .....	21
Figur 4.4: Lokalisme vs. sentralisme i partiprogrammer og regjeringserklæringer (% av styringssignal) .....	22
Figur 4.5: Lokalisme vs. sentralisme i del av programerklæringer (% av styringssignal) .....	23
Figur 4.6: Lokalisme vs. sentralisme i politikkområde-del av programerklæringer og i særlovsbehandlingen (% av styringssignal). 24	
Figur 4.7: Avvik fra fire retningslinjer for statlig styring av kommunesektoren (antall avvik) .....	25
Figur 4.8: Avvik fra retningslinjene for statlig styring av kommunene. Bestemmelser som avvikes fra oftest (antall avvik) .....	26
Figur 4.9: Avvik fra retningslinjene for statlig styring av kommunene - bestemmelser som avvikes fra oftest, etter analysenivå (antall avvik) 26	
Figur 4.10: Avvik fra retningslinjer for statlig styring av kommunene i lokalistiske og sentralistiske diskurser på tvers av case (% styrings- signaler med avvik) .....	27
Figur 4.11: Avvik fra retningslinjene for statlig styring av kommuner i representantforslag 2008-2019.....	29
Figur 4.12: Avvik fra retningslinjene for statlig styring i representantforslag over tid (antall avvik) .....	30
Figur 4.13: Lokalisme vs. sentralisme over tid (% av styringssignal som er henholdsvis lokalistiske/sentralistiske og % av lokalistiske/sentralistiske styringssignaler med avvik fra retningslinjene for statlig styring).....	30
Figur 7.1: Netto driftsutgifter på tjenesteområdene (% av samlede utgifter) etter kommunestørrelse .....	48
Figur 7.2: Netto driftsutgifter på tjenesteområdene (% av samlede utgifter) etter kommuneøkonomi.....	49
Figur 7.3: Netto driftsutgifter på tjenesteområde helse og omsorg (% av samlede utgifter) etter KOSTRA-gruppe.....	50
Figur 7.4: Netto driftsutgifter på tjenesteområde grunnskole (opplæring) (% av samlede utgifter) etter KOSTRA-gruppe.....	51
Figur 7.5: Sentrale temaer i kommunale økonomiplaner og budsjett for 2019, etter sektor (antall registreringer per tema).....	53
Figur 7.6: Sentrale temaer i kommunale økonomiplaner og budsjett for 2019, etter kommunestørrelse (antall registreringer per tema) .....	54

## TABELLOVERSIKT

Tabell 2.1: Kodeskjema for analyse av politisk diskurs – generaliserte utsagn ...	13
Tabell 2.2: Indikatorer på (avvik fra) rammestyringsprinsippet – statens retningslinjer for styring av kommuner og fylkeskommuner i stikkordsform.....	14

## SAMMENDRAG

Denne rapporten består av to delstudier som ble gjennomført innenfor rammene av et KS-finansiert FoU prosjekt, med tittel «Rammestyring i prinsipp og praksis» (FoU-referanse). Prosjektets formål har vært å skaffe til veie ny empirisk kunnskap om hvordan staten styrer kommunene og hvilke implikasjoner statlig styring har for det lokale selvstyret. Rammestyringsprinsippet er et uttrykk for en politisk vilje til å beskytte kommunenes handlefrihet, men blir til stadighet stående i konflikt med ønsker om å sikre en mer standardisert iverksetting av sentrale velferdsstatlige politikkområder. Denne spenningen mellom *nasjonal standardisering* og *lokal autonomi* utgjør kjernen i prosjektets to delrapporter.

Utgangspunktet for prosjektet har vært en observasjon av at rammestyringsprinsippet, som tross en vedvarende stor politisk oppslutning, kan bli utfordret i praksis blant annet ved at særlovskrav blir stadig mer omfattende og legger beslag på knappe kommunale ressurser. Dette kan på sin side få utilsiktede konsekvenser, blant annet ved at etterlevelse av statlige krav går utover kommunenes tilpasningsfrihet og muligheter til å initiere egen politikk; med andre ord essensen i det lokale selvstyret.

Prosjektets to delstudier belyser forholdet mellom «prinsipp» og «praksis» fra ulike analytiske og empiriske vinkler. Delrapportene har blitt utarbeidet med det formål at de skal kunne leses hver for seg. Her inkluderes de som del 1 og 2 i en samlet sluttrapport, da de i sum besvarer problemstillingene som prosjektet i sin helhet har fokusert på, nemlig hvordan staten styrer på kommunene på de to særlovsområdene, hvordan denne styringen kan forstås i lys av rammestyringsprinsippet og hvilke konsekvenser statlig styring har for lokal autonomi.

I den *første* delen av prosjektet blir det gjennomført en studie av statlig (Storting, regjering og øvrig statsforvaltning) styring av kommunene på to særlovsområder: helse- og omsorg samt opplæringsområdet. Vi analyserer partiprogrammer, regjeringserklæringer og stortingsforhandlinger og viser hvordan *lokalistiske* og *sentralistiske* verdisyn rundt kommuneinstitusjonens rolle og funksjon kommer til uttrykk i den politiske diskursen. Disse funnene sammenstilles så med en analyse av hvordan kommunene faktisk styres gjennom lovbestemmelser og operasjonalisering av disse innenfor rammene av statlig tilsyn, hvor vi tar utgangspunkt i statens retningslinjer for styring av kommunene som empiriske indikatorer på rammestyring. Analysen viser for det første at ulike partier og regjeringskonstellasjoner – på tvers av ideologiske skillelinjer – i stor grad forfekter lokalistiske standpunkt i programerklæringer, men blir gjennomgående mer sentralistisk orienterte når generelle styringsideer skal omsettes til faktisk politikk via særlovene. For det andre viser analysen at det jevnlig avvikes fra retningslinjene om rammestyring, og avvikene blir tydeligere jo nærmere vi beveger oss måten kommunene faktisk styres på gjennom lovkrav og tilsyn med kommunenes etterlevelse av disse. For det tredje så indikerer analysen – med utgangspunkt i et utvalg representantforslag på de to politikkområdene – at lokalisme har blitt mer betydningsfullt over tid, uten at dette nødvendigvis innebærer færre avvik fra indikatorene i retningslinjene om rammestyring.

I den *andre* delen av prosjektet fokuseres det på erfarte effekter og implikasjoner av statlig styring for lokal autonomi på de to særlovsområdene, med utgangspunkt i data hentet fra et knippe kommuner. Det skiller mellom økonomiske, juridiske og pedagogiske virkemidler i konseptualiseringen av statlig styring av kommunesektoren, og det legges til grunn et rammeverk hvor det antas at ulike styringstiltak har ulik effekt og kan ha både direkte og indirekte implikasjoner for lokal autonomi. Vi bruker budsjettdata, inklusive innholdsanalyse av økonomiplaner, for å belyse hvilke muligheter og utfordringer (herunder tilpasning til statlige krav) som legges til grunn i budsjettdokumentene, som en kontekst for de påfølgende intervjuene. Dernest brukes data fra gruppeintervjuer med rådmenn, økonomisjefer og sektorledere for å belyse hvilke effekter og implikasjoner statlig styring erfares å ha for lokal autonomi. Analysen viser på bakgrunn av intervjudata samlet inn blant nøkkelaktører i 5 kommuner at den statlige styringen på begge politikkområdene oppleves som omfattende, og flere av representantene for de ulike kommunene vi snakket med anser statlige krav for både å være detaljerte og økende i omfang. Både endringer i lovkrav (slik som bemanningsnormene på opplæringsområdet) og endringer i statlig finansiering (gjennom økt bruk av midlertidige prosjektmidler) har store konsekvenser for kommunenes oppgaveløsning og lokale prioriteringer. Vi finner også eksempler på at tilpasning til statlige krav har ført med seg omprioriteringer, både internt i sektorbudsjettene men også mellom sektorer.

Samlet viser de to delstudiene hvordan rammestyringsprinsippet fungerer som en overordnet styringsfilosofi, med rom for betydelige variasjoner når det settes ut i live. Analysen av erfarte effekter og implikasjoner av statlig styring antyder også mer prinsipielle konsekvenser av måten hensynet til nasjonal standardisering og lokal autonomi balanseres på i praksis. Økt statlig styring, og detaljeringsgraden i denne, erfares som å ha store implikasjoner for lokaldemokratiet. Når tilpasningsfrihet og muligheter for lokale initiativer blir stadig mer presset av økonomiske og juridiske rammer, vurderes dette som å kunne svekke tilliten til det lokale styringsnivået.



## SUMMARY

This report consists of two studies that were conducted as part of a project commissioned by the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS). The purpose of the project has been to generate new empirical knowledge on state steering of municipalities and what implications such steering yield for the autonomy of local governments. The official policy for how the central state should steer of municipalities is based on the idea that the municipalities should be regulated through general legal and financial frameworks (framework-steering), thus offering municipalities discretionary leeway in the implementation of welfare policies. Municipal autonomy may however be in conflict with the need to secure uniform implementation of welfare policies across geographical boundaries. The tension between *national standardization* and *local autonomy* thus marks the conceptual core of the two studies in this project.

The starting-point for the project has been the observation that, whereas the official policy for steering municipalities remains robust, it may be challenged in practice by virtue of detailed legal requirements, which demands a sizeable portion of limited municipal resources. This can also yield unintended consequences. Municipal discretion with respect to adapting national policies as well as municipal autonomy related to initiating new policies may be hampered by how adaptation to state steering locks in scarce resources. Consequently, the balance between national standardization and local autonomy may implicate the very essence of local democracy.

The two empirical studies illuminate the relationship between “principle” and “practice” from different analytical and empirical vantage points, and can be read as independent contributions. Here they are presented as part 1 and 2 in a final report from the project, as they – combined – shed light on the key puzzles informing the project as a whole; namely, how the state steers municipal service delivery in the two sectors, how we can understand this steering vis-à-vis the notion of steering through legal and financial frameworks and, finally, what consequences state steering of municipalities yield for local autonomy.

In the *first* part of the project, we conduct an analysis of state (Parliament, government and the central administration) steering of the municipal level in two sectors: healthcare and education. We analyze party-manifestos, government-declarations and minutes from parliamentary negotiations in order to show how *localist* and *centralist* viewpoints regarding the role and function of municipalities are represented in the political discourse in the two sectors. The findings from this analysis are then compared and contrasted with an analysis of how municipalities are actually steered through legal obligations and how these are made operational and enforced via state inspections of municipal service-delivery. In this part of the analysis, we employ the official guidelines on how the state should steer municipalities as a benchmark for assessing the extent to which the principle of steering through frameworks is followed in practice. The analysis shows, first of all, that different political parties and government-constellations display strong localist sentiments in programmatic declarations – a finding which cuts across ideological divisions – but become more centralist

when general political ideas are to be put into effect via legislation. Secondly, the analysis shows that deviations from the principle of framework steering are common and more so when we focus our attention specifically towards how municipalities are being steered via legal obligations and state inspections of municipal practices following these obligations. Thirdly, an analysis of legislative proposals in the two policy-areas over time reveals that localism has become more important, but this does not imply that we observe fewer deviations from the overarching principle of framework-steering.

In the *second* part of the project, we focus on effects and implications of state steering on local autonomy, as perceived by municipalities themselves, employing data gathered among the administrative top-level in five municipalities. State steering is conceptualized by distinguishing between legal, economic and pedagogical steering-tools and we sketch an analytical framework where we assume that different steering-tools yield differentiated effects, and furthermore assume a distinction between direct and indirect implications of state steering on local autonomy. We employ budget-data, including a content analysis of municipal budget documents, in order to shed light on what opportunities and challenges characterize municipal considerations in the budgetary process, as a context for the subsequent interview-study among chief administrative officers, financial directors and sector-leaders. Drawing on these interviews in particular, the analysis reveals that municipalities consider state steering to be extensive across both policy-areas, and several of the interviewed municipal representatives were of the opinion that state steering had increased over time as well as becoming increasingly detailed in its content. Recent legal changes (such as the obligatory minimum standard for the number of educated personnel per primary school pupil) demand considerable resources which, combined with a development towards more project-based and temporary state funding, yield considerable consequences for local autonomy. The analysis also shows that adaptation towards changing state demands has led to re-prioritizations at the local level, both within the sector-budgets but also between different sectors.

Put together, the two empirical contributions demonstrate how the principle of framework steering primarily functions as an overarching steering-philosophy, with considerable scope for variation when it is being put into practice. The analysis of how municipalities experience state steering also points towards deeper implications of how the balance between national standardization and local autonomy is being struck. In particular, as the freedom to adapt national policies to local conditions as well as the ability to initiate policies locally are becoming increasingly constrained by economic and legal frameworks, a loss of trust towards the local level among citizens may be one of the consequences.

**DEL 1:**  
**ANALYSE AV STYRINGSDISKURS OG STYRINGSPRAKSIS**

O. A. Danielsen  
By- og regionforskningsinstituttet NIBR  
OsloMet – storbyuniversitetet

J. E. Klausen  
Institutt for statsvitenskap  
Universitetet i Oslo

S. Stokstad  
By- og regionforskningsinstituttet NIBR  
OsloMet - storbyuniversitetet

## 1 INNLEDNING

Kommunene er ikke en del av statsforvaltningen, men selvstendige rettssubjekter som kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar. De utøver selvstyret innenfor nasjonale rammer, men begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov. Samtidig skal kommunene iverksette nasjonale mål, og ettersom det er tunge interesser knyttet til velferdsoppgaver legger staten en rekke føringer som skal sikre at innbyggerne får et likeverdig tjenestetilbud på tvers av geografiske skillelinjer. Kommunene skal også tilpasse offentlig politikk til lokale forhold, og hverken føringer på oppgaveporteføljen eller hvordan oppgavene utføres fritar kommunene fra et av deres hovedformål, som er å være en lokal arena for demokratisk styring. I sum kan kommunenes funksjon og roller i velferdsstaten sies å være karakterisert av, og aksentuerer, en spenning mellom hensynet til nasjonal standardisering og lokal autonomi.

Regjering og Storting har ved gjentatte anledninger fastslått at den statlige styringen av kommunene skal baseres på «rammestyring» (jf. St.meld. nr. 23 (1992-1993)). Rammestyring defineres ofte i ganske generelle former, for eksempel som at «det lokale sjølvstyret (må) fungere innanfor rammene av nasjonale mål» (Meld. St. 12 2011-2012: 5). Opprinnelsen til begrepet kan spores tilbake til den forvaltningspolitiske fristillingsbølgen på 1980-tallet. Hermansen-utvalget (NOU 1989:5) påpekte at «(...) virksomheter som er sterkt styrt fra overordnede myndigheter, vil over tid kunne miste evnen til selv å ta initiativ til nødvendige løpende omstillinger og fornyelser» (s. 78). Dermed kan prinsippet om rammestyring knyttes til de mer generelle normene om fristilling som fulgte med «New Public Management» fra 1980-tallet og fremover (Hood 1991). Opphavet til rammestyring som prinsipp kan også knyttes til de langvarige normene om lokalt selvstyre (Kjellberg og Hansen 1979). Disse normene innebar kommunal autonomi i både negativ og positiv forstand: både frihet fra statlig styring og frihet til å gjennomføre tiltak på eget initiativ. Autonomi normen preget kommunesektoren fra opprinnelsen i 1837 og frem til mellomkrigstiden (Hansen 2016). Oppbyggingen av den universelle velferdsstaten førte imidlertid til at normen om autonomi, og derfor begrepet «lokalt selvstyre», ble stadig mindre dekkende. Eksempelvis ble det påpekt av Kommunelovutvalget av 1990 (NOU 1990: 13) at det hadde funnet sted en integrasjon mellom forvaltningsnivåene som gjorde det nødvendig å omdefinere selvstyrebegrepet (som heller derfor ikke ble brukt i kommuneloven av 1991). I stedet fremhevet utvalget rammestyring, som da forstås som å rette seg mot «de generelle rammer som legges til grunn for kommunens virksomhet», hvilket kan hevdes at har kommet inn som en erstatning for begrepet «lokalt selvstyre». Tanken var at hensynet til likhet og utjevning tilsa omfattende statlig styring, men at styringen skulle utføres slik at kommunene likevel skulle ha fleksibilitet og disposisjonsfrihet. Rammestyring har derfor vært det gjeldende styringsprinsippet fra 1990-tallet og fremover, og er også et viktig underliggende premiss i kommuneloven av 2018, som går lengre enn tidligere i å fremheve det kommunale selvstyret.

Rammestyringsprinsippet – som dermed innebærer at kommunene skal styres gjennom juridiske og økonomiske rammer – er tenkt å ivareta den særegne

stillingen kommunene har i det norske styringsverket, samtidig som det muliggjør statlig styring av kommunene for å oppnå nasjonale mål. Prinsippet skal derfor være rettesnoren for statlig (storting, regjering og statsforvaltning) styring av kommunal og fylkeskommunal sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). I praksis innebærer imidlertid statens styring av kommunene en rekke ulike styringstiltak som både peker i retning av økt statlig kontroll og lokal tilpasning, og summen av ulike styringskrav kan i ytterste instans undergrave de hensynene rammestyringsprinsippet er ment å ivareta. Lovkrav og tilsynshjemler kan åpne opp for mer detaljstyring enn hva en generelt vil forbinde med juridisk rammestyring (Askim m.fl. 2013). Lovkravene i seg selv kan også gå langt i å spesifisere hvordan oppgaver skal gjennomføres eller binde opp kommunenes ressurser ved å lovfeste individuelle rettigheter. På tilsvarende måte kan også føringer på kommunenes interne arbeidsprosesser gjennom forskriftsbestemmelser, slik som bemanningsnormer og kompetansekrav, binde opp ressurser i så vidt stor grad at en kan stille spørsmål ved hvorvidt sluttproduktet peker i retning av en form for fordekt øremerking (Harvold 2018). I sum er derfor rammestyring som et bærende prinsipp i seg selv ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å sikre kommunal handlefrihet. Det er derfor relevant å se nærmere på hvordan spenningen mellom nasjonal standardisering og lokal tilpasning kommer til uttrykk på ulike arenaer og faser i gangen fra lovformulering til (reguleringen av) kommunal iverksetting, og hvor i styringskjeden avvik fra dette prinsippet finner sted. Formålet med en slik analyse vil være ikke bare å avdekke avvikene der de skjer, men å se disse i lys av hvilke verdisyn rundt kommuneinstitusjonen som kommer til uttrykk i den politiske diskursen rundt kommunenes oppgaver og funksjon på sentrale velferdsstatlige områder.

I denne delrapporten gjennomgår og analyserer vi politisk diskurs og faktisk styring på to særlovsområder: helse- og omsorgssektoren og opplæringsområdet. Undersøkelsen vår dekker hele «styringskjeden», fra konkrete tilsynsresultater, via tilsynsveiledere og lovkravene kommunene skal oppfylle, frem til den politiske behandlingen av disse lovkravene i Stortinget og endelig til partiprogrammene og regjeringserklæringene som lå til grunn for den stortingsperioden hvor lovkravene ble fastsatt. Gjennom en kvantitativ innholdsanalyse av tekstdata viser undersøkelsen hvordan den statlige styringen av kommunenivået kommer til uttrykk både på et overordnet «prinsipielt» nivå og i faktisk styring eller «praksis». Designet vårt gjør det mulig å vurdere faktisk styring opp mot overordnede ideer om kommuneinstitusjonen i politiske handlingsprogrammer og gjør det også mulig å peke på hvor, og hvordan, det avvikes fra retningslinjer for statlig styring av kommunesektoren. Undersøkelsen reiser og besvarer en rekke spørsmål rundt statlig styring av kommunene, slik dette kommer til uttrykk i den politiske diskursen så vel som i faktisk styring gjennom lov og tilsyn:

- For det første spør vi hva som kjennetegner den politiske diskursen rundt kommuneinstitusjonen på de to særlovsområdene. I hvilken grad kan vi observere «lokalistiske» og «sentralistiske» verdisyn i analysen av partiprogrammer og regjeringserklæringer, eller i debatter knyttet til den politiske behandlingen av lovforslag som gir kommunene nye (eller

presiserer eksisterende) oppgaver? Hvordan fordeler lokalistiske og sentralistiske verdisyn mellom de to særlovsområdene, og bidrar partipolitiske skillelinjer til å forklare variasjoner i syn på kommunenes funksjon og oppgaver?

- I forlengelsen spør vi i hvor stor grad det er samsvar mellom ytringer i partiprogrammer og regjeringserklæringer og posisjonene partier og regjering inntar når nye styringsideer skal omsettes til faktisk politikk via lovforslag og –vedtak. Dette innebærer et fokus på grad av samsvar mellom hva eksempelvis partiene sier de vil gjøre, og hva de ender opp med å ta til orde for når lovforslag debatteres og vedtas.
- Endelig spør vi hva som kjennetegner den faktiske styringen, slik denne kommer til uttrykk i lovkrav og operasjonaliseringer av lovkrav i tilsynsdokumenter, og i hvilken grad den faktiske styringen avviker fra prinsippet om rammestyring. Her slutter vi også sirkelen, ved at vi sammenstiller analysen av faktisk styring med analysen av politisk diskurs, slik at vi også kan ta stilling til hvor i styringskjeden avvikene typisk materialiserer seg.

Delrapporten har følgende struktur. I neste avsnitt presenteres kodeskjemaene som har blitt benyttet i dokumentanalysen. Deretter presenteres og diskuteres undersøkelsesopplegget, hvor vi i tillegg til å beskrive analysemetodene som benyttes også diskuterer noen begrensninger ved datamaterialet og det undersøkelsesopplegget som har blitt valgt. Den empiriske analysen fortsetter deretter, hvor vi presenterer og diskuterer sentrale funn fra den kvantitative tekstanalysen. Avslutningsvis oppsummerer vi kort funnene og diskuterer noen overordnede implikasjoner av disse.

## **2 NASJONAL STANDARDISERING VS. LOKAL AUTONOMI: ANALYTISK TILNÆRMING OG KODESKJEMA**

Som påpekt ovenfor er rammestyring altså ment å ivareta kommunal handlefrihet, samtidig som det åpnes for statlig styring i den grad dette er nødvendig for å ivareta nasjonale hensyn.

Det er bred enighet om at visse hensyn kan rettferdiggjøre innskrenking av kommunenes handlefrihet gjennom statlig styring. Over tid har listen over slike hensyn blitt gradvis utvidet, og i Stortingsmeldingen om «Stat og kommune – styring og samspel» (Meld. St. 12 (2011-2012)) fremheves hele åtte slike hensyn; målet om at alle innbyggere skal få likeverdige tjenester, ivaretagelse av rettssikkerhet, nasjonaløkonomiske hensyn, hensynet til liv og helse, effektiv og samordnet ressursbruk, hensyn til urfolk og nasjonale minoriteter samt til miljø og bærekraftig utvikling og samfunnssikkerhet. Kommunal handlefrihet begrunnes på sin side med at lokale folkevalgte organer skal kunne utøve sitt mandat, at lokaldemokratiet legger til rette for politisk deltagelse og engasjement, og at lokale prioriteringer kan gjøre at politikken som føres blir mer treffsikker i forhold til lokale ønsker og behov – altså et effektivitetsargument.

Dermed står tre selvstyreverdier opp mot åtte begrunnelser for statlig styring. Det virker urealistisk å tenke seg at motsetningene mellom «sentralistiske» og «lokalistiske» hensyn skulle kunne avklares en gang for alle, på prinsipielt grunnlag. I stedet vil balansen mellom statlig styring og kommunal handlefrihet nedfelle seg i faktisk styringspraksis. Historisk sett har denne balansen vært skiftende (Indset m.fl. 2012: 14). På den bakgrunn er det meget relevant å ta temperaturen på den politiske retorikken og måten den statlige styringen faktisk er innrettet til enhver tid. Bidrar prinsippet om rammestyring til at både selvstyreverdiene og nasjonale hensyn blir ivaretatt? Eller er det tegn til at det ene hensynet får forrang fremfor det andre?

Noen grunnverdier kjennetegner typisk debatter om kommuneinstitusjonens rolle og funksjon innenfor rammene av velferdsstaten. Sjelden er de eksplisitte, men ofte er de heller ikke vanskelige å utlede av argumentasjonen som mobiliseres når eksempelvis partienes målsettinger innenfor et gitt politikkområde utbroderes i et partiprogram, eller komitéinnstillinger debatteres og voteres over i Stortinget. Hansen m.fl. (2000) tok utgangspunkt i et knippe «generaliserte utsagn» som tar til orde for henholdsvis statlig kontroll (sentralisme) eller kommunal autonomi (lokalisme) og brukte disse utsagnene i en innholdsanalyse av stortingsdebatter. I vår undersøkelse, som er sektorielt avgrenset men som samtidig trekker inn flere kilder enn stortingsdebatter som grunnlag for en analyse av politisk diskurs, har vi valgt å ta utgangspunkt i dette rammeverket ettersom kategoriene det her opereres med er særlig relevante for en studie av hvordan rammestyring praktiseres, og i den grad vi observerer avvik fra rammestyringsprinsippet, kan bidra til å kaste lys over hvorfor så skjer. Vi skiller videre mellom normative og instrumentelle argumenter for henholdsvis lokalistiske og sentralistiske verdier rundt kommuneinstitusjonen. Normative argumenter baserer seg på generelle verdier: lokaldemokrati og lokalt selvstyre, eller likhet og like rettigheter.

Instrumentelle argumenter viser til sammenhengen mellom styringspraksis og tjenestekvalitet og effektivitet, altså at lokal handlefrihet kan gi gode tjenester eller at statlig styring kan sikre kvalitet og innhold.

De to dimensjonene lokalistiske/sentralistiske verdier og normative/instrumentelle argumenter gir grunnlag for en firefeltsmatrise som har fungert som kodeskjema i analysen av partiprogrammer og regjeringserklæringer, samt stortingsbehandling av lovforslag. I likhet med Hansen m.fl. (2000: 181) har vi vurdert ytringer i tekstutsagn opp mot noen idealtyper, altså de generaliserte utsagnene, og vi har i tillegg vurdert hvorvidt de verdisynene vi finner representert i materialet kan knyttes til en normativ eller instrumentell begrunnelse. Disse generaliserte utsagnene er gjengitt i tabell 2.1 nedenfor.

Tabell 2.1: *Kodeskjema for analyse av politisk diskurs – generaliserte utsagn*

	<b>Lokalisme</b>	<b>Sentralisme</b>
<b>Normativt begrunnet</b>	«Lokaldemokratiet og det lokale selvstyret er verdier som må sikres»	«Likhet og like rettigheter må sikres»
<b>Instrumentelt begrunnet</b>	«Lokal handlefrihet gir gode tjenester»	«Statlig styring er nødvendig for å sikre kvalitet og innhold»

Selv om dette skjemaet fanger opp den viktigste «konfliktlinjen» i diskursen rundt kommuneinstitusjonens rolle og funksjon på sentrale velferdsstatlige områder, er skjemaet mindre egnet når vi skal ta stilling til overholdelsen av rammestyringsprinsippet i praksis. Spørsmålet er da hvilke indikatorer som kan være bedre egnet. Ettersom begrepet rammestyring, som vist tidligere, er definert ganske generelt i stortings- og regjering dokumenter, har vi valgt å bruke bestemmelsene i de gjeldende retningslinjene for statlig styring av kommunesektoren (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016) som indikatorer på (avvik fra) rammestyringsprinsippet. Det er fire slike retningslinjer, som omfatter 21 bestemmelser i alt. Disse bestemmelsene beskriver ulike typer føringer eller aktiviteter som både lovgiver og forvaltning bør vise særlig varsomhet rundt, eller unngå i sin helhet. I fravær av en positiv definisjon på rammestyringsprinsippet har vi latt disse 21 bestemmelsene fungere som empiriske operasjonaliseringer av begrepet som utgangspunkt for den empiriske analysen. Punktene, som er listet opp i kortform i tabell 2.2 på neste side, benyttes derfor som et kodeskjema i analysen av styringsdokumenter, slik som føringer i lovverket, tilsynsveiledere og – rapporter.



Tabell 2.2: Indikatorer på (avvik fra) rammestyringsprinsippet – statens retningslinjer for styring av kommuner og fylkeskommuner i stikkordsform

---

**Retningslinjer for utredning. Følgende bør være på plass:**

- 1) Konsekvenser for kommunesektoren må vurderes når tiltak utredes.
- 2) Involvere kommunene i utredningsprosessen.

**Retningslinjer for utforming av lover og forskrifter. Følgende bør unngås:**

- 3) Bestemmelser om spesielle organer eller regler om sammensetning.
- 4) Pålegg om bestemte måter å løse oppgaven på.
- 5) Regler om intern delegering, innstillingsrett, mv.
- 6) Særlige regler om tekniske forhold i (fylkes-)kommunale institusjoner.
- 7) Regler om faglige kompetansekrav, lederkrav og bemanningsnormer, mv.
- 8) Statlige godkjenningsordninger.
- 9) Regler om (handlings)planer på enkeltområder.
- 10) Særskilte saksbehandlingsregler, regler for forberedelse av enkelte typer vedtak.
- 11) Individuelle rettigheter
- 12) Individuell plan – reglene skal være mest mulig fleksible.
- 13) Statlig tilsyn – hjemler skal være klart avgrenset, kun lovlighetstilsyn.
- 14) Kravene til internkontroll skal kun rette seg mot lovkrav, skal ikke virke byråkratiserende.
- 15) Uforholdsmessige kontrolltiltak i forhold til hva som skal kontrolleres.
- 16) Bestemmelser om interkommunalt samarbeid i særlovgivningen.

**Retningslinjer for økonomiske styringsmidler.**

- 17) Rammefinansiering ved oppgave- og regelendring.
- 18) Øremerkede midler bør unngås, spesifikke regler skal avgrense øremerking.

**Retningslinjer for rapporteringskrav.**

- 19) Staten skal ikke pålegge kommunene rapportering som ikke brukes som styringsinformasjon.
  - 20) Rapportering skal hovedsakelig skje innenfor KOSTRA.
  - 21) All rapportering skal innmeldes i kommunalt rapporteringsregister.
- 

Selv om analyser av henholdsvis partiprogrammer, regjeringserklæringer og stortingsforhandlinger på den ene siden og lovkrav og tilsynsdokumenter på den andre siden hver for seg gir relevante innspill til debatter om statlig styring av kommunene, er det viktig å ha klart for seg at statlig styring av kommunene finner sted både på og mellom ulike styringsnivåer samtidig, og denne styringen involverer både folkevalgte organer og statlige fagetater. Det er derfor nødvendig å se disse arenaene og den konkrete styringsaktiviteten som finner sted på hver av dem i sammenheng, dersom vi ønsker å kunne si noe mer om hvor i styringskjeden eventuelle avvik fra rammestyringsprinsippet finner sted. Selv om vi, som nevnt ovenfor, anser det første kodeskjemaet som å ha et avgrenset anvendelsesområde, har vi sett det som både mulig og relevant å også benytte det andre kodeskjemaet på materialet hentet fra partiprogrammer, regjeringserklæringer og stortingsforhandlinger. Dette innebærer at vi i tillegg til å vurdere tekstutsagn ut ifra hvorvidt de kan koples til lokalistiske eller sentralistiske verdisyn (normativt eller instrumentelt begrunnet) også har tatt stilling til hvorvidt utsagnene impliserer avvik på et eller flere av de 21 punktene i retningslinjene for statlig styring gjengitt i tabellen ovenfor. Ved å anvende begge kodeskjemaene, hvor da det andre blir benyttet på tvers av hele styringskjeden, har det således vært mulig å belyse hvor i styringskjeden og innenfor hvilke diskurser eventuelle avvik typisk finner sted. På denne måten sluttet sirkelen og undersøkelsen bidrar samlet sett til å belyse hvordan rammestyring implementeres i praksis og hvordan dette står i forhold til mer grunnleggende ideer om kommuneinstitusjonens rolle og funksjon.

## 3 UNDERSØKELSESOPPLEGGET

### 3.1 Caseutvelgelse

I denne undersøkelsen benytter vi oss av kvantitativ innholdsanalyse av tekstdata for å ta stilling til hva som kjennetegner statlig styring av kommunene, hvilke diskurser som er i virke og hvorvidt den faktiske styringen av kommunene gjennom konkretisering av plikter i lovverket og gjennom statlig tilsyn kan sies å avvike fra rammestyringsprinsippet. Analysen har derfor et bredt nedslagsfelt i den forstand at vi systematisk sammenligner observasjoner hentet fra samtlige deler av styringskjeden, fra et konkret tilsynsresultat frem til partiprogrammene og regjeringserklæringene som lå til grunn for stortingssesjonen hvor oppgaver og plikter ble nedfelt i lov. En slik analyse kan fort bli uhåndterbar i omfang, med mindre den har en klar avgrensning både med henblikk på hvilke politikkområder og hvilket tidsrom en søker å belyse. I det følgende vil vi først vie noe plass til å redegjøre for caseutvelgelsen, før vi diskuterer data og metode mer spesifikt.

Vi har valgt ut to sektorer – helse og omsorg og opplæringsområdet – som utgangspunkt for undersøkelsen og tatt utgangspunkt i landsomfattende (helse og omsorg) og nasjonale (opplæring) tilsyn for å ytterligere avgrense empirien til noen konkrete caser som vi så har strukturert hele analysen rundt. På helse- og omsorgsområdet tok vi utgangspunkt i det landsomfattende samhandlingstilsynet i 2015 (Helsetilsynet 2016), mens vi på opplæringsområdet baserte oss på det nasjonale tilsynet som gikk mellom 2014 og 2017 (Utdanningsdirektoratet 2019). Fordelen med å ta utgangspunkt i slike koordinerte tilsyn er at vi får et veldig tydelig innsyn i hvordan lovkrav operasjonaliseres, ettersom de legges opp som ordinære (systemrevisjonsbaserte) tilsyn via Fylkesmannsembetene men med utgangspunkt i spesifikke tilsynsveiledere utformet av henholdsvis Helsetilsynet og Utdanningsdirektoratet. Med utgangspunkt i veilederne har vi identifisert tema innenfor de to tilsynene som vi har lagt til grunn for analysen, hvilket da utgjør en ytterligere avgrensning. Vi valgte å se på de deler av tilsynene hvor vi antok at forholdet mellom statlig styring og lokal tilpasning kunne være særlig sensitivt, altså at det per definisjon går langt i å gripe inn i kommunenes (organisering av) oppgaveløsninger. På helse- og omsorgsområdet tok vi utgangspunkt i den delen av det landsomfattende tilsynet som fokuserte på «samarbeidsavtalene mellom kommuner og helseforetak om utskrivningsklare pasienter», mens vi på opplæringsområdet fokuserte på «skoleeiers forsvarlige system».

Samarbeidsavtalene kom inn i særlovgivningen gjennom Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (2011, §6). De var et sentralt element i samhandlingsreformen, som ble initiert av Stoltenberg II-regjeringen. Lovkravet forplikter kommuner og helseforetak til å inngå samarbeidsavtaler om oppfølging av utskrevne pasienter fra spesialisthelsetjenesten når de overføres til primærhelsetjenesten. Formålet med samarbeidsavtalene var å sikre sømløse tjenestetilbud. I det landsomfattende tilsynet ble fokus blant annet rettet mot kommunenes iverksetting av avtaleverket, i hvilken grad avtalenes bestemmelser om arbeidsdeling og informasjonsutveksling ble fulgt i praksis, og om avtalene ble oppdatert årlig. Skoleeiers forsvarlige system kom inn i særlovgivningen gjennom en lovendring til Opplæringsloven (2004, §13-10, 2. ledd). Lovendringen

innebar en presisering av skoleeiers (kommune og fylkeskommune) ansvar for å ha på plass et system for å sikre at lovkravene i opplæringsloven oppfylles. Dette inkluderer rutiner og systemer for innhenting av informasjon samt bruken av innsamlet informasjon for å gripe inn og gjennomføre nødvendige endringer der det foreligger en risiko for at lovkravene brytes. I det nasjonale tilsynet kom dette temaet inn i tilsynsporteføljen i 2016 og fokus ble blant annet lagt på hvorvidt kommunene i kraft av sin rolle som skoleeier hadde på plass, og tok i bruk, systemer som gjorde det mulig å gjennomgående avdekke mulige brudd på lovkravene og gjennomføre nødvendige endringer i så måte.

De to casene er etter vårt syn særlig illustrerende som eksempler på områder hvor ønsker om nasjonale standarder ofte blir stående i konflikt med hensynet til kommunal handlefrihet. I forbindelse med samarbeidsavtalene ble det lagt opp til et styringsinstrument som kommunene og helseforetakene selv skulle stå fritt til å utforme etter egne behov, men samtidig ble det listet opp minstekrav i lovteksten til hva avtalene skulle inneholde substansielt. På opplæringsområdet har man lovfestet skoleeiers ansvar for å ha på plass et forsvarlig system, foruten å knytte dette systemet opp til bestemte aktivitetskrav (oppfølging av nasjonale kvalitetsundersøkelser), men det er i prinsippet likevel opp til kommunene selv å bestemme hvordan dette systemet skal innrettes. På begge områder er det derfor et betydelig tolkningsrom som vil fylles med innhold når generelle lovkrav operasjonaliseres og gjøres til gjenstand for tilsyn, og casene er derfor velegnet for å belyse måten statlig styring kommer til uttrykk langs ulike deler av styringskjeden.

### 3.2 Data og metode

Undersøkelsen er som nevnt basert på en kvantitativ tekstanalyse. Med utgangspunkt i de to tilsynsområdene nevnt ovenfor har vi gjennomgått samtlige dokumenter som dekker styringskjeden skissert ovenfor, med det formål å få på plass et korpus til påfølgende koding og analyse. Dokumentanalysen fulgte to spesifikke steg. I første omgang ble dokumentene gjennomgått kvalitativt for å identifisere relevante tekstpassasjer. Disse tekstpassasjene, som vi identifiserer som «styringssignaler», ble så overført til en datamatrix hvor vi innledningsvis registrerte hvilket av casene styringssignalet var hentet fra og hvilken aktør det kunne knyttes til, i tillegg til at hvert utsagn ble gitt en unik ID samt en referanse til kildedokumentene, for å muliggjøre etterprøving av kodingene som ligger til grunn for analysene.

Utvalget av tekstpassasjer var basert på litt ulik logikk avhengig av hva slags kilde (eller del av kilde) som ble undersøkt. I forhold til partiprogrammene og regjeringserklæringene tok vi for det første utgangspunkt i de programmene som lå til grunn for den stortingssesjonen hvor lovkravene nevnt ovenfor ble innført (hhv. 2001-2005 og 2009-2013). Vi skilte så mellom den delen av programmene som omhandler kommunen generelt og de respektive politikkområdene spesielt. Tekstpassasjene hentet fra den generelle delen ble skjønnsmessig valgt ut, mens vi i henholdsvis «helse»/«omsorg» og «opplæring/utdanning» delen av programmene tok utgangspunkt i stikkordsøk for å identifisere argumenter

tilknyttet temaer som relaterer seg mer direkte til de relevante lovkravene<sup>1</sup>, før vi også her tok en skjønnsmessig avgjørelse i forhold til hvilke passasjer som ble valgt ut til videre koding. Tilsvarende tilnærming ble brukt for å velge ut tekstpassasjer fra henholdsvis komitéinnstillinger, odels- og stortingsproposisjoner samt stortingsdebatter i tilknytning til lovendringene nevnt ovenfor. Når det gjelder komitéinnstillinger og odels- og stortingsproposisjoner tok vi utgangspunkt i de delene av dokumentene som spesifikt omtalte de relevante lovkravene, før vi skjønnsmessig valgte ut passasjer til videre koding og analyse. Hva angår stortingsdebatter benyttet vi oss av stikkordssøkene (se fotnote 1) for å identifisere relevante tekstpassasjer. Lovkravene – det vil si de spesifikke (del-) paragrafene det ble ført tilsyn med i de landsomfattende/nasjonale tilsynene nevnt ovenfor – ble så kodet i sin helhet, før vi benyttet en tilsvarende utvalgslogikk for analyse av tekst fra tilsynsveiledere og tilsynsrapporter. Her tok vi igjen utgangspunkt i de delene av dokumentene som omhandlet operasjonaliseringen av lovkrav (og vurdering av kommunenes etterlevelse av lovkrav i tilfellet tilsynsrapporter) avgrenset til de temaene vi fokuserer på, for å identifisere tekstpassasjer som så ble analysert og kodet inn i datamatriksen<sup>2</sup>.

Sluttproduktet av ovennevnte empiriske strategien er et datasett bestående av 239 styringssignaler, som har blitt systematisk analysert og kodet med utgangspunkt i et av de to (eller begge) kodeskjemaene skissert ovenfor. I tillegg har vi trukket inn en analyse av 61 styringssignaler hentet fra representantforslag, hvilket tilsier at undersøkelsen samlet sett tar utgangspunkt i 300 styringssignaler hentet fra ulike deler av styringskjeden på de to sektorene.

Ettersom den fokuserte tilnærmingen som ligger til grunn for konstruksjonen av datasettet bestående av 239 styringssignaler presentert ovenfor innebærer at mye av informasjonen er hentet fra klart avgrensede tidsperioder hva angår data på politisk diskurs (dvs. fra to stortingssesjoner, henholdsvis 2001-2005 og 2009-2013), har vi ønsket å supplere materialet med data som kan gi oss en pekepinn på utviklingen over tid innenfor de to sektorene. Dette har vi løst ved å trekke inn observasjoner hentet fra et utvalg av representantforslag fremsatt for Stortinget i perioden mellom 2008 og 2019. Representantforslagene ble identifisert gjennom stikkordssøk i Stortingets database over pågående og ferdigbehandlede saker, og 7 ulike forslag hentet fra de to sektorene (4 på opplæringsområdet, 3 på helse- og omsorgsområdet) ble hentet ut for analyse. I motsetning til de øvrige kildene presentert ovenfor foretok vi her ikke et tekstutvalg men kodet samtlige av de konkrete punktene forslagsstillerne tar opp (altså den punktvisse fremstillingen avslutningsvis i dok-8 forslagene), ettersom vi i denne supplerende

---

<sup>1</sup> For eksempel «samhandling», «samarbeidsavtale», «samarbeid», «utskrivningsklar», «helseforetak», «primærhelsetjeneste», «kommune/kommuner/kommunal» (samarbeidsavtale), eller «skoleeier», «forsvarlig», «forsvarlig system», «kvalitet», «evaluering», «kommune/kommuner/kommunal» (skoleeiers forsvarlig system).

<sup>2</sup> Tekstpassasjene fra tilsynsrapportene er hentet fra 6 tilfeldig utvalgte tilsynsrapporter fordelt likt på de to sektorene. I tillegg gjennomgikk vi tildelingsbrev til fylkesmannsembetene så vel som de to involverte direktoratene. Tildelingsbrevene ga etter vår vurdering lite informasjon med henblikk på de to konkrete delområdene av det landsomfattende/nasjonale tilsynet og er derfor ikke tatt inn i dokumentbasen som ligger til grunn for datasettet de påfølgende analysene er basert på.

analysen først og fremst ønsket å få frem noen konkrete hovedtrekk i utviklingen over tid.

Selv om analysen er kvantitativ, så har undersøkelsesopplegget som sådan likevel en viktig kvalitativ komponent. Når vi har gjennomgått styringssignaler hentet fra partiprogrammer, eksempelvis, har vi tatt utgangspunkt i grunnholdningene som kommer til uttrykk i de generaliserte ytringene som er knyttet til det første av de to kodeskjemaene, og tatt stilling til hvor et konkret styringssignal skal innplasseres. Som nevnt under diskusjonen av kodeskjemaene ovenfor så er grunnholdningene vi er ute etter å fange opp som regel ikke vanskelig tilgjengelig i eksempelvis utsagn hentet fra en debatt. Det er imidlertid ikke ensbetydende med at de er åpenbare. Følgelig har kodingen involvert en inngående analyse av de utvalgte styringssignalene for å kunne tildele disse konkrete verdier i tråd med kategoriene i de to kodeskjemaene, selv om dette nok har vært en mer prekær oppgave i bruken av det første av de to kodeskjemaene, ettersom kodeskjemaet basert på statens retningslinjer for styring av kommuner og fylkeskommuner har implisert en noe mer sjekklisterorientert analyse. Her har det imidlertid vært nødvendig å gjøre noen tolkninger når kodeskjemaet har blitt brukt på styringssignaler hentet fra kilder på tvers av styringskjeden, altså når det eksempelvis benyttes for å analysere styringssignaler hentet fra partiprogrammer. Generelt bør det også bemerkes at vi ikke har forstått kategoriene i de to kodeskjemaene som å være gjensidig utelukkende. Dette innebærer at et enkelt styringssignal kan score positivt både på sentralistiske og lokalistiske holdninger, eller avvike fra ett eller flere punkter i retningslinjene for statlig styring.

En svakhet med undersøkelsesopplegget kan være at utvalget av styringssignaler har vært for begrenset. Selv om vi er sikre på at alt vi har tatt inn i analysen er relevant, har vi dessverre ingen garanti for at alt som er relevant samtidig er dekket inn. Dette følger nødvendigvis av de kriteriene og skjønnsmessige vurderingene vi har lagt til grunn for utvalg av tekstpassasjer. Ettersom hele kodingen er gjennomført av én og samme person, får vi nødvendigvis også noen utfordringer i forhold til å validere kodingsbeslutninger. Stikkprøver av enkeltkodinger i prosjektgruppen har derimot langt på vei sørget for at kodingen generelt sett har foregått etter noenlunde koherente kriterier og på den måten har vi søkt å minimere risikoen for at subjektive vurderinger blir en feilkilde. Sett i lys av ovennevnte forhold har vi valgt å kun benytte oss av relativt enkle statistiske teknikker i den påfølgende empiriske analysen.

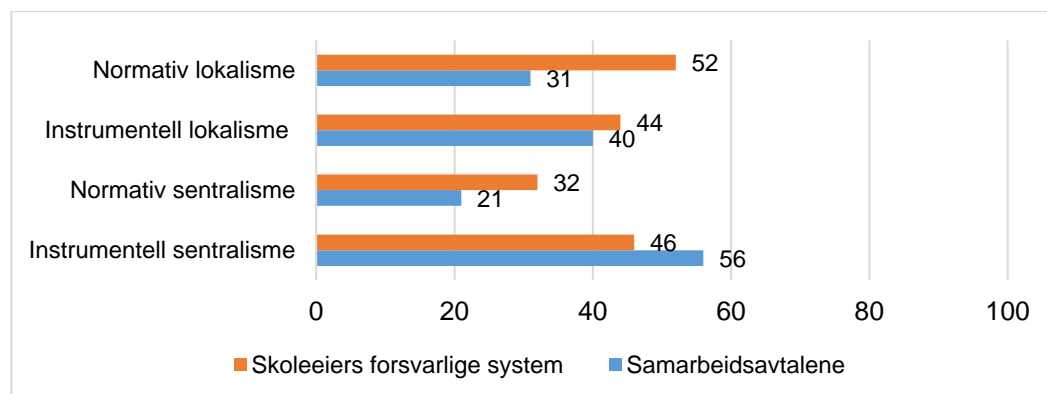
## 4 LOKALISME VS. SENTRALISME I DISKURS OG FAKTISK STYRING: OBSERVASJONER FRA TO SÆRLOVSOMRÅDER

Hva kjennetegner så diskursen rundt styringen av kommunene på de to særlovsområdene vi undersøker, og hvordan står styringsdiskurser i forhold til faktisk styring? Vi besvarer disse spørsmålene gjennom en todelt analyse. Først analyserer vi partiprogrammer og regjeringserklæringer, før vi ser nærmere på lovforslag og stortingsdebatter i tilknytning til den politiske behandlingen av lovforslag, med siktemål om å kaste lys over den politiske diskursen rundt kommuneinstitusjonen på de to særlovsområdene. Deretter analyserer vi de konkrete lovkravene og tilsynsdokumenter for å ta stilling til hva som kjennetegner styringspraksis, før vi benytter codeskjemaet for analyse av lovkrav og tilsynsdokumenter på data hentet fra den politiske diskursen, for på denne måten å kople sammen «prinsipp» og «praksis» og derved kaste lys over hvor i styringskjeden eventuelle avvik fra rammestyringsprinsippet finner sted. Avslutningsvis belyses utviklingen over tid.

### 4.1 Lokalisme vs. sentralisme i partiprogrammer, regjeringserklæringer og i Stortingets lovbehandling

Hvilke styringsverdier kjennetegner så den politiske diskursen på de to særlovsområdene vi undersøker? I figuren nedenfor gis en første oversikt over forekomsten av henholdsvis normativt og instrumentelt begrunnede lokalistiske og sentralistiske verdier slik disse kommer til uttrykk i partiprogrammer, regjeringserklæringer og stortingsdokumenter sett under ett, fordelt på de to sektorene. For enkelthets skyld refererer vi herfra og videre til henholdsvis «samarbeidsavtalene» og «skoleeiers forsvarlige system» når vi sammenligner data på tvers av de to sektorene.

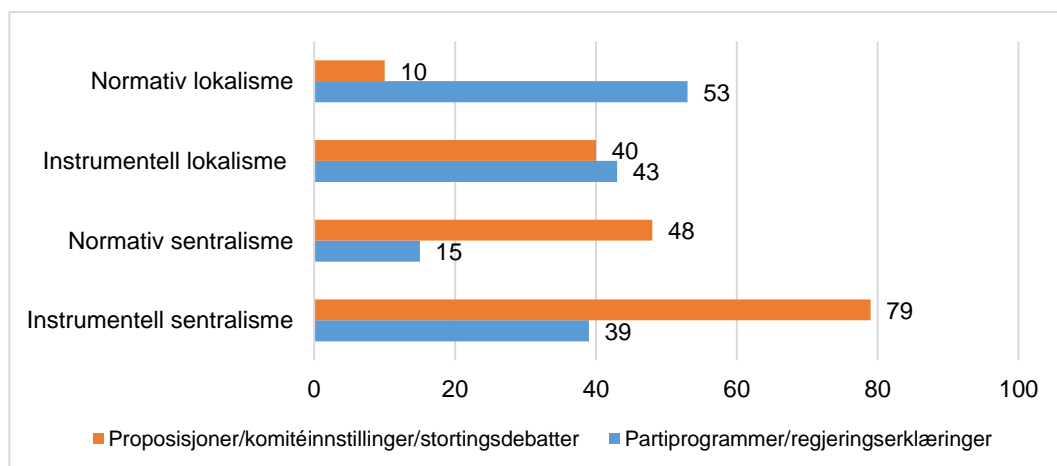
Figur 4.1: *Lokalisme vs. sentralisme etter case (% av styringssignal)*



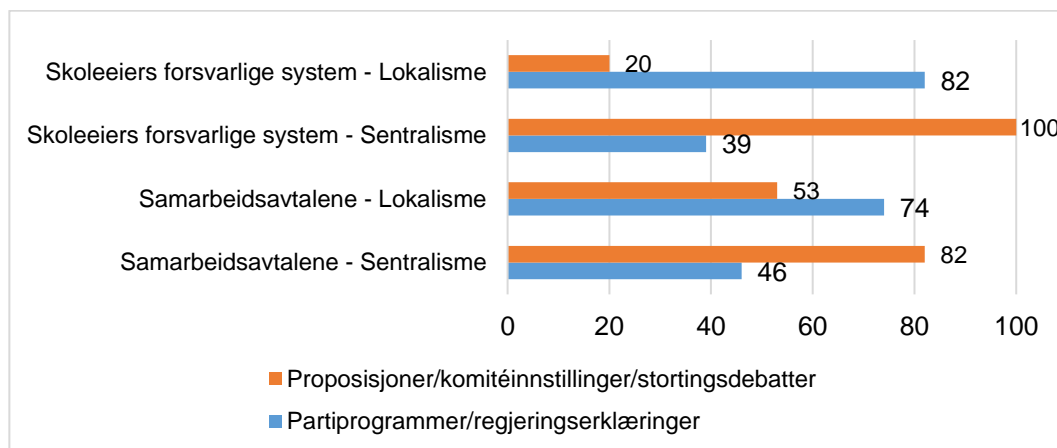
Som figuren ovenfor illustrerer så er ikke empirien entydig med henblikk på hvordan partiene eller ulike regjeringer ytrer seg om kommunene. Snarere ytrer én og samme aktør, ofte i samme setning, seg både i lokalistiske og sentralistiske termer. I den grad figuren ovenfor anskueliggjør noen relevante mønstre så synes lokalistiske holdninger å være noe mer representert i dataene hentet fra opplæringsområdet. Motsatt, dersom vi slår sammen henholdsvis instrumentelle og normativt begrunnede ytringer synes sektorene å være noenlunde jevnt fordelt hva angår sentralistiske verdier. Sektorielle forskjeller som sådan er derfor det mest fremtredende funnet i disse dataene, men kommer tydeligere til uttrykk når vi bryter dataene ytterligere ned. I første omgang synes det relevant å se nærmere på hvorvidt vi kan observere noen relevante forskjeller ut ifra hvilken del av styringskjeden de utvalgte styringssignalene er hentet fra.

Det er formodentlig en allmenn oppfatning at aktører gjerne ytrer seg ulikt i forum hvor en søker å mobilisere støtte forut for et valg, sammenlignet med når valgprogrammene skal omsettes til faktisk politikk. For vårt øyemed innebærer dette at fordelingen mellom lokalistiske og sentralistiske holdninger vil kunne variere, alt ettersom vi fokuserer på partiprogrammer og regjeringserklæringer, eller dokumenter fra stortingsforhandlinger (proposisjoner, komitéinnstillinger og referater fra stortingsbehandling av komitéinnstillinger) som tilkjenner aktørenes posisjoner i forhold til konkrete styringsalternativer. Figur 4.2 og 4.3 nedenfor gir en første indikasjon på at dette inntrykket stemmer.

Figur 4.2: *Lokalisme vs. sentralisme i partiprogram/regjeringserklæringer og proposisjoner/komitéinnstillinger/stortingsdebatter (% av styringssignal)*



Figur 4.3: Lokalisme vs. sentralisme på tvers av case og kilde (% av styringssignal)

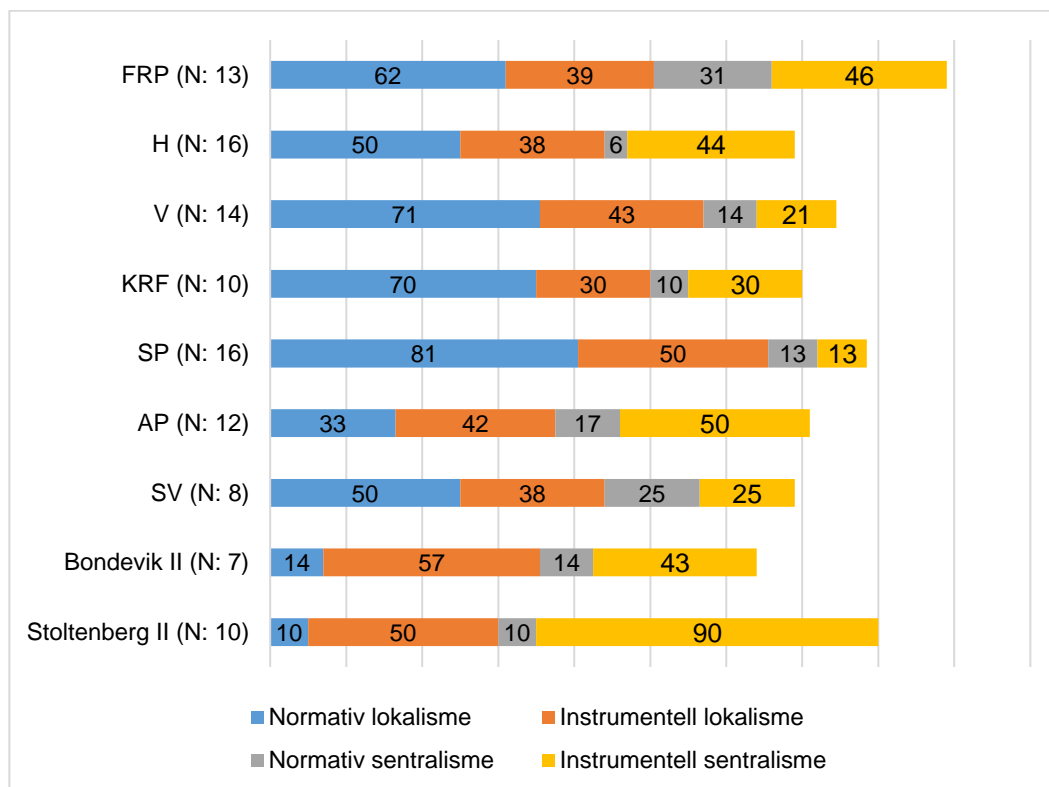


Som vist ovenfor er det klare forskjeller mellom hvordan kommunene omtales i partiprogrammer og regjeringserklæringer, sammenlignet med de verdisyne som kommer til uttrykk når konkrete tiltak formuleres, debatteres og til slutt vedtas. Informasjonen i tabellen ovenfor er imidlertid noe grovkornet og det er interessante mønstre som avtegner seg når vi bryter materialet ytterligere ned, men en generell observasjon som kan hentes ut av materialet slik det presenteres ovenfor er igjen at lokalistiske og sentralistiske verdisyn tilsynelatende opptrer parallelt.

Ettersom vi i innkodingen også har sortert informasjonen etter hvilke aktører som «står som avsender» av de ulike styringssignalene, kan det være relevant å se nærmere på om forholdet mellom lokalistiske og sentralistiske verdisyn blir noe klarere dersom vi bryter ned tallene ytterligere og viser fordelingene mellom de ulike partiene (og de to regjeringene som inngår i materialet). I figuren nedenfor gir vi derfor en oversikt over hvordan lokalistiske og sentralistiske verdisyn fordeler seg på tvers av parti- og akt rkonstellasjoner. For enkelthets skyld har vi her slått sammen observasjonene fra de to casene. Dette innebærer at tabellen nedenfor derfor gir snittverdier på tvers av to ulike stortings sesjoner (2001-2005 og 2009-2013).



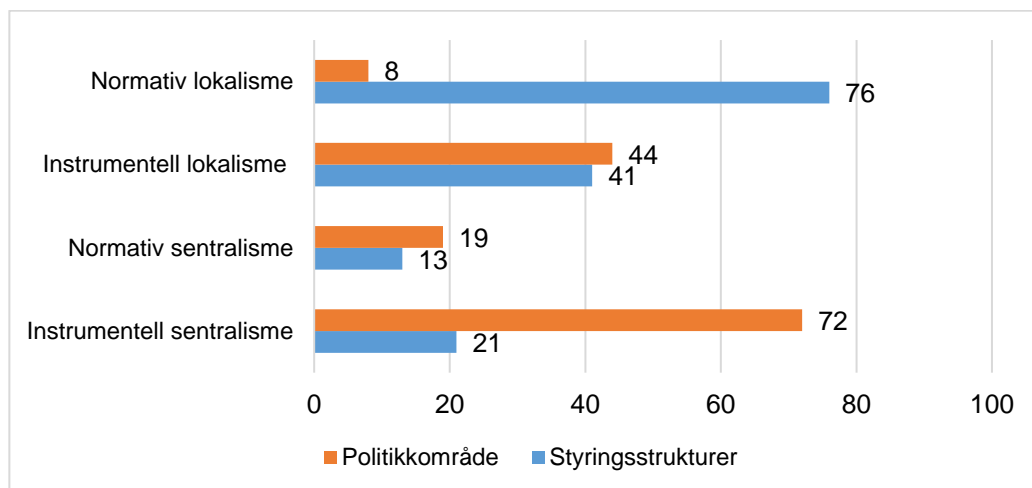
Figur 4.4: Lokalisme vs. sentralisme i partiprogrammer og regjeringserklæringer (% av styringssignal)



Funnene ovenfor viser noen klare skiller mellom partiene og ulike regjeringskonstellasjoner, og tallene harmonerer til en viss grad med de forventningene en a priori vil ha til hvordan norske partier forholder seg til kommuneinstitusjonen, i tillegg til at vi ser tendenser i retning av at verdisynene grupperer seg langs en venstre-høyre dimensjon, hvor da særlig sentrum og de borgerlige partiene gjennomgående fremstår som mer lokalistisk orienterte.

Tallene ovenfor illustrerer et hovedfunn som går igjen i analysen hittil, nemlig at partienes posisjoner hva angår kommuneinstitusjonen sjelden er entydige men snarere kombinerer tankegodts som kan knyttes til prinsipielt vidt forskjellige verdisyn. Dette kommer enda tydeligere frem når vi går inn og ser nærmere på forskjeller innad i det enkelte partiprogram eller regjeringserklæring med henblikk på i hvilken sammenheng ideer om kommuneinstitusjonens rolle og funksjon opptrer. Vi har i figuren nedenfor skilt mellom det vi omtaler som «styringsstrukturer» og «politikkområde» i partiprogrammer og regjeringserklæringer. «Styringsstrukturer» relaterer seg til generelle betraktninger om kommuneinstitusjonen som del av det offentlige styringsverket (ofte i spesifikke deler av partiprogrammene dedisert til lokaldemokrati) mens «politikkområde» inkluderer de styringssignalene vi har hentet fra de delene av partiprogrammer og regjeringserklæringer som omhandler henholdsvis helse- og omsorgssektoren (2009-2013 sesjonen) og opplæring (2001-2005 sesjonen).

Figur 4.5: Lokalisme vs. sentralisme i del av programerklæringer (% av styringssignal)

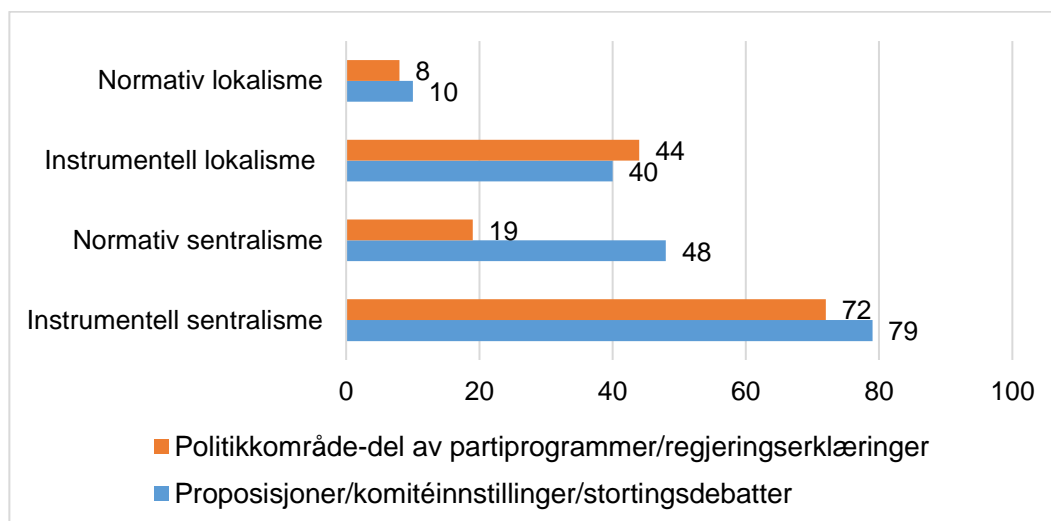


Som figur 4.5 ovenfor viser så omtales kommunal autonomi relativt utvetydig i positive vendinger når kommunenes rolle og innplassering i det offentlige styringsverket behandles i partiprogrammer og regjeringserklæringer, men blir godt supplert av sentralistiske ytringer når kommunenes ansvar og oppgaver skal konkretiseres i de delkapitlene som omhandler politikkområdene spesifikt. Slik sett gir disse mønstrene en pekepinn på hva vi kan forvente når vi sammenligner partiprogrammer og regjeringserklæringer med hvordan de samme aktørene fremtrer når styringspolitiske preferanser skal omsettes til faktisk politikk, og understøtter således observasjonene vi gjorde tidligere (se figur 4.2 og 4.3).

En svakhet med analysene i figur 4.2 og 4.3, som sammenligner ulike deler av styringskjeden, er at analysene behandler partiprogrammer og regjeringserklæringer under ett, uten å ta hensyn til variasjonene mellom generelle og policy-spesifikke deler av programmene som kommer til syne i figur 4.5 ovenfor. Dette gir da også inntrykk av at forskjellene mellom de posisjonene vi henter ut fra partiprogrammer og hva vi kan lese ut av stortingsbehandlingen av særlover er større enn det antagelig er grunnlag for å hevde. En mulig strategi for å belyse dette mer eksplisitt ville være å se på hvordan eksempelvis lokalisme korrelerer med hvilken del av styringskjeden som analyseres – altså hvor viktig lokalisme er i sektordelene av partiprogrammene sammenlignet med i stortingsbehandlingen av særlover – og sett analyseresultatene i forhold til de ulike aktørene som inngår i datamaterialet (som figur 4.4 skiller mellom). Ettersom det er relativt få observasjoner per parti/regjeringskonstellasjon – og flertallet av styringssignalene hentet fra partiprogrammer og regjeringserklæringer er trukket ut av de delene av programmene som omtaler kommuneinstitusjonens rolle mer generelt, gir det begrensede muligheter for å skille eksplisitt mellom partiene i en slik analyse. Figur 4.6 behandler derfor aktørene under ett og viser graden av samsvar mellom de delene av partiprogrammer/regjeringserklæringer som fokuserer spesifikt på henholdsvis opplæring (2001-2005 sesjonen) og helse- og omsorgsområdet (2009-2013 sesjonen) og hvordan de samme aktørene agerer når styringspreferanser

omsettes til faktisk politikk gjennom særlovene. I figuren nedenfor presenteres derfor ikke nye data, men vi kombinerer deler av figur 4.2 og figur 4.5 ovenfor, for å tydeliggjøre eventuelle forskjeller mellom styringssignaler hentet fra de to kildene med henblikk på forekomsten av lokalistiske og sentralistiske standpunkt.

Figur 4.6: *Lokalisme vs. sentralisme i politikkområde-del av programerklæringer og i særlovsbehandlingen (% av styringssignal).*



Figuren ovenfor modifierer inntrykket fra analysen hittil i den forstand at det – med unntak av normativt begrunnede sentralistiske ståsted – synes å være større grad av samsvar mellom de mer spesifikke delene av politiske programerklæringer og de posisjonene som inntas under stortingsbehandlingen av særlovene.

Et hovedfunn basert på dataene analysert i figurene 1-6 presentert ovenfor, samlet sett, er at både lokalistiske og sentralistiske verdisyn kommer til uttrykk i materialet, men at deres relative betydning varierer i forhold til hvilken type styringsdokumenter (eller del av disse) vi analyserer. Vi ser altså en klar bevegelse i materialet hvor lokalistiske standpunkt tydeligst kommer til uttrykk når kommuneinstitusjonen behandles i generelle termer, men hvor sentralisme tiltar i betydning jo nærmere vi kommer den delen av styringskjeden hvor de mer generelle styringspreferansene skal omsettes til faktisk politikk. Denne bevegelsen ser vi, som vist i figur 4.5, allerede innad i de enkelte politiske programerklæringer. I sum innebærer dette at vi allerede før vi konsulterer data som gir informasjon om hvilke føringer som faktisk blir pålagt kommunene i særlovene, og den påfølgende konkretiseringen av disse føringene i tilsynsdokumenter, har fått et klart inntrykk av hva vi kan forvente.

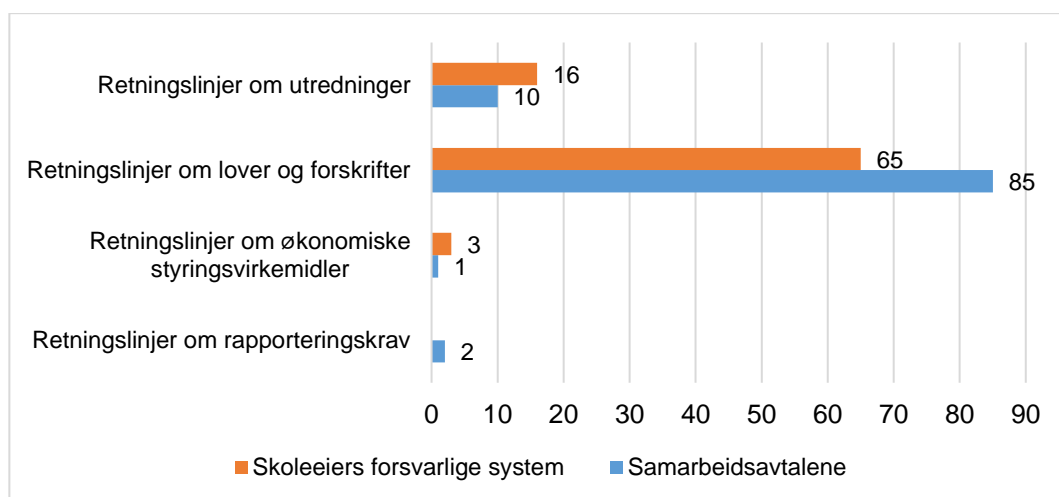
## 4.2 Politisk diskurs og faktisk styring sett i lys av retningslinjer for rammestyring

Som redegjort for tidligere så har vi sett det som relevant å ta utgangspunkt i statens retningslinjer for styring av (fylkes-) kommunal sektor og de 21 konkrete punktene som her er listet opp i tilknytning til fire ulike retningslinjer. Disse

fungerer som en negativ avgrensning av rammestyring og gir derfor et godt utgangspunkt for å vurdere hvorvidt rammestyringsprinsippet overholdes i praksis. Vi anvender de 21 punktene på hele kildematerialet selv om – som vi vil vise til nedenfor – hovedvekten av de avvikene vi finner først og fremst materialiserer seg i den faktiske styringen gjennom lovverket og tilsynsdokumenter som operasjonaliserer dette. Rasjonale bak denne strategien er som nevnt tidligere å operasjonalisere rammestyring på en slik måte at det lar seg overføre til empirisk målbare størrelser. Med dette som utgangspunkt kan vi så se nærmere på i hvilken grad styringen av kommunene avviker fra disse kriteriene, hvor avvikene skjer og kople analyse av avvik til analysen av lokalistiske og sentralistiske verdisyn i den politiske diskursen.

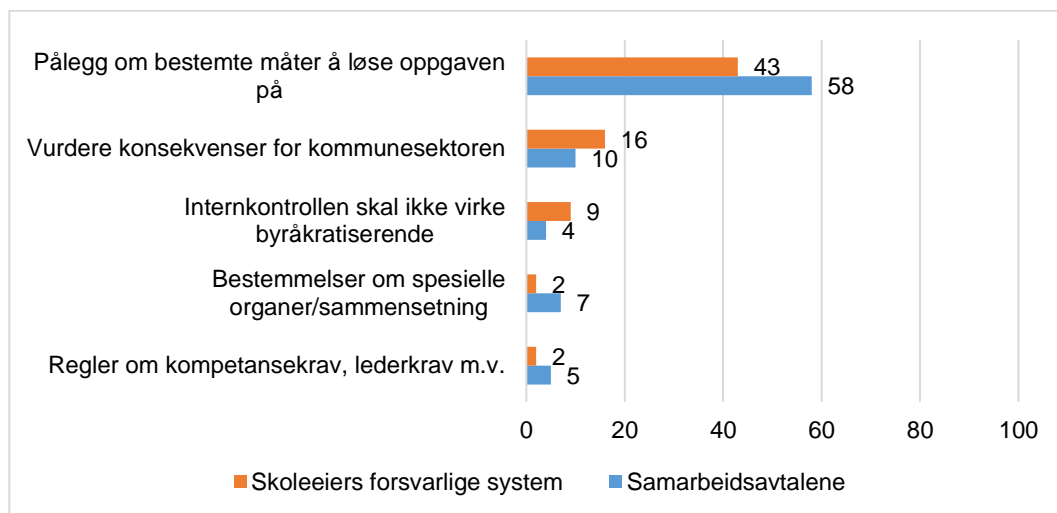
I figur 4.7 nedenfor viser vi i første omgang frekvensen av avvik fra de fire retningslinjene for statlig styring av kommunene og hvordan disse fordeler seg på tvers av de to politikkområdene vi undersøker.

Figur 4.7: Avvik fra fire retningslinjer for statlig styring av kommunesektoren (antall avvik)

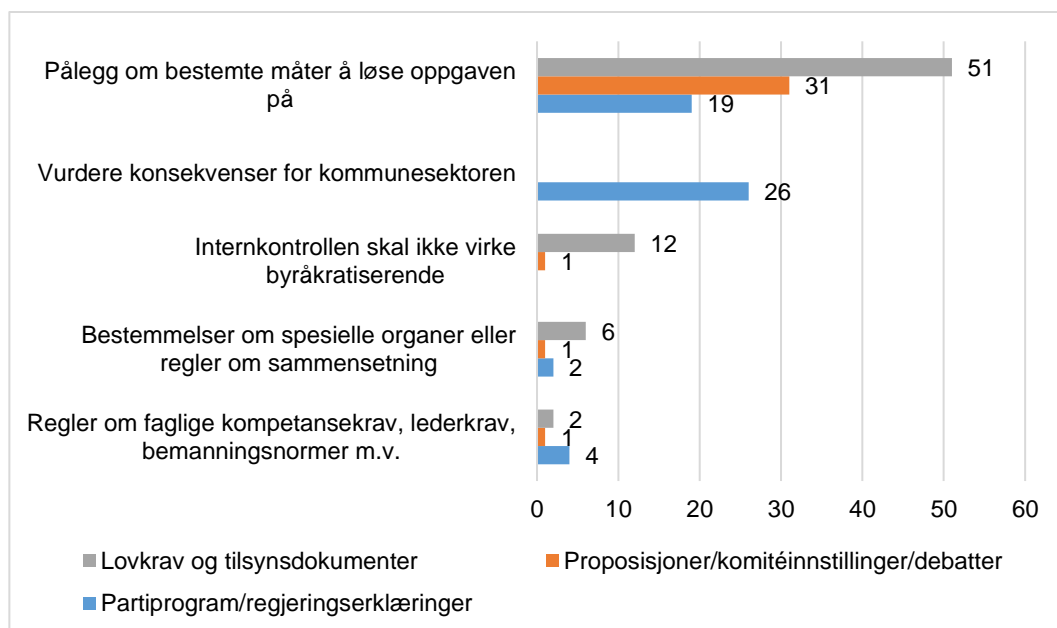


Som tallene ovenfor viser relativt tydelig så er det et hovedmønster som går igjen på tvers av de to casene med henblikk på hvor vår analyse finner avvik fra retningslinjene, og det er først og fremst fra retningslinjene som henviser til hvordan kommunale oppgaver og plikter skal konkretiseres i lovverket. I figur 4.8 og 4.9 nedenfor tar vi et steg videre og viser mer konkret hvilke dimensjoner avvikene berører og i hvilken del av styringskjeden de registrerte avvikene finner sted.

Figur 4.8: Avvik fra retningslinjene for statlig styring av kommunene. Bestemmelser som avvikes fra oftest (antall avvik)



Figur 4.9: Avvik fra retningslinjene for statlig styring av kommunene - bestemmelser som avvikes fra oftest, etter analysenivå (antall avvik)



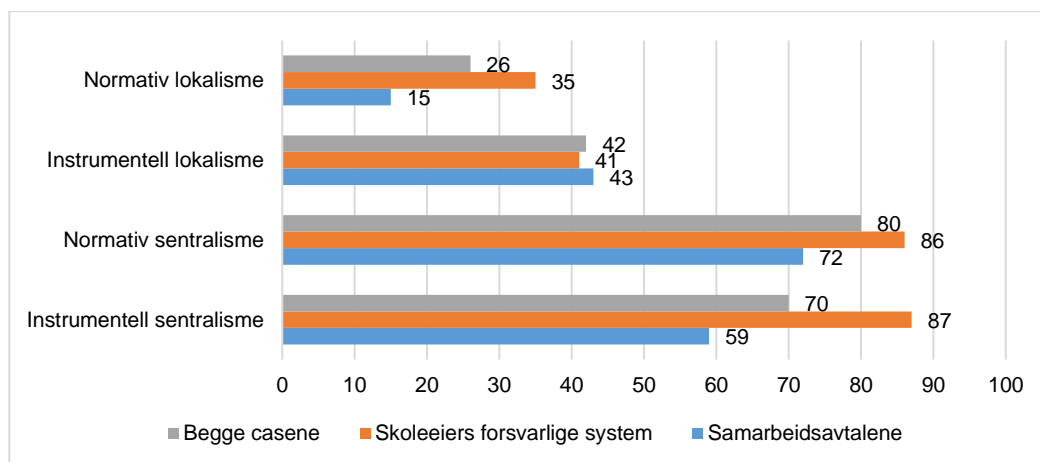
Hovedvekten av avvikene fra retningslinjene som vi registrerer finner sted i den delen av styringskjeden hvor de får klare implikasjoner, altså i prosessen som leder frem mot lovvedtak og videre når de relevante bestemmelsene har blitt nedfelt i lovpålagte plikter som gjøres til gjenstand for statlig tilsyn. Som figurene ovenfor også viser så innebærer avvikene i all hovedsak at det legges føringer på det man vanligvis vil omtale som «input» og «prosess», altså bestemmelser om, og reguleringer av, hvordan kommunene skal gå frem i praksis for å løse lovpålagte oppgaver (jf. Askim et al. 2019). Som vi også kan lese av figuren ovenfor så er det først og fremst i den politiske diskursen – og utelukkende i

partiprogrammene – at det registreres avvik fra det punktet som angår nødvendigheten av å vurdere konsekvenser for kommunene når det utredes tiltak som berører kommunal sektor. Dette er ikke spesielt overraskende, ettersom politiske ambisjoner slik de artikuleres i partiprogrammene sjelden går spesielt langt i å anskueliggjøre hvordan disse skal implementeres ute i kommunene.

Vår analyse indikerer at kommunenes oppgaver først og fremst utbroderes og konkretiseres i lovverket og de nasjonale faginstansenes (for vår del, Helsetilsynet og Utdanningsdirektoratet) operasjonalisering av kommunenes plikter i forbindelse med de landsomfattende/nasjonale tilsynene. På dette punktet er det imidlertid viktig å understreke at figurene ovenfor tar utgangspunkt i absolutte tall og vi registrerer derfor betydelig flere avvik i tilsynsveilederne enn i de konkrete lovkravene nettopp fordi antallet styringssignaler vi har funnet i førstnevnte kilde er vesentlig høyere. Det er imidlertid ikke ensbetydende med at de nasjonale faginstansene nødvendigvis operasjonaliserer lovkravene på en slik måte at det legges føringer ut over hva lovverket krever eller åpner for. Det som imidlertid kan stadfestes er at lovkravenes ofte generelle formuleringer utvilsomt åpner opp for at mye av konkretiseringen av hvilke plikter som påhviler kommunene vil finne sted nettopp i tilsynsveilederne og dette kan derfor også innebære at de som tolker lovkravene går lenger enn hva lovgiver opprinnelig hadde tenkt. Våre data gir imidlertid ikke grunnlag for å konkludere på dette punktet.

Et siste spørsmål vi har ønsket å belyse er hvordan avvik fra retningslinjene for statlig styring står i forhold til henholdsvis lokalistiske og sentralistiske verdisyn. For å kunne belyse dette har vi, som skissert tidligere, re-analysert data på politisk diskurs (partiprogrammer/regjeringserklæringer og data hentet fra stortingsbehandling av særlover) med utgangspunkt i de 21 punktene i retningslinjene for statlig styring av kommunene. I figur 4.10 nedenfor synliggjør vi derfor hvorvidt tilbøyeligheten til å ytre seg på en måte som avviker fra retningslinjene har sammenheng med ens tilslutning til henholdsvis lokalistiske og sentralistiske posisjoner i den politiske diskursen.

Figur 4.10: Avvik fra retningslinjer for statlig styring av kommunene i lokalistiske og sentralistiske diskurser på tvers av case (% styrings-signaler med avvik)



Som forventet synes sentralistiske posisjoner og avvik fra retningslinjene i de aller fleste tilfeller å opptre samtidig. Det er imidlertid interessant å merke seg at bildet ikke er helt entydig og korresponderer derfor med de funnene vi har gjort tidligere, som viser hvordan både sentralistiske og lokalistiske verdisyn synes å være godt representert ikke bare hos den enkelte aktør men også innenfor et og samme styringssignal. Følgelig kan en både ytre seg positivt til kommuneinstitusjonens autonomi og samtidig ta til orde for tiltak og konkretisering av oppgaver som samlet sett kan bidra til å i praksis undergrave denne autonomien.

### 4.3 Utvikling over tid: funn fra en analyse av styringssignaler i et utvalg av representantforslag på særlovsområdene 2008-2019

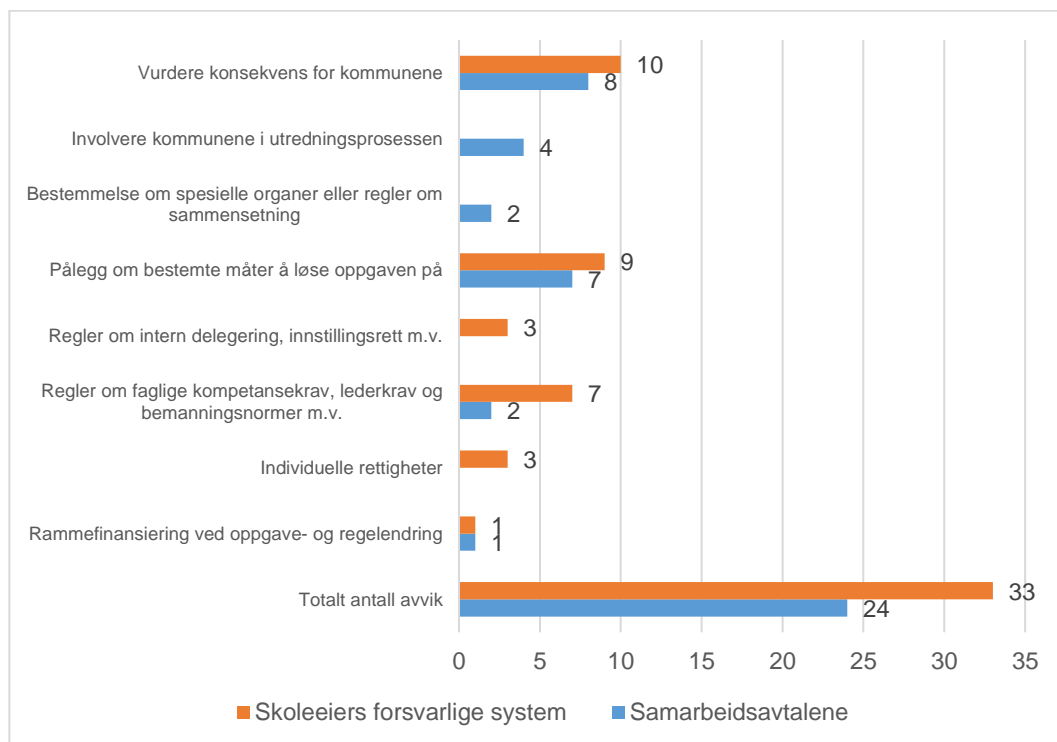
Som vi har vært inne på i presentasjonen av det metodiske opplegget for undersøkelsen så er den empiriske studien klart avgrenset i tid. Et spørsmål som derfor melder seg er hvorvidt særlig hovedtendensene i materialet på politisk diskurs som vi har analysert først og fremst kjennetegner trekk ved de stortingsperiodene som inngår i materialet (dvs., 2001-2005/2009-2013 sesjonene) eller om disse illustrerer noen mer generelle dynamikker som kjennetegner de to politikkområdene. Vi har valgt å belyse dette ved å ta utgangspunkt i representantforslag fremsatt for Stortinget på de to saksområdene som inngår i den empiriske avgrensningen for undersøkelsen samlet sett over en tiårsperiode<sup>3</sup>, for å kunne belyse eventuelle endringer over tid i forhold til hvordan kommuneinstitusjonen oppfattes hos lovgiver og hvilke føringer en typisk foreslår å pålegge kommunenivået i representantforslagene.

Ettersom denne delen av analysen fokuserer på dok-8 forslag som tar til orde for blant annet både evaluering av eksisterende og etablering av nye offentlige tiltak, har vi vurdert styringssignalene som er hentet ut fra representantforslagene opp mot samtlige av de 21 punktene som inngår i retningslinjene for statlig styring av kommunene. I figur 4.11 nedenfor ser vi hvorvidt og langs hvilke dimensjoner de 61 styringssignalene hentet ut fra i alt 7 representantforslag på de to politikkområdene avviker fra disse punktene.

---

<sup>3</sup> Se for øvrig beskrivelsen av denne delen av den empiriske undersøkelsen i metodedelens ovenfor.

Figur 4.11: Avvik fra retningslinjene for statlig styring av kommuner i representantforslag 2008-2019

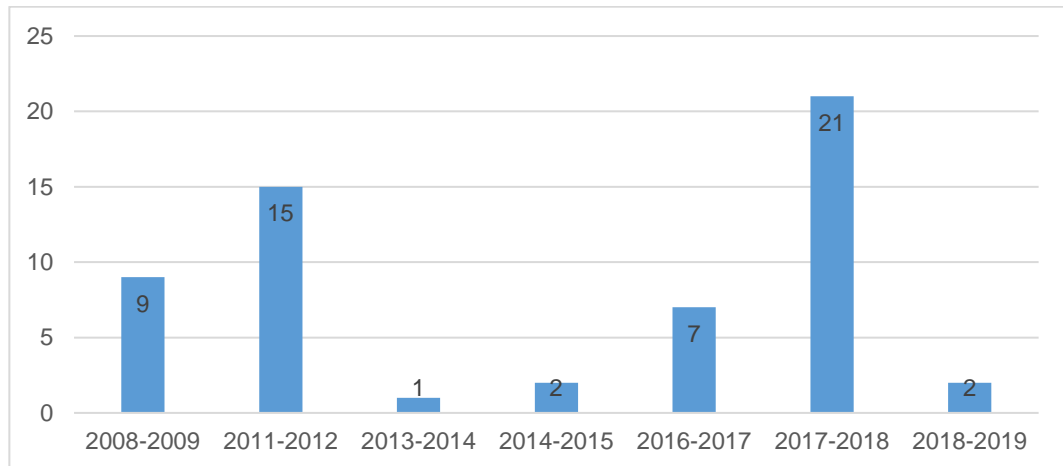


Mønsteret som fremkommer i figuren ovenfor synes relativt likt det vi hittil har dokumentert i det øvrige materialet. Det skal her nevnes at vi har lagt til grunn en streng tolkning av de konkrete punktene som inngår i dok-8 forslagene og registrerer derfor brudd på de to første retningslinjene hvis og når vi ser omtalt aktiviteter, prosesser eller tiltak som utvilsomt får implikasjoner for kommunene, men hvor dette ikke følges opp med en henvisning til et behov for å vurdere disse eksplisitt og samtidig involvere kommunene. Dersom vi imidlertid fokuserer på de faktiske føringene på kommunene som vi kan lese ut av disse forslagene ser vi at det også her dreier seg om føringene på «input» og «prosess»: bestemte måter å løse oppgavene på og interne arbeidsprosesser.

Representantforslagene vi har tatt utgangspunkt i spenner seg som nevnt tidligere fra 2008-2009 sesjonen til den pågående 2018-2019 sesjonen. Det er derfor relevant å se nærmere på hvorvidt det fremkommer noen mønstre over tid i materialet og i hvilken grad enkelte deler av denne tiårsperioden er mer «utsatt» enn andre hva angår stortingsrepresentantenes tilbøyelighet til å legge føringene på kommunene som står i konflikt med styringsprinsippene. Figur 4.12 på neste side gir noen indikasjoner, hvor vi har listet opp lovforslagene etter hvilken sesjon de ble fremsatt i og antall brudd vi har registrert per lovforslag.

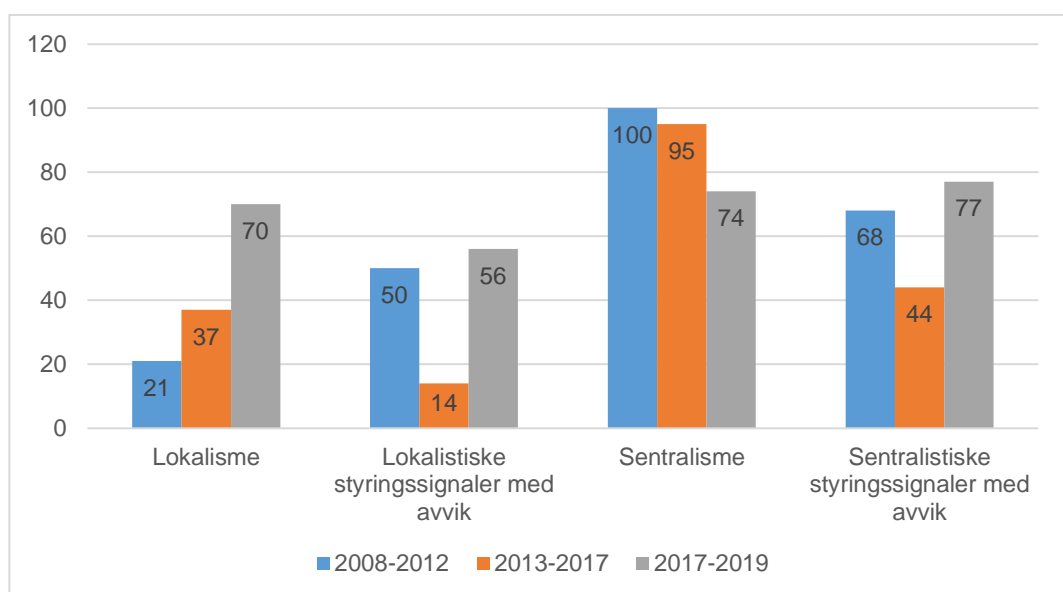


Figur 4.12: Avvik fra retningslinjene for statlig styring i representantforslag over tid (antall avvik)



Som figuren ovenfor viser så ser altså ikke avvik fra retningslinjene for statlig styring ut til å følge et entydig mønster over tid, forstått som at det enten blir systematisk flere eller færre brudd jo lenger frem i tid vi kommer. Dette er for så vidt interessant i seg selv, gitt at rasjonale for å inkludere representantforslag spredt i tid var å også kunne ta stilling til hvorvidt resultatene vi tidligere presenterte kunne tenkes å være preget av (trekk ved) den tidsperioden som er dekket inn i datasettet. Der vi imidlertid finner en klar tendens i materialet er i analysen av hvordan henholdsvis sentralistiske og lokalistiske verdisyn kommer til uttrykk over tid, hvilket vi får en pekepinn på i figur 4.13 nedenfor.

Figur 4.13: Lokalisme vs. sentralisme over tid (% av styringssignal som er henholdsvis lokalistiske/sentralistiske og % av lokalistiske/sentralistiske styringssignaler med avvik fra retningslinjene for statlig styring)



I figur 4.13 gjennomfører vi en tilsvarende analyse som vi gjorde med partiprogrammer og regjeringserklæringer samt data fra stortingsbehandlingen av lovforslag. Det innebærer at vi benytter begge kodeskjemaene for å få nærmere innblikk i hvorvidt det er en sammenheng mellom innplassering langs lokalisme-sentralisme dimensjonene og tilbøyeligheten til å ta til orde for offentlige tiltak som vi vurderer som å avvike fra retningslinjene for statlig styring av kommunene. For å få frem tidsdimensjonen uten å gjøre figuren uoversiktlig har vi delt perioden inn i tre kohorter.

Som figuren viser så skjer det en tydelig styrking av lokalisme over tid, og en gradvis svekkelse av sentralisme. Vi fortolker disse funnene i den retning at de reflekterer reelle endringer i den politiske diskursen rundt kommuneinstitusjonen særlig de siste årene, som har fått sitt kanskje viktigste uttrykk i grunnlovfesting av lokalt selvstyre fra 2016 og presiseringene av lokalt selvstyre i den nye kommuneloven fra 2018. Parallelt med denne tydelige styrkingen av (tilslutningen til) lokalisme ser vi imidlertid også av figuren ovenfor en tendens til at både lokalisme og sentralisme avstedkommer (forslag om) styringstiltak som avviker fra retningslinjene for statlig styring, altså er tendensene i stor grad i samsvar med de øvrige funnene i denne undersøkelsen.

Sett under ett peker etter vår mening dataene vi har analysert i denne studien i retning av at den politiske og administrative styringen av kommunesektoren foregår innenfor et system som til en viss grad er preget av «frikoplinger». Som vist i analysen av de 239 styringssignalene hentet fra to særlovsområder så synes de idépolitiske prinsippene som legger grunnlaget for konkrete styringspreferanser å ha få implikasjoner for hvordan de samme aktørene agerer når disse prinsippene skal omsettes til offentlig politikk gjennom særlovene. Selv om dette bildet nyanseres når vi sammenstiller observasjoner fra sektorkapitlene i partiprogrammer og regjeringserklæringer med data hentet fra Stortingets lovbehandling så dokumenterer likevel analysen samlet sett en betydelig avstand mellom «prinsipp» og «praksis». En tilsvarende frikopling må vi kunne si kommer til uttrykk når vi ser på forskjellene mellom de verdisynene som kjennetegner den politiske diskursen rundt kommuneinstitusjonen, hvor lokalisme står sentralt på det overordnede prinsipielle planet, og den styringen man til slutt eksponerer kommunene for via bestemmelser i særlovene, som så blir gjort til gjenstand for statlig tilsyn. Som analysen av representantforslagene ovenfor indikerer, synes ikke slike frikoplinger å være avgrenset til de to stortingsperiodene hvor hoveddelen av vårt empiriske materiale er hentet fra, men peker heller i retning av en generell dynamikk. Fra et prinsipielt ståsted kan slike frikoplinger virke problematiske, selv om de langt på vei korresponderer med hva en vil betegne som et systemtrekk ved offentlig sektor generelt (Brunsson 1989; Christensen og Lægreid 2010; Olsen 2007). Samlet sett bidrar imidlertid denne undersøkelsen til å belyse hvor slike frikoplinger kommer til uttrykk og gir derfor relevant informasjon til pågående debatter om statlig styring av kommunene, og hvilke implikasjoner statlige føringer har for det kommunale selvstyret.

## 5 DISKUSJON OG KONKLUSJON

Utgangspunktet for denne undersøkelsen har vært hvordan rammestyring – som et overordnet politisk prinsipp – kommer til uttrykk i den faktiske styringen av kommunene på to særlovsområder: helse/omsorg og opplæringsområdet. Spesifikt har vi fokusert på hvordan rammestyringsprinsippet fungerer i praksis ved å følge gangen fra partiprogrammer og regjeringserklæringer helt ned til hvordan kommunene vurderes å oppfylle konkrete lovkrav i enkeltrapporter fra tilsyn. Vi har gjennomført en kvantitativ analyse av det vi har omtalt som «styringssignaler», for å kaste lys over den relative forekomsten av lokalistiske og sentralistiske verdisyn i måten kommuneinstitusjonen kommer til uttrykk på i den politiske diskursen, før vi utvidet analysen og så nærmere på den faktiske styringen av kommunene på de to særlovsområdene som inngår i undersøkelsen med utgangspunkt i et kodeskjema basert på retningslinjene for statlig styring av kommunene. Vi sammenstilte så funn fra analysen med utgangspunkt i dette kodeskjemaet med data på den relative forekomsten av lokalistiske og sentralistiske verdisyn i partiprogrammer, regjeringsplattformer og dokumenter hentet fra stortingsbehandlingen av særlover, før vi tok utgangspunkt i utvalgte representantforslag på de to politikkområdene for å belyse utviklingen over tid.

Designet som ligger til grunn for vår undersøkelse har gjort det mulig å vurdere empirien over styringen av kommunene samlet sett, det vil si både i prinsipp og praksis, med henblikk på hvorvidt rammestyringsprinsippet overholdes. Kort oppsummert viser våre analyser at:

- Partiene, både enkeltvis og som del av regjeringskonstellasjoner, fremstår ofte som lokalistisk orienterte, men samtidig foreslår og vedtar de politikk som peker i retning av (økt) detaljstyring.
- Lokalistiske holdninger er særlig fremtredende i de delene av partiprogrammene og regjeringserklæringene som omtaler kommuneinstitusjonen generelt, men styringssignalene blir mer sentralistiske jo mer spesifikke de blir. Dette gjelder både innad i partiprogrammer og regjeringserklæringer, men er særlig beskrivende når vi sammenligner de generelle argumentene rundt kommunenivået med de verdisynene som kommer til uttrykk når ansvar og oppgaver forhandles om og vedtas i særlovene.
- Endelig så viser analysen at indikatorene i retningslinjene for rammestyring avvikes fra jevnlig.

Analysen av representantforslagene avslutningsvis viser videre en tendens i retning av at lokalisme har blitt viktigere over tid, selv om dette ikke nødvendigvis betyr færre avvik fra retningslinjene, og er således i tråd med hva vi finner i analysen av det øvrige materialet. I den grad funnene samlet sett peker i retning av noen generelle trekk ved statens styring av kommunene, kan vi forvente at måten kommunene vil bli styrt på i tiden fremover vil være preget av en tilsvarende spenning mellom ulike styringshensyn og tilhørende styringspraksis.

Den nyeste regjeringserklæringen utgått av de fire ikke-sosialistiske partiene (Granavolden-plattformen av 17. januar 2019) indikerer at mønsteret i tiden

fremover vil bli noenlunde likt det vi har funnet i denne undersøkelsen. Regjeringen lister opp 23 konkrete satsninger («regjeringen vil:») i underkapittelet «kommunal og modernisering» hvor grunntonen hva angår kommuneinstitusjonen er lokalistisk, men hvor flere av de konkrete forslagene føyer seg inn i et mønster hvor argumenter for økt kommunalt handlingsrom, eller en viktigere rolle for kommunene som sådan, avløses av – eller suppleres med – argumenter og vurderinger som peker i retning av en innskrenking av lokalnivåets autonomi. For eksempel finner vi en prinsipiell forpliktelse innledningsvis til å «styrke det kommunale selvstyre og redusere statlig og regional detaljstyring», samtidig som «enkeltmenneskers rettigheter og rettssikkerhet skal ivaretas» (s. 57); sistnevnte peker i retning av nasjonal standardisering selv om få vil være uenig i intensjonen som ligger bak formuleringen. Regjeringen vil også «legge stor vekt på lokaldemokratiet i plan- og bygnings saker samtidig som viktige nasjonale hensyn skal ivaretas» (s. 58), men det blir stående åpent hvorvidt det er nasjonale hensyn eller lokaldemokratiet som vinner frem i tilfelle motstrid. I forhold til finansiering av kommunenes tjenestetilbud så kan vi også notere oss at regjeringen vil «forenkle øremerkede ordninger slik at det gis større handlingsrom for kommunene og mindre byråkrati i stat og kommune» (s. 57), som peker i retning av økt lokal autonomi men gir ingen indikasjoner på at øremerkingen forsvinner med det første.

Sitatene ovenfor illustrerer hvordan spenningen mellom behovet for å sørge for et noenlunde standardisert tjenestetilbud på tvers av geografiske skillelinjer og ønsket om å beskytte lokalnivåets autonomi er et vedvarende moment i statens styring av kommunene, og korresponderer derfor med de hovedtendensene vi har notert i analysen for øvrig. Som vi har pekt på avslutningsvis, så kan det vi omtaler som frikoplinger fremstå som problematisk fra et prinsipielt ståsted. Det kan imidlertid også legges til grunn at de funnene vi gjør illustrerer på en ganske adekvat måte hvordan rammestyringsprinsippet åpner opp for en rekke ulike styringstiltak som peker i retning av både lokal autonomi og nasjonal standardisering. En viktig årsak til at vi gjør disse funnene kan være forbundet med de begrensningene som hefter ved en styringsidé som har status som en rettesnor og et bærende prinsipp, men som ikke kan knyttes til et klart positivt avgrenset begrep (jf. retningslinjene) og heller ikke utgjør noen absolutt skranke.

Rammestyringsprinsippet har først og fremst en politisk side, selv om vi også finner deler av det uttrykt i en rettslig sammenheng. Det kanskje viktigste uttrykket for dette finner vi i den nye kommuneloven av 2018, hvor det har kommet inn en ny bestemmelse om prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret, i §2-2. Prinsippene er formulert som tre «bør»-bestemmelser om forholdsmessighet, nærhet og finansielle ressurser. Etter ordlyden gjelder de for både Stortinget og statsforvaltningen, men Stortinget som lovgiver vil fremdeles kunne fravike bestemmelsen i annen lovgivning. Utover dette er den bindende virkningen av bestemmelsen svak også med grunnlag i selve ordlyden, som i tillegg til «bør» bruker uttrykk som «nødvendig for å ivareta nasjonale mål», «fortrinnsvis» og «innenfor rammen av nasjonal politikk». Det som imidlertid er viktig med denne bestemmelsen, er at den gir et rettslig uttrykk for den avveiningen som nasjonale myndigheter skal gjøre når de

forholder seg til kommunene. Selv om bestemmelsen ikke angir en skranke for nasjonale myndigheters styring av kommunene, så sier den at de tre prinsippene skal vurderes, og det skal gjøres en avveining av hva som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål, hvor nært innbyggerne oppgavene bør legges og om kommunene har frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom. Statlig rammestyring av kommunene har altså ikke kommet til uttrykk som en klar og positivt angitt rettslig norm som innskrenker Stortingets og statsforvaltningens styringsmuligheter. Samtidig finner vi elementer av et rammestyringsprinsipp i denne lovgivningen, og dette kommer langt sterkere fram i ny kommunelov enn det gjorde tidligere. I så måte er rammestyring som prinsipp styrket, og det kan tenkes å få implikasjoner for den fremtidige innretningen på særlovene med henblikk på konkretiseringen av kommunenes oppgaver.

Sett i lys av diskusjonen ovenfor viser derfor denne undersøkelsen først og fremst hvordan rammestyring har blitt praktisert på to særlovsområder. Deler av datamaterialet vi har benyttet er klart avgrenset i tid. Dette gjelder spesifikt analysen av partiprogrammer, regjeringserklæringer og stortingsforhandlinger i tilknytning til lovfestingen av de kommunale oppgavene som dannet grunnlaget for det landsomfattende/nasjonale tilsynet denne undersøkelsen tok utgangspunkt i. Tidsdimensjonen er viktig i så måte. I den grad styrkingen av rammestyring som prinsipp omtalt ovenfor impliserer endringer i måten både lovgiver og statsforvaltning forholder seg til kommunene på så har dette potensielt ikke latt seg fange opp i vår analyse grunnet de empiriske avgrensningene som ligger til grunn for undersøkelsen. Når det er sagt så har vi likevel tolket den gradvise styrkingen av lokalisme, som vi finner i analysen av representantforslagene, som et mulig uttrykk for en gradvis økende vektlegging av lokal autonomi fra politisk hold. Samtidig innebærer som sagt heller ikke den senere tids styrking av prinsippet noen antydning i retning av det ikke skal kunne avvikes fra, blant annet hvis og når «nasjonale mål» står på spill. I så måte bør det også nevnes at vi har tatt utgangspunkt i sentrale velferdsstatlige ansvarsområder og det er derfor antageligvis gitt særlig gode betingelser for at vi skal observere eksempler på avvik fra rammestyring. I den grad funnene har generell relevans, vil en hovedkonklusjon være at rammestyring slik det fungerer som et overordnet styringsprinsipp kunne avstedkomme betydelige variasjoner i forhold til avveiningen mellom nasjonal standardisering og lokal autonomi når det settes ut i live.

Spørsmålet som så melder seg er hvordan forholdet mellom nasjonal standardisering og lokal autonomi, slik dette materialiserer seg på et overordnet diskursivt nivå, slår ut i praksis. Ettersom den kvantitative tilnærmingen vi har lagt til grunn forutsetter en indikatororientert analyse, som innebærer at generelle tendenser gis prioritet over empiriske nyanser, er en viktig begrensning ved denne analysen at vi ikke har kunnet belyse hvordan eventuelle konflikter mellom statlige krav og lokale prioriteringer materialiserer seg ute i kommunene, og hvilke implikasjoner dette har for kommunene slik de selv erfarer det. Dette fordrer en mer inngående analyse, med andre typer data, og danner grunnlaget for casestudiene vi vil gjennomføre i del to av dette prosjektet.

## REFERANSER

- Askim, J., H. Baldersheim, J. E. Klausen, H. Renå, E. Smith og H. Zeiner (2013): Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret? Oslo: NIBR Rapport 2013:20.
- Askim, J., K. H. Bjurstrøm og J. Kjærvik (2019): «Quasi-contractual ministerial steering of state agencies: Its intensity, modes, and how agency characteristics matter». Kommer i *International Public Management Journal* (<https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1547339>)
- Brunsson, N. (1989): *The Organization of Hypocrisy*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Christensen, T. og P. Lægreid (2010): «Increased Complexity in Public Organizations – the Challenges of Combining NPM and Post-NPM”. I: Lægreid, P. og K. Verhoest (red.): *Governance of Public Sector Organizations. Proliferation, Autonomy and Performance*.
- Hansen, T. (2016): “Kommuneinndelingen – fra lokale økonomiske klubber til statlige velferdsprodusenter”. I: Klausen, J.E., J. Askim, S. I. Vabo (red.): *Kommunereform i perspektiv*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Hansen, T., J. E. Klausen og S. Hovik (2000): *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. Oslo: NIBRs Pluss-serie, nr. 3 2000.
- Harvold, K. A. (2018): “Bemanningsnormer og kompetansekrav. Kunnskapsstatus og intervju med rådmenn/økonomisjefer”. Oslo: NIBR Rapport 2018: 5.
- Hood, C. (1991): “A public management for all seasons?”. *Public Administration*, 69, s. 3-19.
- Indset, M., J. E. Klausen, G. Møller, E. Smith og H. H. Zeiner (2012): Likeverdighet mellom stat og kommunesektor. Oslo: Samarbeidsrapport NIBR/Telemarksforskning.
- Kjellberg, F. og T. Hansen (1979): *Det kommunale hamskifte. Reformen, verdier, deltagelse*. Oslo: Gyldendal.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016): Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren. Veileder. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 12. (2011-2012): Stat og kommune – styring og samspel. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.
- NOU (1989): *En bedre organisert stat*. NOU: 1989: 5. Oslo: Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- NOU (1990): *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. NOU: 1990: 13. Oslo: Kommunaldepartementet.

Olsen, J. P. (2007): *Europe in Search of Political Order. An institutional perspective on unity/diversity, citizens/their helpers, democratic design/historical drift, and the co-existence of orders*. Oxford: Oxford University Press.

St.meld. nr. 23 (1992-1993): Forholdet mellom staten og kommunane. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

## APPENDIKS: OVERSIKT OVER DATAMATERIALET

### Appendiks 1a: Oversikt over styringssignaler etter kilde og case (antall styringssignaler)

	Samarbeidsavtalene	Skoleeiers forsvarlige system
Partiprogram/regjeringserklæringer	50	56
Stortingsforhandlinger, særlov	14	1
Komitéinnstillinger, særlov	15	7
Stortings/odelstingsproposisjoner	9	2
Representantforslag	32	29
Tilsynsveileder	36	15
Tilsynsrapporter	13	1
Lovkrav	3	1

### Appendiks 1b: Kildematerialet

#### Partiprogrammer:

Arbeiderpartiet (2000): Program for 2001-2005.

Arbeiderpartiet (2009): Skape og dele. Arbeiderpartiets program 2009-2013.

Fremskrittspartiet (2001): Handlingsprogram for perioden 2001-2005.

Fremskrittspartiet (2009): Frp fornyer Norge. Handlingsprogram 2009-2013.

Høyre (2001): Høyres stortingsvalgprogram 2001-2005.

Høyre (2009): Muligheter for alle. Høyres Stortingsvalgprogram 2009-2013.

Kristelig Folkeparti (2001): Program for Kristelig Folkeparti 2001-2005.

Kristelig Folkeparti (2009): KrFs Program 2009-2013.

Senterpartiet (2001): Stortingsvalgprogram 2001-2005.

Senterpartiet (2009): Senterpartiets program 2009-2013.

Sosialistisk Venstreparti (2001): Sosialistisk Venstrepartis arbeidsprogram 2001-2005.

Venstre (2001): Stortingsvalgprogram 2001-2005.

Venstre (2009): Frihet og ansvar. Et sosialliberalt samfunn. Venstres stortingsvalgprogram 2009-2013.

#### Regjeringserklæringer:



Bondevik-II (2001): Sem-erklæringen (Krf, H og V). Asker: Sem Gjestegård, 8. oktober 2001.

Stoltenberg-II (2009): Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2009-2013. Oslo: Soria Moria, 7. oktober 2009.

#### Regjeringsdokumenter:

Prop. 91 L (2010-2011): Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse og omsorgstjenesteloven). Tilråding fra Helse- og omsorgsdepartementet av 8. april 2011.

Ot. Prp. Nr. 55 (2003-2004): Om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova. Tilråding fra Utdannings- og forskningsdepartementet av 2. april 2004.

#### Stortingsdokumenter:

Dokument nr. 8:75 (2008-2009): Representantforslag fra stortingsrepresentantene Anders Anundsen, Jon Jæger Gåsvatn og Åse Michalsen om å gjøre regelverket mer fleksibelt for å sikre alle elever rett til tilpasset opplæring. 2. april 2009.

Dokument 8: 108 S (2011-2012): Representantforslag fra stortingsrepresentantene Bent Høie, Sonja Irene Sjøli og Erna Solberg om å sikre kvalitet og tilgjengelighet i fastlege- og kommunehelsetjenesten. 25. april 2012.

Dokument 8: 100 S (2013-2014): Representantforslag fra stortingsrepresentantene Anders Tyvand, Hans Fredrik Grøvan, Rigmor Andersen Eide og Geir S. Toskedal om tidlig innsats i grunnskolen gjennom økt lærertetthet på 1.-4. trinn. 20. juni 2014.

Dokument 8:15 S (2014-2015): Representantforslag fra stortingsrepresentantene Anne Tingelstad Wøien og Janne Sjelmo Nordås om å endre systemet med nasjonale prøver til utvalgsprøver og redusere testingen i grunnskolen. 15. oktober 2014.

Dokument 8:34 S (2016-2017): Representantforslag fra stortingsrepresentantene Janne Sjelmo Nordås, Per Olaf Lundteigen og Kjersti Toppe om tiltak for å styrke det akuttmedisinske tilbudet utenfor sykehus, inkludert legevakt og ambulanse. 11. januar 2017.

Dokument 8: 194 S (2017-2018): Representantforslag fra stortingsrepresentantene Martin Henriksen, Torstein Tvedt Solberg, Mani Hussaini, Marit Arnstad, Marit Knutsdatter Strand, Audun Lysbakken, Mona Fagerås og Hadia Tajik om tillitsreform i skolen. 10. april 2018.

Dokument 8: 19 S (2018-2019): Representantforslag fra stortingsrepresentantene Kjersti Toppe og Liv Signe Navarsete om å be regjeringen evaluere samhandlingsreformen og fremme sak for Stortinget om

nødvendige tiltak for at samhandlingsreformens intensjoner kan nås. 3. oktober 2018.

Innstilling 424 L (2010-2011): Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om lov om kommunale heles- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven), 9. juni 2011.

Innstilling O. NR. 92 (2003-2004): Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i opplæringsloven og friskoleloven, 3. juni 2004.

Referat fra Stortinget – Møte tirsdag den 14. juni 2011 kl. 10. (Innst. 424 L (2010-2011)).

Referat fra Odelstinget – Møte torsdag den 10. juni 2004 kl. 14.37 (Innst. O. NR. 92 (2003-2004)).

#### Lovverk:

LOV-1998-07-17-61: Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringsloven).

LOV-2011-06-24-30: Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).

#### Tilsynsdokumenter:

Fylkesmannen i Aust-Agder (2015): Rapport fra tilsyn med samhandling Risør kommune 2014.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2015): Rapport fra tilsyn med samhandling om utskrivning av pasienter fra spesialisthelsetjenesten til kommunene ved Oppdal kommune 2015.

Fylkesmannen i Hedmark (2015): Rapport fra tilsyn med samhandling om utskrivning av pasienter fra spesialisthelsetjenesten til kommunen ved Ringsaker kommune 2015.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2017): Tilsynsrapport. Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging. Eidsvoll kommune.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2017): Tilsynsrapport. Skoleeiers forsvarlige system for å vurdere og følge opp kravene til skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, Enebakk kommune.

Fylkesmannen i Oppland (2017): Tilsynsrapport. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, Jevnaker kommune.

Statens helsetilsyn (2014): Veileder for landsomfattende tilsyn 2015. Samhandling om utskrivning av pasienter fra spesialisthelsetjenesten til kommunen. Internserien 2/2014. Oslo: Statens helsetilsyn.

Statens helsetilsyn (2016): Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 med samhandling om utskrivning av pasienter fra spesialisthelsetjenesten til kommunen. Rapport fra Helsetilsynet 1/2016. Oslo: Statens helsetilsyn.

Utdanningsdirektoratet (2016): Veileder for felles nasjonalt tilsyn – skoleeiers forsvarlige system for å vurdere og følge opp kravene i regelverket. (<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn/forsvarlig-system/>, 3. mai 2016).

Utdanningsdirektoratet (2019): Rapport, felles nasjonalt tilsyn 2014-2017 (<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn-2014-2017-/>, 15. januar 2019).

**DEL II:**  
**ANALYSE AV EFFEKTER OG IMPLIKASJONER AV STATLIG  
STYRING FOR LOKAL AUTONOMI**

O. A. Danielsen  
By- og regionforskningsinstituttet NIBR  
OsloMet – storbyuniversitetet

S. Stokstad  
By- og regionforskningsinstituttet NIBR  
OsloMet – storbyuniversitetet

## 6 INNLEDNING

Staten styrer kommunesektoren gjennom en rekke ulike virkemidler. På velferdsområdet er statens styringsbehov sterkt, gitt hensynet til enkeltindividets rettigheter og likeverdighet i tjenestene på tvers av geografiske skillelinjer. Derfor er det også gitt en rekke statlige virkemidler overfor kommunenes tjenesteyting innenfor velferdssektoren. Statens styringsbehov må imidlertid balanseres opp mot kommuneinstitusjonens rolle og funksjon som et selvstendig politisk styringsnivå. Dette innebærer at kommunene skal ha muligheten til å tilpasse nasjonal politikk til lokale forhold, så vel som å initiere egne tiltak basert på innbyggernes ønsker og behov (NOU 2016: 4, kapittel 4).

Balansen mellom nasjonal standardisering og lokal autonomi er tenkt ivaretatt gjennom rammestyringsprinsippet. Dette prinsippet har fått en tydeligere forankring i den nye kommuneloven (2018). I formålsparagrafen heter det at loven skal «fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det» (§1-1, 1. ledd). I beskrivelsen av det kommunale selvstyret kan vi videre forstå henvisningen til at «(k)ommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov» (§2-1, 3. ledd) og at «(d)et kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål» (§2-2, 1. ledd) som et steg i retning av en rettslig regulering av rammestyringsprinsippet. Essensen i prinsippet er at statens styring av kommunene i all hovedsak skal foregå gjennom regulering av økonomiske og juridiske rammer, men hvor den praktiske gjennomføringen av oppgavene skal kunne innebære et innslag av lokale skjønsmessige vurderinger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016).

Selv om tilslutningen til rammestyringsprinsippet synes relativt robust fra politisk hold, hvilket også de relevante bestemmelsene i den nye kommuneloven illustrerer, så fravikes det imidlertid ofte fra dette overordnede styringsprinsippet når generelle styringsideer skal omsettes til praktisk politikk via særlovene (jf. også Del I). En viktig årsak til dette er at rammestyringsprinsippet er fleksibelt og rommer en rekke ulike styringstiltak som både kan understøtte men også utfordre lokalnivåets autonomi når velferdsstatlige ambisjoner skal settes ut i live. Spesifiseringen av kommunale plikter i særlovene og tilhørende forskrifter, statlig tilsyn med kommunene via Fylkesmannen så vel som veiledere med føringer for hvordan lovverket skal tolkes og anvendes er alle eksempler på styringstiltak som formelt kan være innenfor rammestyringsprinsippetets virkeområde. Likevel kan disse bidra til å i betydelig grad innskrenke kommunenes autonomi i iverksettingen av velferdstjenester, og kan i siste instans gå utover kommunenes muligheter til å initiere egen politikk. I sum har derfor statlig styring, i den grad den øker i omfang og detaljeringsgrad, betydelige implikasjoner for det lokale selvstyret.

Foreliggende analyser av statlig styring av kommunene har indikert at nettopp en slik økning i omfang og detaljeringsgrad er en dekkende beskrivelse av

utviklingen over de siste årene. Eksempelvis viste DIFIs (2015) gjennomgang av tre politikkområder – helse- og omsorg, opplæring og miljøområdet – at øremerking av midler hadde gått ned over den tidsperioden undersøkelsen dekket. Samtidig hadde styring gjennom lovkrav vedvart i omfang og betydning, og på velferdsområdene ble det observert en utvikling i retning av en økning i lovkrav knyttet til prosedyrer og kompetanse (DIFI 2015: 69-70). Harvold (2018) undersøkte spesifikt bemanningsnormer og kompetansekrav på skole- og barnehagesektoren og stilte spørsmålet om hvorvidt lovfestingen av disse kravene kunne indikere en ny form for øremerking av ressurser. Parallelt med dette, har det tilsynelatende også skjedd en økning i bruken av såkalte pedagogiske virkemidler, slik som veiledere, som gir føringer for hvordan lovverket skal forstås og anvendes (DIFI 2015: 71). Selv om slike virkemidler per definisjon ikke er bindende, synes det åpenbart at når intensjonen med disse er å sikre en mer ensartet implementering av sentrale føringer på velferdsområdet, så vil kommunene antagelig investere betydelig tid og ressurser i å tilpasse driften til den praksisen veilederne legger opp til. Det som er viktig å merke seg i denne sammenhengen, er at det ene virkemiddelet ikke nødvendigvis erstatter eller avløser det andre. Snarere styrer staten kommunene gjennom en rekke parallelle grep som gir kommunene ulike frihetsgrader, men som likevel må sees som ledd i en nasjonal standardisering av tjenestetilbudet. Det er derfor relevant å se nærmere på hva summen av disse ulike føringene utgjør for det lokale selvstyret.

I denne undersøkelsen rettes fokus mot hvilke effekter og implikasjoner slik statlig styring har for lokal autonomi, ved å studere nærmere (tilpasning til) statlig styring innenfor politikkområdene helse- og omsorg og opplæring. Dette er tunge velferdsstatlige sektorer av høy nasjonal betydning, hvilket innebærer at sannsynligheten er relativt stor for å observere en betydelig grad av statlig styring (DIFI 2015), samtidig som de ulike bestemmelsene i særlovene likevel åpner for lokal tilpasning (jf. også Del I). Med utgangspunkt i et datamateriale samlet inn i et utvalg av norske kommuner belyses følgende spørsmål:

- Hvordan tilpasser kommuner seg ulike former for statlig styring og hvordan vurderer kommunene selv omfanget av, og detaljeringsgraden i, statlig styring?
- Hvilke frihetsgrader opplever kommunene at de har i møte med statlige krav og føringer?
- Hvilken effekt har tilpasning til statlige føringer og krav for kommunenes disponering av egne ressurser, hvilke prioriteringer gjøres, og hvorfor?
- I hvilken grad og hvordan varierer synet på statlig styring mellom kommuner og innad i kommunene, og hvordan varierer statlig styring i omfang og detaljeringsgrad mellom sektorene?

Vi skiller mellom tre ulike former for statlig styring og fokuserer på effekten av styring gjennom økonomiske, juridiske og pedagogiske virkemidler (jf. DIFI 2015; Harvold 2018). Vi skisserer noen forventninger om hvordan statlig styring «slår ut» vis-a-vis det lokale selvstyret, i lys av problemstillingene skissert ovenfor, og belyser disse gjennom en todelt empirisk analyse. For det første illustrerer vi

hvordan statlig styring virker inn på kommunale budsjettprioriteringer og, for det andre, så viser vi med utgangspunkt i observasjoner fra gruppeintervjuer av rådmenn/økonomisjefer og sektorledere i 5 kommuner, hvilke effekter slik styring erfares å ha vis-a-vis lokal disponerings- og handlefrihet.

Rapporten har følgende struktur: I neste avsnitt skisseres det analytiske rammeverket, hvor vi på bakgrunn av en kort utvidelse av diskusjonen rundt ulike former for statlige virkemidler ovenfor presenterer noen forventninger til materialet. Deretter presenteres undersøkelsesopplegget, hvor vi redegjør nærmere for caseutvelgelsen og datagrunnlaget for studien. Den empiriske analysen fortsetter så i to deler. Først ser vi nærmere på kommunale budsjettprioriteringer og hvilke hensyn og vurderinger som tillegges vekt i kommunale budsjettdokumenter, for å gi kontekst til den påfølgende analysen av intervjudata samlet inn blant sentrale aktører i et utvalg kommuner. Disse dataene benyttes så for å ta stilling til de empiriske forventningene skissert i det analytiske rammeverket omkring omfang, variasjoner og effekter. En avsluttende diskusjon oppsummerer analysen og peker på relevante utvidelser av det empiriske opplegget som er lagt til grunn for undersøkelsen.

## 6.1 FØRINGER OG OVERFØRINGER, HARD OG MYK STYRING, DIREKTE OG INDIREKTE KONSEKVENSER: ANALYSESKJEMA

Statlig styring av kommunene er altså differensiert og baserer seg på ulike konkrete styringstiltak, og effektene på kommunenivået bør kunne forventes å variere tilsvarende. Som utgangspunkt for denne undersøkelsen legger vi til grunn det ovennevnte skillet mellom økonomiske, juridiske og pedagogiske virkemidler. Ulike statlige tiltak innenfor disse tre kategoriene vil i denne undersøkelsen fungere som de sentrale uavhengige variablene vi vil benytte for å operasjonalisere statlig styring og undersøke effekter av denne på lokal autonomi.

«Lokal autonomi» blir i denne sammenhengen forstått som å henvise til to sammenkoblede, men likevel separate fenomen. For det første forstår vi lokal autonomi som å henvise til kommunenes frihet til å tilpasse nasjonal politikk til lokale forhold. For det andre forstår vi lokal autonomi som å henvise til kommunenes frihet til å initiere egne tiltak eller egen politikk. Vi legger til grunn at disse to autonomidimensjonene i praksis vil være tett sammenkoblede, ved at føringer på kommunenes «tilpasningsfrihet» ofte vil ha store implikasjoner også for kommunenes grad av «initiativfrihet», i den forstand at oppmerksomhet og ressurser implisert av førstnevnte vil legge klare føringer på hva som til slutt kan gjøres tilgjengelig for å realisere sistnevnte. Vi vil i det følgende kort skissere hva vi legger i de tre ulike virkemidlene før vi presenterer noen forventninger for den påfølgende empiriske analysen.

*Økonomiske virkemidler* er formodentlig selvforklarende – til dette regner vi styring gjennom økonomiske overføringer til kommunene, enten gjennom

rammefinansiering eller øremerking av ressurser. Vi regner også med andre former for statlig finansiering som kommunene kan søke om å få tildelt, slik som prosjektmidler eller andre former for økonomiske stimuleringsiltak som gjerne gjøres tilgjengelig i forbindelse med reformer eller andre større statlige satsninger. Med *juridiske virkemidler* forstår vi spesifiseringen av kommunale plikter og oppgaver, så vel som spesifiseringen av innbyggers rettigheter i møte med kommunale tjenester, i særlovene og tilhørende forskrifter. Statlig tilsyn med kommunenes overholdelse av lovpålagte plikter regner vi også inn under denne kategorien, sammen med klagebehandling av enkeltvedtak fattet av kommuneadministrasjonene med hjemmel i særlovene. Disse virkemidlene, som representerer den sterkeste formen for statlig styring, suppleres av en rekke *pedagogiske virkemidler*. Under denne kategorien er særlig veiledere av interesse, ettersom disse utstedes for å klargjøre og på den måten understøtte særlovskravene som ligger til grunn for kommunenes oppgaver på sentrale velferdsstatlige områder.

Som påpekt tidligere, så anvendes samtlige av disse virkemidlene parallelt ovenfor kommunene, selv om den relative vektleggingen av enkeltvirkemidler varierer over tid (jf. DIFI 2015). I denne undersøkelsen er vi opptatt av hvordan ulike statlige virkemidler samlet sett påvirker lokal autonomi. I den sammenheng er det relevant å trekke et skille mellom «harde» og «myke» virkemidler på den ene siden, og «påvirkningsretningen» på den andre. Vi antar, ikke overraskende, at det er en forskjell mellom særlovskrav på den ene siden og føringer på organisering og tjenesteinnhold i veiledere på den andre. Tilsvarende legger vi til grunn at økonomiske overføringer er styrende for hvordan kommunene tilpasser seg til og gjennomfører statlige krav.

Når det gjelder påvirkningsretning, vil vi skille mellom *direkte* og *indirekte* effekter. Pålegg og føringer som gis gjennom særlovene vil i denne sammenheng måtte forventes å avstedkomme direkte tilpasninger på kommunalt nivå. Dette følger av styringens form – kommunale plikter og oppgaver som spesifiseres i lovverket må nødvendigvis etterleves. Endringer i finansiering fra år til år vil på tilsvarende vis antas å generelt ha store og relativt umiddelbare konsekvenser for driften. Kommunene produserer imidlertid en rekke tjenester – både som følge av hva som pålegges dem av oppgaver gjennom særlovene, men også det tilbudet de utvikler på egenhånd. Dette skjer imidlertid innenfor rammene av en «innvevd» styringskontekst hvor en rekke ulike krav og føringer legger beslag på det lokale handlingsrommet, både med henblikk på økonomiske rammer og organisatorisk kapasitet, herunder kompetanse. Det er spesielt de økonomiske implikasjonene av pålegg og krav i særlovene og tilhørende forskrifter som kan tenkes å gi seg utslag i at andre tiltak – spesifikt innenfor områder hvor statlig regulering er mindre presserende – blir nedprioritert. Dette innebærer at statlig styring innenfor en bestemt sektor derfor også kan ha *indirekte* effekter, altså at tilpasninger til krav og pålegg påvirker mobiliseringen av ressurser og organisatorisk oppmerksomhet på andre områder, både innenfor og på tvers av ulike sektorer. Dette kan ha store konsekvenser for lokal autonomi hva angår muligheten til å tilpasse nasjonal politikk til lokale forhold, men også muligheten til å initiere egen politikk. Samlet sett representerer derfor statlig styring en ramme, men også en mulig skranke for, det lokale selvstyret.



Som utgangspunkt for en empirisk analyse av konsekvenser av statlig styring vil vi legge til grunn at både omfang og effekter vil kunne variere betydelig mellom ulike kommuner, men også internt i kommunene. For det første vil vi forvente at det er forskjeller mellom ulike sektorer i forhold til både omfang og detaljeringsgrad på statlig styring. Dette gjelder også selv om vi fokuserer på to sentrale velferdsstatlige sektorer hvor den statlige styringen i utgangspunktet kan forventes å være sterk. For det andre vil vi måtte forvente at det er en forskjell mellom store og små kommuner med henblikk på hvor store frihetsgrader de har i møte med statlige krav og føringer. Større kommuner kan blant annet forventes å ha flere muligheter for å realisere stordriftsfordeler og på den måten «rekalibrere» den daglige driften for å møte nye statlige krav enn småkommuner. En tilsvarende variasjon vil kunne gjøre seg gjeldende mellom rike og fattige kommuner. For det tredje vil vi kunne forvente at erfaringer med statlig styring vil variere alt etter hvilket styringsnivå som observeres. Eksempelvis vil sektorledere kunne være mer tilbøyelige til å vurdere statlig styring som en positiv faktor i den forstand at den mobiliserer oppmerksomhet og ressurser rundt å sørge for at driften av velferdstjenestene holder følge med utviklingen i lovkravene. Den tverr-sektorielle toppledelsen, altså rådmannsnivået og økonomisjefer, vil antagelig ha større oversikt over hvorvidt og hvordan statlig styring påvirker kommunenes disponeringsfrihet totalt sett og vil derfor antagelig også kunne se flere utfordringer for det lokale selvstyret ut fra et mer helhetlig og tverr-sektorielt perspektiv.

## 6.2 DATA OG METODE

I denne undersøkelsen tar vi utgangspunkt i helse- og omsorgssektoren og opplæringsområdet. Dette er, som nevnt tidligere, tunge velferdsstatlige sektorer som det er knyttet stor nasjonal interesse til, hvilket innebærer at de er gjenstand for betydelig statlig styring. De kan derfor være velegnet som et utgangspunkt for å analysere effekter av statlig styring på lokal autonomi (jf. Christensen 2004; DIFI 2015; Indset m.fl. 2012; jf. også del I). Analysen tar utgangspunkt i 8 kommuner. Med utgangspunkt i en kvartilinndeling av kommunelandskapet tok vi utgangspunkt i et skille mellom småkommuner, mediankommuner, større kommuner og store kommuner. I tillegg ønsket vi å se på variasjoner i kommuneøkonomi som en mulig forklaringsvariabel. Vi valgte derfor ut to kommuner per størrelseskategori, hvor den ene lå under landsgjennomsnittet for korrigerede frie inntekter, mens den andre da lå på snittet eller over. Vi forsøkte også å ta hensyn til geografi. Med det beskjedne antallet kommuner som ble valgt ut for analysen og sett i lys av at vi også ønsket å dekke inn kombinasjonen størrelse og økonomisk situasjon, har vi likevel ikke vært i stand til å dekke inn alle regionene. Kommunene vi undersøker befinner seg på Øst-, Sørøst-, Vest- og Nord-Vestlandet.

Den empiriske undersøkelsen er todelt. I den første delen av undersøkelsen analyserer vi KOSTRA-data på kommunal budsjettering fra 2015 til 2018, for å kunne observere utvikling i budsjetteringspraksis over tid. KOSTRA-dataene vi har hentet ut gir informasjon om den relative budsjett-tyngden til de to sektorene over tid, og gir først og fremst kontekst til de påfølgende analysene av kommunale budsjettdokumenter. Når det gjelder de kommunale

budsjettdokumentene, har vi valgt å ta utgangspunkt i økonomiplaner med budsjett for 2019. Vi har gjennomført en innholdsanalyse av tekstdelen av disse dokumentene for å vise til hvilke sentrale muligheter og utfordringer administrasjonene legger til grunn for forslagene til kommunale budsjetter. Ved å identifisere ulike temaer som gikk igjen i budsjettdokumentene i en første gjennomlesing, lagde vi egne koder for de ulike temaene og telte opp antall referanser til temaene på tvers av de ulike budsjettdokumentene<sup>4</sup>. En fordel med denne tilnærmingen er at det gir et noe rikere grunnlag for å nærme seg problematikken rundt hvordan statlig styring påvirker kommunene, ved at vi får et innblikk i hvordan ulike interne og eksterne betingelser for kommunenes disponeringer – inklusive statlige styringskrav – vurderes i sentrale styringsdokumenter. Likevel har også denne typen data noen begrensninger når vi vil undersøke nærmere effekter og implikasjoner av statlig styring på lokal autonomi, gitt at dette kan få ulike uttrykk og variere alt etter hvilken del av kommunenes ansvarsområder vi fokuserer på (jf. diskusjonen ovenfor). Den viktigste datakilden for denne undersøkelsen er derfor et intervjumateriale vi har samlet inn blant administrative toppledere.

Vi gjennomførte gruppeintervjuer med rådmenn, i enkelte tilfeller supplert av økonomisjef, samt sektorledere for helse- og omsorg og opplæring/oppvekst i 5 av de 8 kommunene som danner utgangspunktet for budsjettanalysen. I utgangspunktet henvendte vi oss til samtlige 8 kommuner, men for én småkommune, én mediankommune og én større kommune var det av ressurs hensyn ikke mulig å prioritere deltagelse i undersøkelsen. Intervjudataene dekker derfor to store kommuner, i tillegg til en kommune fra hver av de resterende størrelseskategoriene. Samlet sett deltok 16 personer i de 5 gruppeintervjuene. Intervjuene ble gjennomført som telefonkonferanser og varte i inntil 60 minutter. Tanken bak å gjennomføre denne delen av undersøkelsen som gruppeintervjuer var at vi på den måten kunne få et bedre grunnlag for å skulle si noe om tverr-sektorielle effekter, hvor da særlig interaksjonen mellom rådmann/økonomisjef og sektorlederne ble forventet å kunne gi nyttig tilleggsinformasjon vi ikke ville fått innblikk i dersom vi hadde intervjuet de aktuelle nøkkelpersonene hver for seg. I forkant av intervjuene sendte vi ut intervjuguiden, slik at samtalen ble strukturert rundt noen nøkkeltémaer. Vi dekket en rekke momenter i intervjuene. Vi var for det første opptatt av å få et grep om den relative betydningen av ulike former for statlig styring, utledet av diskusjonen av virkemidlene skissert ovenfor. Vi var opptatt av å få frem vurderinger av hvorvidt den statlige styringen ble oppfattet som detaljorientert og hvilket frihetsgrader kommunene oppfattet å ha vis-a-vis ulike typer statlige føringer, i tillegg til hvordan de vurderte utviklingen over tid. Det var særlig viktig å kunne ta stilling til de mekanismene som ovenfor ble knyttet til indirekte effekter av statlig styring, altså hvorvidt tilpasninger til styringskrav på ett område avstedkommer om- eller nedprioriteringer på andre områder. Selv om intervjuguiden ga en klar retning for intervjuene, så var dette likevel semi-strukturerte intervjuer, som ga mulighet for å gi supplerende informasjon langs flere av dimensjonene vi var ute etter. Hovedinntrykket er at intervjuguiden likevel

---

<sup>4</sup> Vi benyttet NVivo Pro 12 for å gjennomføre denne analysen. Vi redegjør nærmere for temaene som har blitt identifisert når materialet presenteres nedenfor.

var utformet på en slik måte at vi fikk dekket inn de viktigste aspektene rundt statlig styring av kommunene og mulige effekter av denne for lokal autonomi.

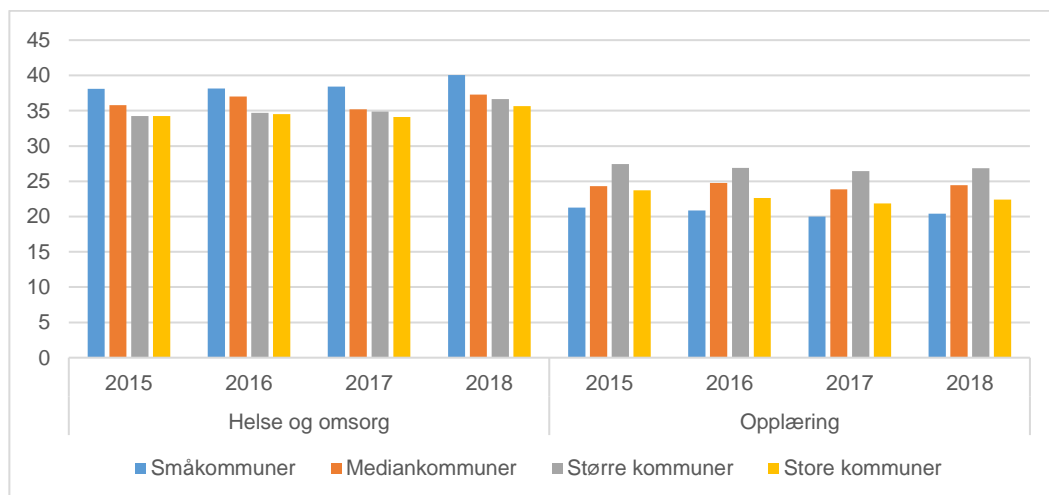
Undersøkelsen tar utgangspunkt i et begrenset antall kommuner. Selv om vi legger til grunn at de utvalgte kommunene er representative for sin respektive størrelseskategori og sine økonomiske forutsetninger, så vel som geografisk tilhørighet, synes det likevel klart at resultatene ikke umiddelbart bør løftes opp som generelle funn hva angår stat-kommune relasjonen som sådan. Dataene gir imidlertid et valid innblikk i hvordan statlig styring erfares i de kommunene vi undersøker og vi vil også fremheve at analysen likevel derfor bidrar til å *illustrere* noen mulige tendenser som kan gi grunnlag for påfølgende studier og som uansett gir et relevant empirisk bakteppe også for de større og mer prinsipielle diskusjonene rundt kommuneinstitusjonens rolle og funksjon på sentrale velferdsområder.

## 7 STATLIG STYRING OG LOKAL AUTONOMI: EMPIRISK ANALYSE

### 7.1 Statlig styring og kommunale budsjettprioriteringer: Observasjoner fra budsjettdata og budsjett dokumenter

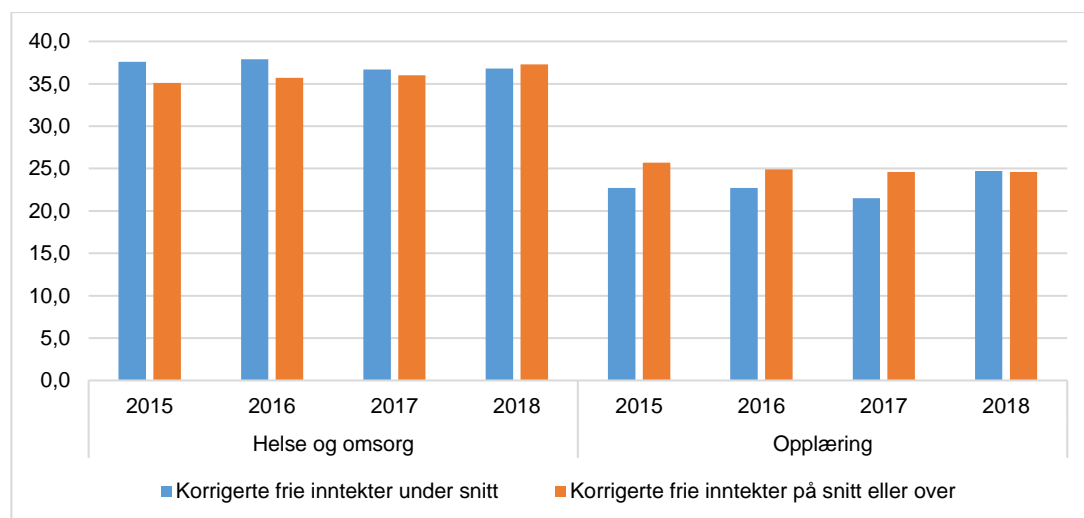
Som påpekt tidligere, fokuserer denne undersøkelsen på tunge velferdssektorer hvor kommunene har sentrale oppgaver. Dette reflekteres også i størrelsen på disse politikkområdene sett i forhold til hvor stor andel av de samlede kommunebudsjettene som går med til å dekke inn sektorene, som figur 7.1 nedenfor viser med utgangspunkt i KOSTRA-data samlet inn for de 8 kommunene vi fokuserer spesifikt på.

Figur 7.1: Netto driftsutgifter på tjenesteområdene (% av samlede utgifter) etter kommunestørrelse



Figuren ovenfor viser, med utgangspunkt i tall på sektorenes samlede andel av budsjettene<sup>5</sup>, at helse- og omsorgssektoren og opplæringsområdet klart er budsjettvinnere, i den forstand at det er på disse sektorene de største enkeltpostene må dekkes inn<sup>6</sup>. Det kan være verdt å merke seg at vi i uthenting av KOSTRA-dataene har tatt utgangspunkt i grunnskole på opplæringsområdet. I praksis er imidlertid sektoren ofte del av et større oppvekstområde og inkluderer derfor også utgifter til barnehager<sup>7</sup>. Vi ser også av figuren hovedbildet er noenlunde ekvivalent på tvers av kommune størrelse, med noen interessante variasjoner på særlig opplæringsområdet hvor mønsteret fra helse og omsorg (hvor altså småkommuner ganske forståelig bruker en større andel av budsjettet til sektorens tjenester enn større) ikke repeteres. Dette kan imidlertid også ha sammenheng med at vi, som skissert ovenfor, kun benytter data fra opplæring mens denne sektoren gjerne er del av en større oppvekstportefølje hvor de ulike tjenesteområdene prioriteres ulikt fra kommune til kommune. I figur 7.2 nedenfor ser vi imidlertid på forskjeller mellom kommunene i forhold til kommuneøkonomi som en mulig kilde til variasjon i forhold til relativ budsjettyngde.

Figur 7.2: Netto driftsutgifter på tjenesteområdene (% av samlede utgifter) etter kommuneøkonomi



I figuren ovenfor sammenligner vi tall fra de 8 kommunene med utgangspunkt i data på korrigerte frie inntekter. Som vi ser, så synes forskjellene mellom «fattig» og «rik» i all hovedsak å være heller beskjedne, men vi ser samtidig at differansen mellom de to inntektskategoriene er større hva angår opplæringsområdet, sett under ett.

<sup>5</sup> Figuren tar utgangspunkt i andel av totale utgifter på netto driftsbudsjett for henholdsvis KOSTRA-kode «FGK9\_Helse\_omsorg» og «FGK8b\_Grunnskole».

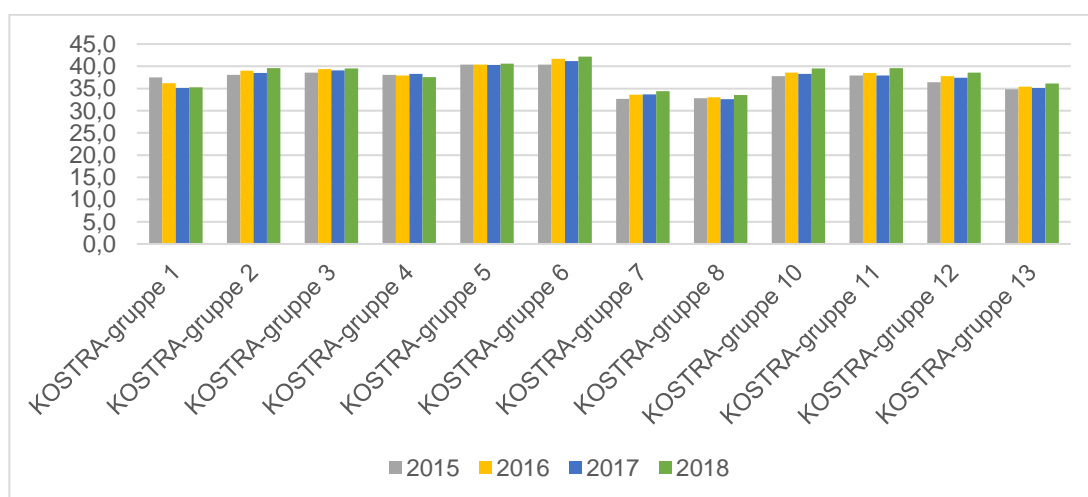
<sup>6</sup> For to kommuner er tidsseriene ufullstendige i denne figuren og i figur 7.2 som følger, ved at det ikke er tall for 2018. For å løse dette ble 2018 gitt snittverdien for de tre foregående årene.

<sup>7</sup> I den forbindelse kan det også nevnes at flere av sektorlederene vi intervjuet var ansvarlige for oppvekstområdet, som inkluderer kommunale barnehager i tillegg til grunnskoleopplæring.

Ettersom analysen av budsjettdata som kjent tar utgangspunkt i et begrenset utvalg av kommuner, vil en måtte ta forbehold om at forskjellene som observeres like godt kan tilskrives særegne forhold i den enkelte kommune, som trekk ved kommunestørrelse eller kommuneøkonomi per se. Vi har derfor også hentet ut data fra samtlige kommuner for å kunne se nærmere på hvorvidt og hvordan de 8 kommunene skiller seg fra øvrige kommuner.

For å kunne se hen til både kommunestørrelse og kommuneøkonomi i denne sammenligningen, har vi tatt utgangspunkt i ulike KOSTRA-grupper som en relevant skillelinje i materialet. Denne grupperingen tar hensyn til både kommunestørrelse og økonomisk situasjon. I figur 7.3 og 7.4 nedenfor har vi tatt utgangspunkt i KOSTRA-gruppe 1 til 13, og utelater kategoriene for Bergen, Trondheim og Stavanger (14), Oslo kommune (15) og de ti kommunene med høyest frie disponible inntekter (16)<sup>89</sup>.

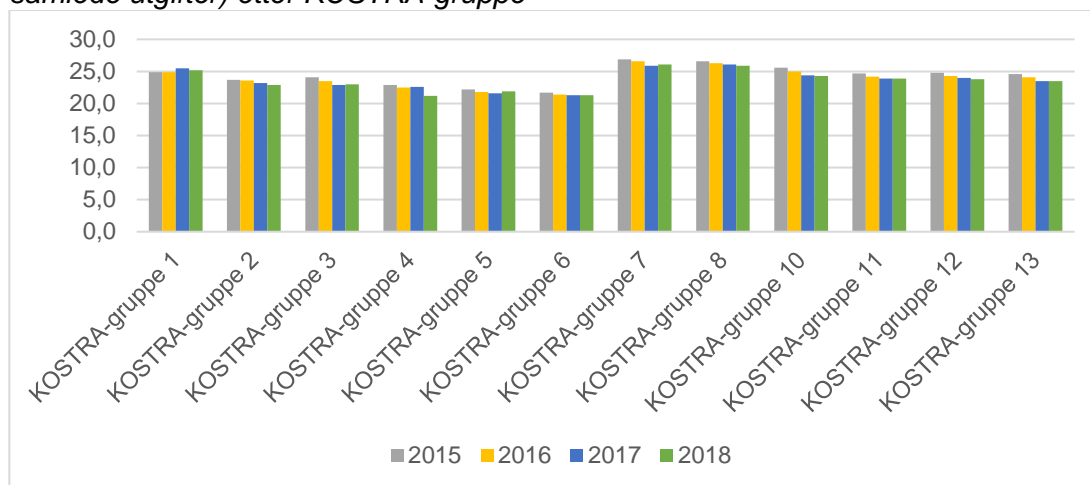
Figur 7.3: Netto driftsutgifter på tjenesteområde helse og omsorg (% av samlede utgifter) etter KOSTRA-gruppe



<sup>8</sup> KOSTRA-gruppene er som følger: 1. små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter, 2. små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter, 3. små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter, 4. små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter, 5. små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter, 6. små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter, 7. mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter, 8. mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter, 9. mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter, 10. mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter, 11. mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter, 12. mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter, 13. store kommuner utenom de fire største byene, 14. Bergen, Trondheim og Stavanger, 15. Oslo og 16. de ti kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger. Kilde: <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/112/koder>.

<sup>9</sup> Det mangler dessverre data for KOSTRA-gruppe 9 i de to figurene som følger.

Figur 7.4: Netto driftsutgifter på tjenesteområde grunnskole (opplæring) (% av samlede utgifter) etter KOSTRA-gruppe



Tallene i figurene ovenfor, basert på data fra kommuner med ulik størrelse og økonomiske forutsetninger, gir et relativt likt bilde som KOSTRA-kjøringene for de 8 kommunene vi har fokusert spesifikt på, altså synes ikke figur 7.1 og 7.2 å være beheftet med statistiske uteliggere. Ut over dette så kan vi imidlertid også se fra differansene mellom de ulike KOSTRA-gruppene at det er de små kommunene med høye bundne kostnader per innbygger i kombinasjonen med middels og høye frie disponible inntekter (gruppe 5 og 6) som bruker størst andel av kommunebudsjettet på helse- og omsorg, mens det er de mellomstore kommunene med lave bundne kostnader og lave til middels frie inntekter (gruppe 7 og 8) som bruker større andel av kommunebudsjettene på grunnskolen.

Tallene som har blitt presentert hittil er data på faktisk ressursbruk, og er verdifulle som sådan. De gir oss imidlertid ikke informasjon om hvilke vurderinger som ligger til grunn for de disposisjonene som gjøres innad i, eller mellom, de ulike sektorene. For å få noe mer innsikt i disse vurderingene, har vi gjennomført en innholdsanalyse av økonomiplan med budsjett for 2019. Vi gjennomgikk de relevante dokumentene kvalitativt og identifiserte et knippe sentrale temaer som gikk igjen i behandlingen av kommunenes økonomiske utsikter og begrunnelsen for budsjettprioriteringene som blir gjort, for på denne måten å kunne nærme oss hvordan statlig styring slår inn på kommunale budsjettprioriteringer og hvordan disse eventuelt står i forhold til andre budsjettrelevante faktorer.

For å fange opp bredden av muligheter og utfordringer som kan tenkes å bli vektlagt i slike dokumenter, lagde vi koder for hvert nye tema vi kom over i gjennomlesingen av dokumentene, som vi da lot fungere som tematiske «noder» som vi kunne kople tekstpassasjer på. Dette gjør det mulig å gjennomføre enkle statistiske analyser som i tillegg til å gi oss frekvensfordelinger som et mål på ulike temas betydning også gjør det mulig å se på likheter og forskjeller mellom de 8 kommunene i forhold til kommunestørrelse og økonomisk situasjon.

Vi identifiserte 13 temaer som gikk igjen i budsjettdokumentene. Disse var: «befolkningsmønster er en utfordring», «bemanning er en utfordring», «gjeld er

en utfordring», «kompetanse er en utfordring», «økonomisk situasjon krever kutt og nedleggelse», «kvalitet er en utfordring», «lovkrav og pålegg krever kutt», «lovkrav og pålegg krever satsning» og «statlige overføringer er en utfordring». I tillegg lagde vi en kategori for å fange opp referanser til at det må gjøres omprioriteringer, eller at omprioriteringer vil være nødvendig, men ikke mulige å gjennomføre («omprioriteringer»), samt at vi også lagde en kategori for å fange opp spesifikke satsninger som lanseres i budsjettokumentene som ikke ble vurdert som å være en direkte respons på et statlig krav («satsninger kommunalt»). Vi lagde også en kategori som fanget opp henvisninger til at kommunøkonomien hindrer tiltak som ellers ville vært ønskelige («økonomi hindrer kommunale tiltak»). Endelig benyttet vi oss av en samlekategori for å fange opp mer generelle henvisninger til at statlige krav legger beslag på kommunale kapasiteter og ressurser eller på annet vis oppfattes som problematiske («statlige føringer og krav er en utfordring»)<sup>10</sup>.

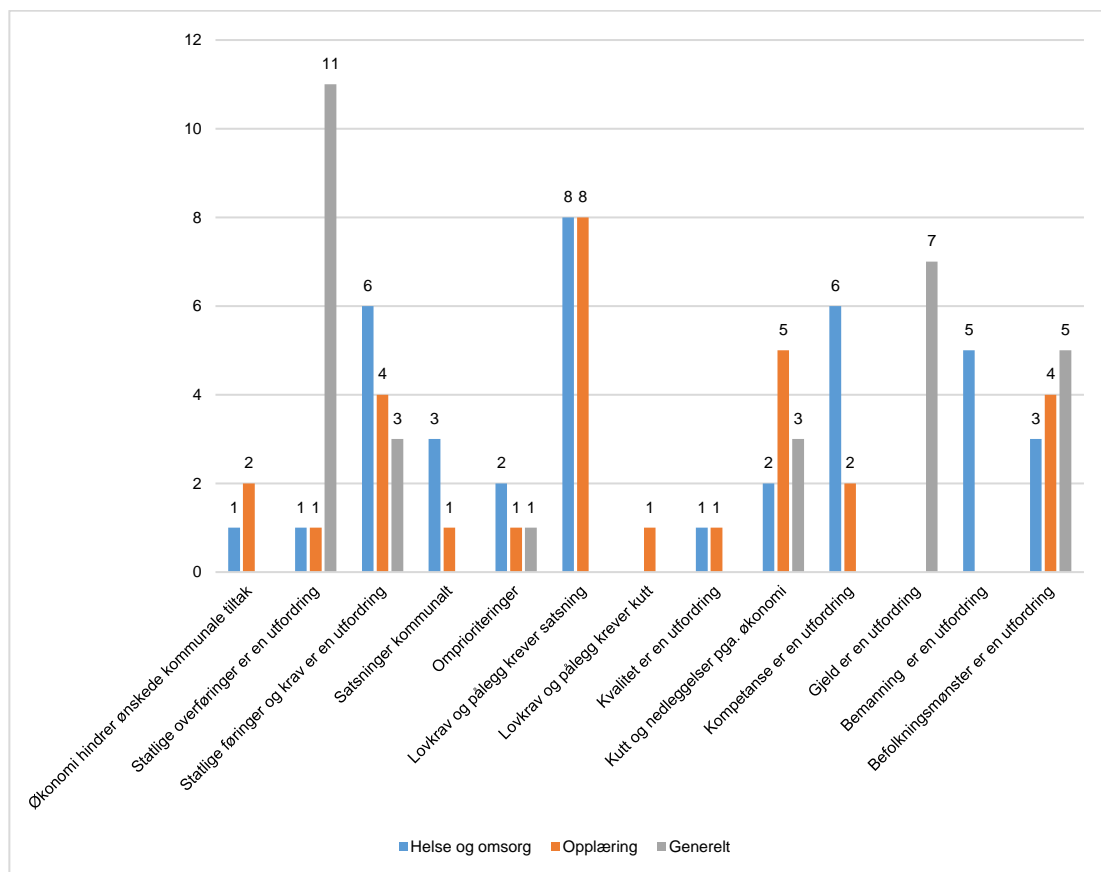
Før vi presenterer funnene fra denne delen av budsjettanalysen, er det viktig å understreke de begrensningene som hefter ved dette materialet, ettersom vi som kjent kun har data fra 8 kommuner. I motsetning til hva som er tilfelle med analysen av KOSTRA-dataene så følger det av undersøkelsesopplegget at vi ikke har hatt muligheten til å gjøre en tilsvarende analyse for flere kommuner som en kryss-sjekk av de funnene vi gjør. Konsekvensen er at vi må fastholde et forbehold om at de tendensene vi noterer oss i materialet like gjerne kan være påvirket av særegne trekk ved de 8 kommunene som inngår i analysen, hvilket gjør effekten av mer generiske variabler – som kommunestørrelse og sektorforskjeller – vanskelig å isolere. Når det er sagt så gir likevel dataene vi nå presenterer en relevant pekepinn på hvilke muligheter og utfordringer som har stått sentralt i budsjettarbeidet som har funnet sted i de kommunene vi har undersøkt, og gir derfor et viktig supplement til analysen av KOSTRA-dataene ovenfor.

I figur 7.5 nedenfor viser vi hvordan referanser til de 13 temaene fordeler seg på tvers av de to sektorene, i tillegg til mer generelle omtaler av budsjettsituasjonen i økonomiplanene med budsjett som vi har analysert.

---

<sup>10</sup> Her er det viktig å merke seg at en enkelt tekstpassasje kan inneholde referanser til flere av de 13 temaene.

Figur 7.5: Sentrale temaer i kommunale økonomiplaner og budsjett for 2019, etter sektor (antall registreringer per tema)

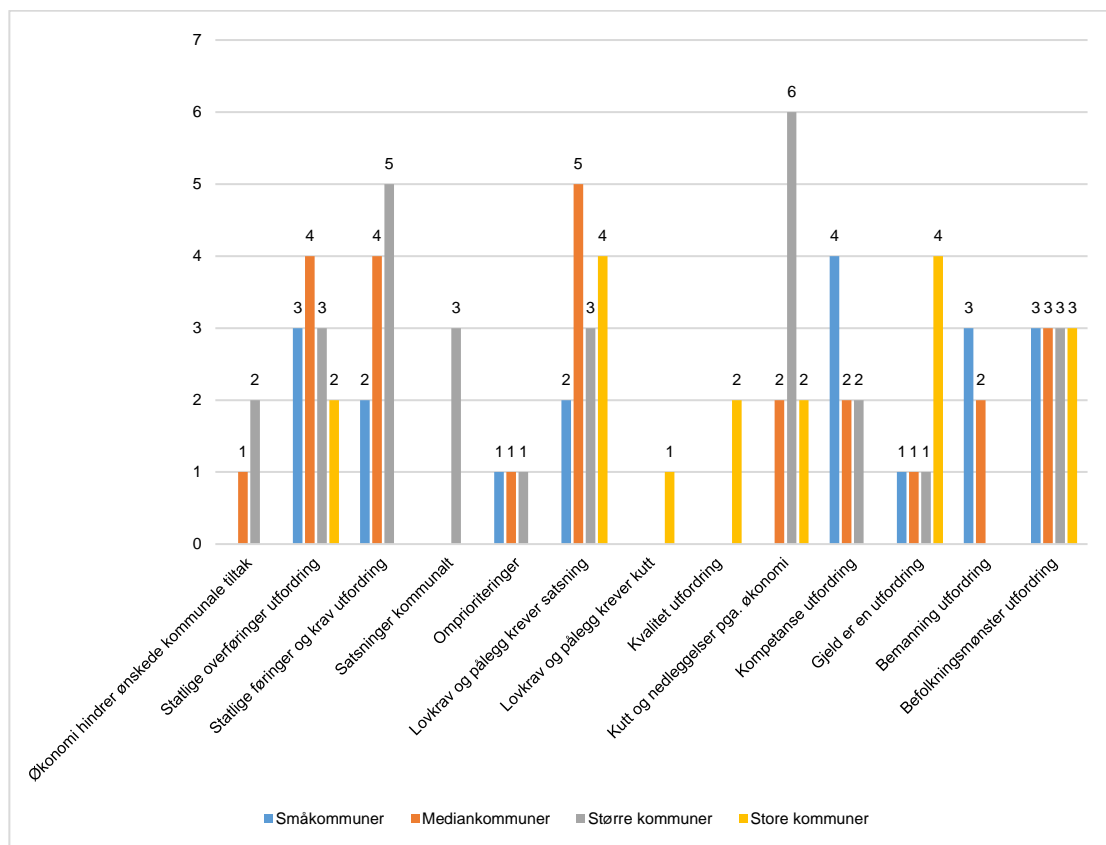


Som vi kan lese av figuren ovenfor er det først og fremst i tekstpassasjer som ikke er knyttet til en bestemt sektor at økonomien fremstår som en hovedutfordring, både med referanse til (manglende eller synkende) statlige overføringer og kommunenes gjeldsbelastning. Vi ser imidlertid også at tilpasning til statlige føringer og krav oppleves som utfordrende på begge politikkområdene, samtidig som at lovkrav legges til grunn for nye satsninger på sektorene. I tillegg har vi notert henvisninger til økonomisituasjonen når kutt i tjenestene enten har funnet sted forut for budsjettprosessen eller sees som en sannsynlig utvikling. Vi regner også henvisninger til effektivisering av drift gjennom eksempelvis innsparing av antall stillinger under denne kategorien.

Sett under ett er de to sektorene altså relativt likestilte med henblikk på antall referanser til konkrete utfordringer. Med det forbeholdet vi noterte oss ovenfor så vil vi nå se nærmere på hvorvidt kommunistørrelse kan ha betydning for hvilke muligheter og utfordringer som preger de kommunale budsjettokumentene. I figur 7.6 nedenfor viser vi hvordan den relative vektleggingen av ulike muligheter og utfordringer fordeler seg mellom de fire størrelseskategoriene vi har lagt til grunn for utvalget av kommuner.



Figur 7.6: Sentrale temaer i kommunale økonomiplaner og budsjett for 2019, etter kommunistørrelse (antall registreringer per tema)



Tallene ovenfor indikerer at utfordringene med å tilpasse seg statlig styring ikke nødvendigvis er mindre for de større kommunene, og peker således i en noe annen retning enn hva en i utgangspunktet kunne forvente. Det er for øvrig også relevant å merke seg at henvisninger til at befolkningsmønsteret er utfordrende – som jo har stor betydning både for skattegrunnlaget og statlige overføringer – er jevnt fordelt på tvers av størrelseskategoriene. Gitt forbeholdet om kommunespesifikke effekter som følge av et begrenset antall observasjoner har vi et tilsvarende begrenset utgangspunkt for å si noe om effekter av kommunistørrelse som sådan.

Foruten utfordringer knyttet til lav N har denne typen data en annen svakhet, som også ville gjort seg gjeldende dersom vi hadde analysert budsjett dokumenter for et større antall kommuner, ved at de gir relativt begrenset informasjon om de prosessene som ligger bak de prioriteringene som gjøres. De gir tilsvarende begrenset informasjon om hvordan ulike føringer slår ut på lokalnivået utover det som umiddelbart lar seg spore i beskrivelsen av de ulike budsjettpostene. For å belyse dette på en mer fyllestgjørende måte vil vi i det følgende trekke inn observasjoner fra intervjuene med rådmenn, økonomisjefer og sektorledere for helse- og omsorg og opplæringsområdet i fem kommuner.

## 7.2 Statlig styring og erfarte effekter på lokal autonomi: Observasjoner fra intervjuer med nøkkelaktører

I analyserammen ovenfor legger vi vekt på å skille mellom ulike statlige virkemidler når vi analyserer konsekvenser for lokal autonomi, samtidig som vi har lagt til grunn at effekter av statlig styring både kan ta ulik form og variere, særlig mellom sektorer men også mellom ulike kommuner og innad i kommunene. I det følgende gjennomgår vi sentrale funn i intervjuene knyttet til den statlige styringen av helse- og omsorgsområdet og opplæringsområdet. Analysen har både en sektorspesifikk og en tverrsektoriell tilnærming. Først analyseres sektorspesifikke utslag av statlig styring gjennom henholdsvis økonomiske, juridiske og pedagogiske virkemidler. Deretter fokuserer vi på sektorovergrepene og utviklingstrekk. I denne delen av analysen trekker vi også inn observasjoner fra intervjuene som belyser mer prinsipielle implikasjoner av statlig styring på de to sektorene. Ettersom et sentralt poeng med å intervjuer nøkkelaktører har vært å få frem kommunenes egne vurderinger av statlig styring langs ulike dimensjoner, lener vi oss i stor grad på sitater fra disse intervjuene i fremstillingen som nå følger.

### Helse og omsorg

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at den statlige styringen av helse- og omsorgssektoren er omfattende, og økende over tid. Samtidig har det skjedd viktige endringer i bruken av, og innretningen til, ulike virkemidler over tid. Dette gjelder særlig for de økonomiske virkemidlene. De fleste av kommunene vi intervjuet, viste til at sektoren (sammen med oppvekstområdet) gjør krav på brorparten av de samlede ressursene og at rammene generelt var trange, noe som påvirker muligheten til å tilpasse statlige føringer til lokale forhold samtidig som det legger begrensninger på muligheten til å initiere egne tiltak. Dette synes særlig å gjelde for små og mellomstore kommuner:

*«Det er for ressurskrevende å gjøre noe mer enn å følge loven» (Sektorleder helse- og omsorg, småkommune)*

*«De økonomiske overføringene er så små at vi hele tiden har kniven på strupen» (Sektorleder helse- og omsorg, større kommune)*

*«Det er vanskelig å være i forkant når du har små rammer. Det handler vel om at vi er en mindre kommune, og det slår ut på prioriteringene. Vi vil heller ha en ekstra sykepleier enn en ny kommunesjef, og det går ut over kapasiteten til å planlegge og følge opp (...) Det er ikke sikkert den friheten vi har er så stor, ettersom vi springer litt etter og tilpasser oss til det som er bestemt» (Sektorleder helse- og omsorg, mediankommune).*

Et viktig utviklingstrekk som flere av de intervjuede mente bidro til å komplisere kommunenes ressurstilgang er en dreining i retning av finansiering gjennom større statlige satsninger og økt bruk av midlertidig prosjektfinansiering:

*«Det er en utfordring at vi nå må søke om penger som tidligere ble gitt over rammene. Det gir en uforutsigbarhet i tjenestetilbudet. Vi har søkt tilskudd om å opprette hjemmetilbud for eldre, men har vært redde for å gjøre dette for vi vet ikke hvor lenge tilskuddet vil vare»  
(Sektorleder helse- og omsorg, stor kommune)*

*«Økonomiske overføringer er jo selvsagt viktige, og det kommer ofte oppgaver som det ikke følger med midler til. Eksempler på dette kan være kommunepsykolog, eller dagsenter for demente, som er prosjektfinansiert og en kan søke om midler til å dekke dette men det gis kun midler til oppstart og ikke til videreføring»  
(Sektorleder helse- og omsorg, større kommune).*

Når det gjelder statlige satsningsområder hvor det frigjøres beløp over rammene, synliggjøres en sideeffekt av forholdet mellom økonomiske og juridiske virkemidler, som vi nå skal se nærmere på, nemlig at effektene av slike satsninger kan tenkes å avhenge av i hvor stor grad kommuneøkonomien allerede er bundet opp av statlige krav til innhold og organisering på andre områder:

*«Når det gjelder budsjettføringer så kan det ofte være eksempelvis en 300 millioners kroner satsning på rus og så videre, og dette er jo da frie midler. Enkelte kommuner overfører da til de sektorene det gjelder, men frie midler er frie midler så da prioriterer vi der behovet er størst. Så det er en sterkere føring hvis det er et krav at det skal være et tilbud på plass, mens det at det skal være en satsning på det ene eller andre er ikke så styrende» (Økonomisjef, mediankommune)*

Spesifiseringen av bestemte måter å løse oppgaver på, i særlov og tilhørende forskrift, er derfor det statlige virkemiddelet som har størst umiddelbar effekt på kommunenes (organisering av) helse- og omsorgstjenester. Frihetsgradene kommunene opplever i møtet med særlovskravene er først og fremst et spørsmål om hvorvidt økonomien og kompetansen i kommunene er kalibrert til å håndtere de kravene som kommer. Lovkravene skal gi et likeverdig tilbud på tvers av geografiske skillelinjer og utgjør derfor obligatoriske krav til tjenestetilbud som ikke nødvendigvis tar hensyn til geografiske variasjoner i tjenestebehov. Dette får konsekvenser for kommuneøkonomien, særlig for de små og mellomstore kommunene:

*«I kommunen har man kanskje ikke behov for en full jordmorstilling, men pga. krav om hjemmebesøk etter så og så mange timer blir man nødt til å justere opp. Det er ikke et behov vi har, men som vi likevel må fylle for å være i tråd med retningslinjene»  
(Sektorleder helse- og omsorg, mediankommune)*

*«Det å skaffe nok fagkompetanse og oppdaterte fagfolk på alle nivå er vanskelig. Vi har ikke så stort behov at vi kan ha hele stillinger. Generelt sliter vi med å få inn nok sykepleiere. Samtidig er det en utfordring at tunge brukere binder opp mye fagkompetanse som kunne ha blitt brukt annerledes, men det får vi ikke til fordi vi er så små»  
(Sektorleder helse- og omsorg, småkommune).*

Flere av nøkkelpersonene vi snakket med kunne også rapportere om en økning i omfang og detaljeringsgrad på den statlige styringen gjennom lov og forskrift. Et enkelttiltak som på tvers av flere intervjuer fremstår som en særlig viktig føring, med store implikasjoner for kommunenes tilpasnings- og disposisjonsfrihet, er brukerstyrt personlig assistanse (BPA):

*«BPA er krevende for en kommune. I utgangspunktet er det bra at dette er rettighetsfestet, men når alle har rett til det så blir det utfordrende» (Sektorleder helse- og omsorg, mediankommune)*

*«Tidligere har man kanskje tilbudt hjemmetjenester men rettighetsfesting av BPA tilsier at dette må tilbys i tillegg. Vi kan ikke redusere hjemmetjenesten som følge av dette. BPA erstatter rundt halvparten av tilbudet men det kommer i tillegg til hjemmetjenestene, som skaper økonomiske utfordringer»  
(Assisterende rådmann, større kommune)*

*«Vi har en opplevelse av at særlig BPA er en ordning som er litt vanskelig å få grep på. Her har vi historier om at brukere har klaget og fått medhold fra Fylkesmannen ganske ukritisk. Ettersom vi er litt sårbare faglig sett har vi inntrykk av at vi har hatt vanskeligheter med å nå frem med vår argumentasjon og Fylkesmannen har gitt pålegg hvor våre vurderinger har blitt tilsidesatt» (Rådmann, småkommune).*

Det siste sitatet illustrerer også rollen Fylkesmannen spiller i den statlige styringen av kommunene på helse- og omsorgsområdet, gjennom klagebehandling men fremfor alt via det statlige tilsynet med kommunenes overholdelse av lovpålagte plikter og oppgaver. Selv om de fleste av dem vi intervjuet vurderte statlig tilsyn som nyttig i forhold til å sikre at driften er i henhold til relevante lovkrav fikk vi et bestemt inntrykk av at denne styringsformen også er en kilde til frustrasjon og bidrar til å understøtte en opplevelse av at den statlige styringen har blitt mer detaljert og inngripende over tid:

*«Det er et veldig velutviklet tilsynsapparat på helse- og omsorgsområdet. Særlig de siste årene har vi sett at tilsynene er veldig avgrensede og ikke evner å se helheten. De er innrettet mye mer mot spesifikke forhold som er innebygd i forskrift og en ser ikke på resultatgrad i en videre kontekst. Handlingsrommet reduseres deretter»  
(Rådmann, stor kommune).*

*«Innenfor helseområdet opplever jeg at det kommer relativt mange føringer fra staten og krav til hvordan ting skal forvaltes og håndteres. Selv om vi har råderett så er det slik at når Fylkesmannen kommer og kikker oss i kortene så er det på detaljnivå. Det nye nå er at de også intervjuer pårørende. Da får du mange følelser og tanker fra folk som ikke er satt til å forvalte felleskapets goder slik som vi er»  
(Sektorleder helse- og omsorg, stor kommune)*

*«Tilsyn fra Fylkesmannen er veldig detaljorientert. Her ser man ikke på helheten men finner enkeltområder som man ser nærmere på. I forhold til en del av det vi blir pålagt blir dette problematisk, eksempelvis at alle kommuner må lage en forskrift for langtidsopphold på sykehjem. Dette var helt unødvendig ettersom lovverket er tydelig nok. Da kaster vi bort tid på detaljstyring som ett parti ønsker»  
(Sektorleder helse- og omsorg, større kommune).*

Foruten disse «harde» formene for statlig styring gjennom juridiske virkemidler understøttes den statlige styringen av kommunene på helse- og omsorgsområdet av et ganske omfattende sett av pedagogiske virkemidler, slik som veiledere og nasjonale retningslinjer. Et gjennomgående funn i intervjuene var at disse stort sett oppfattes som nyttige, selv om de ikke alltid er like godt kalibrert til den enkelte kommunes utfordringer og behov. Samtidig pekte enkelte på at det er krevende å holde organisasjonen oppdatert i møte med stadig nye veiledere. En rådmann så også veiledere som et signal om endringer i styringen av sektoren:

*«Det eneste jeg fortsatt er litt fornøyd med er at man foreløpig ikke har lovfestet bemanningsnormer på helse- og omsorgsområdet, men vi ser forløpet til dette blant annet i veiledere og retningslinjer for helsesøstre. Dette er første steg, og vi ser konturene av at det vil komme her også»  
(Rådmann, stor kommune)*

Oppsummert sitter vi altså igjen med et inntrykk av at sektoren er relativt tungt styrt og dynamikken i den statlige styringen avstedkommer et betydelig tilpasningspress. Vi registrerer også at særlig den økte betydningen som tillegges prosjektfinansiering og nasjonale satsninger, i kombinasjon med hva lovkravene pålegger kommunene å gjennomføre, legger klare føringer for lokal handlefrihet.

## **Opplæring**

Basert på intervjuene vi har gjort sitter vi igjen med et inntrykk at den statlige styringen er enda mer detaljert og inngripende på opplæringsområdet, hvilket vi ser i sammenheng med at sektoren tradisjonelt har vært tungt styrt fra statlig hold (jf. DIFI 2015: 20) samt at kommunene i senere tid har blitt ilagt føringer på intern organisering, spesifikt gjennom bemanningsnormene.

Også på opplæringsområdet får vi inntrykk av at ressursituasjonen generelt er preget av stramme prioriteringer, samtidig som at særlig den tiltagende

finansieringen utenfor rammene gjennom nasjonale satsningsområder og tilhørende prosjektfinansiering skaper noen spesifikke utfordringer for sektorbudsjettet. Også her blir midlertidigheten i finansieringen sett som spesielt utfordrende, særlig hos de mindre kommunene. En assisterende rådmann i en småkommune hadde følgende å si om de nasjonale satsningsområdene og utfordringene dette skaper lokalt:

*«Ofte er det en del kortsiktige satsninger, slik som tverrfaglig samarbeid og tidlig innsats for å forebygge utenforskap, hvor det gis midler for 2-3 år, men for 1 år av gangen. Dette er lite forutsigbart for en liten kommune. Det bør være mer attraktivt for de personene man ønsker å rekruttere. Det er ingen som flytter fra byen for en 40-60 % stilling for et halvår. Når det kommer midler fra staten bør det derfor være basert på en mer langsiktig tenkning slik at vi kan trekke til oss personale. Vi har ikke nok i systemet til at vi bare kan omprioritere, så vi må hente folk eksternt»*

*«Vi har en regjering med et veldig behov for å markere politikken sin, men det er ofte lite gjennomtenkt det som kommer. Noe av det som initieres har tvunget seg frem over flere år, men andre tiltak er mer ad hoc og lite gjennomtenkt, og for noe av dette kan en lure litt på hva hensikten med det er (...) Det ble bevilget en del midler for å styrke 1-4 trinn og man måtte rapportere ganske raskt etter at man hadde fått inn pengene. Det var ikke noe spørsmål om hvordan pengene hadde blitt brukt, det var mer en kryssjekkrapportering. Hva får man ut av det? Det er lite forutsigbart og man vet ikke om man får beholde den halve stillingen til neste år. Så kommer det en styrking av 10. trinn for samme summen, med like dårlig rapportering. Det er lite forutsigbart og lite målstyrt. Det bærer preg av å være ganske impulsivt. Man kunne heller bare delt ut penger til kommunene og stolt på at de hadde brukt de fornuftig»*

Som på helse- og omsorgsområdet henger økonomiske prioriteringer tett sammen med detaljeringsgraden i den statlige styringen gjennom særloven og tilhørende forskrifter. At tjenestetilbudet på opplæringsområdet er tungt regulert i lovverket, gikk igjen på tvers av intervjuene. I hvor stor grad dette ble oppfattet som et problem for sektoren generelt, og kommunenes tilpasningsfrihet spesielt, varierte imidlertid noe på tvers av og innad i de enkelte kommunene:

*«På opplæringsområdet synes jeg det i all hovedsak er gunstig at det er detaljstyring. Men det er store utfordringer. Nye fagplaner krever etterutdanning, lærerkollegiene opplever frustrasjon med stadig nye fagplaner i fagene og det er nye kompetansekrav og ny lærerutdanning. Det kommer stadig nye utfordringer, men totalt sett tenker jeg at statlig styring også på*

*detaljnivå er gunstig for å sikre en enhetlig opplæring nasjonalt» (Sektorleder opplæring, større kommune).*

*«Vi ser at når det gjelder skolene så er dette tradisjonelt veldig nasjonalt styrt. Det kan være nødvendig for å skape likeverdige tjenester at det er noenlunde like rammer» (Sektorleder opplæring, stor kommune)*

*«Lovkravene skaper en del forventninger hos foreldre og brukere, de har krav på en tjeneste. Vi har en generasjon foreldre som er veldig godt orientert om hvilke krav de har og det er ikke alltid lett å få frem at det vil være forskjeller mellom små og store kommuner på hvilke tjenester som kan tilbys (...) Vi må bruke en del tid på å tilpasse forventningene» (Assisterende rådmann, småkommune).*

*«I min observasjon av oppvekstområdet så har nasjonal politikk vært veldig ivrig på å gi nye pålegg for skolen. Problemet er at når man er i ferd med å implementere en strategi så kommer en ny en, men ting tar tid. Fra statlig og Stortingets side må en ha mer respekt for selve implementeringen. Det kommer for mange føringer og de konkurrerer med hverandre» (Rådmann, stor kommune).*

Som på helse- og omsorgsområdet så er det ett enkelttiltak som nevnes på tvers av flere – i dette tilfelle nær samtlige – av intervjuene som en særlig viktig juridisk føring med store implikasjoner for driften av tjenestområdet. På opplæringsområdet gjelder dette bemanningsnormene. Disse blir gjennomgående sett som å innskrenke lokal tilpasningsfrihet og har i mye tydeligere grad enn tilsvarende regulering av prosess og innhold på helse- og omsorgsområdet avstedkommet side-effekter ved at andre deler av tjenesten nedprioriteres. Det er verdt å gjengi flere av synspunktene rundt bemanningsnormene som kom frem i intervjuene, ettersom de er illustrerende for måten tilpasningen til statlig styring i én sektor kan «smitte over» på andre områder:

*«Når det kommer krav i forhold til de store tjenestene, som bemanningsnormene, så har vi jo ikke noen valgfrihet i det hele tatt når det skjer på skolenivå. Vi kan ikke tilpasse mellom ressursvake og ressurssterke områder i kommunen (...) De mener det nok godt, men resultatet blir det motsatte. Bemanningsnormer på større sektorer er ekstremt styrende og binder opp penger, og det gir mindre fleksibilitet til å prioritere andre områder også, slik som forebygging og barnehage. Bemanningsnormene er det beste eksempelet på hva kommunene ikke ønsker seg. De binder opp så mye midler at de låser sektorene og det blir ikke mer penger igjen» (Rådmann, stor kommune).*

*«Lærertetthet har vært den største utfordringen for oss de siste årene. Vi fratas muligheten til å kanalisere midler dit de trengs mest. Når kommunen i tillegg må effektivisere har vi veldig få frihetsgrader og er bundet i forhold til prioriteringene» (Sektorleder opplæring, stor kommune).*

*«Det største problemet nå er lærer-normen. Hvis vi skal følge normen vil vi måtte svekke skolene som har særlige utfordringer. Det er et stort dilemma hvordan vi skal følge en forskrift som ikke er bra for elevene. Særlig når det gjelder områdene med svakere levekår enn andre og hvor vi har flere svakerestilte grupper. Det er skuffende og overraskende at man ønsker å gjøre forskjellen i norsk skole større enn i dag» (Rådmann, stor kommune).*

*«Lærer-normen vil redusere mulighetene for å tilsette andre yrkesgrupper i skolen, slik som miljøarbeidere og andre det er stort behov for. Disse presses ut av skolen på grunn av lærer-normen. Vi må prioritere innenfor sektoren, ettersom barnehage og skole er lovpålagt og låst så må det omprioriteres fra de flerfaglige områdene, slik som de forebyggende tjenestene» (Økonomisjef, stor kommune).*

Som sitatene ovenfor viser, så legger altså lovkravene klare føringer på det kommunale tjenestetilbudet innenfor sektoren, og manøvreringsrommet er tilsynelatende lite. Vi kan likevel merke oss at de større kommunene pga. mulighetene til å oppnå stordriftsfordeler og generelt sett større sektorer er noe bedre rustet til å tilpasse seg endringer i de statlige kravene. Samtidig synes nettopp spørsmål knyttet til organisering, og indirekte kanskje også kommunestørrelse, å bli ytterligere aktualisert av detaljerte statlige føringer:

*«Føringene som kommer betinger større enheter enn før. Kompetansekravene er innrettet på en slik måte at en nesten må ha en viss størrelse på enheten for å kunne møte dem. Kommunens økonomiske rammer har ført til en sentralisering og en overgang til større enheter. Det ser vi tydelig i skolesektoren hos oss» (Sektorleder opplæring, stor kommune).*

*«Lovkravene er jo minimumsnormer. På oppvekstområdet ønsker vi mer bemanning enn vi har nå. Det er utydelige føringer og ganske rigid. Det er vanskelig å navigere innenfor disse føringene ettersom vi er for små. En større kommune vil ha større fleksibilitet ettersom de kan flytte på ressurser» (Assisterende rådmann, småkommune).*

Vi ser også noen sammenhenger mellom kommunestørrelse og måten statlig styring erfares på når det kommer til statlig tilsyn og tilpasning til pedagogiske virkemidler som veiledere, i den forstand at både tilsyn og veiledere legger beslag på knappe personellressurser:



*«Det er jo ikke slik at vi har satt av ekstra ressurser i tilfelle Fylkesmannen kommer på tilsyn, så det går jo en uke med til dette. Tilsyn er derfor ganske inngripende (...) Når det gjelder nasjonale veiledere og rundskriv så er det ikke alltid lett å tilpasse innholdet i disse til små forhold. De kan inneholde krav som er så omfattende at en liten kommune verken har kompetanse eller økonomi til å rigge seg på den måten det legges opp til» (Assisterende rådmann, småkommune).*

Samtidig kan det være trekk ved tilsynspraksisen heller enn kommunestørrelse som gjør at denne formen for styring oppfattes som inngripende:

*«Et eksempel kan være elevundersøkelsene. Her er det ingen hjemmel for fritak, alle skal besvare undersøkelsen. Når praktikere har sett at enkelte elever ikke har forutsetninger for å svare, men så har man samtidig kjørt kontroller hos Fylkesmannen på antall elever som er oppmeldt, så har vi fått avvik og pålegg om å rette avviket siden det ikke finnes en hjemmel til fritak. Nå må alle meldes opp til elevundersøkelsen, uten unntak, for å ikke få avvik» (Sektorleder opplæring, stor kommune).*

Oppsummert synes også opplæringsområdet å være preget av omfattende statlig styring, også på detaljnivået. Som vi var inne på tidligere så føyer dette seg inn i mønsteret for hvordan denne sektoren tradisjonelt har blitt styrt. Utviklingen de siste årene, især med innføringen av bemanningsnormene, tilsier likevel et styringsgrep som gjennomgående blir vurdert som særlig inngripende på kommunenes tilpasnings- og disponeringsfrihet.

## Tverrsektorielle effekter av statlig styring og implikasjoner for det lokale selvstyret

Hittil har vi sett på sektorspesifikke effekter av statlig styring gjennom økonomiske, juridiske og pedagogiske virkemidler. Vi har imidlertid lagt til grunn at effektene av statlig styring kan være mer sammenvevde og at tilpasninger til føringer kan få ringvirkninger utover den enkelte sektor. Spesifikt har vi forstått statlig styring som å kunne avstedkomme indirekte effekter ved at tunge statlige krav kan legge beslag på ressurser som kommunene ellers ville ha kunnet benytte til andre formål. Muligheten til å ikke bare tilpasse nasjonal politikk til lokale forhold men også å kunne initiere selvstendige tiltak er begge sentrale betingelser for det lokale selvstyret. I denne delen av analysen vil vi derfor for det første fokusere på hvorvidt den kumulative effekten av statlige krav og føringer har ført med seg tverr-sektorielle effekter av den typen vi har beskrevet ovenfor. For det andre vil vi fokusere på utviklingstrekk i den statlige styringen av de to sektorene generelt, som kommunene selv vurderer som å ha store lokaldemokratiske implikasjoner.

I flere av intervjuene ble det vist til mer eller mindre konkrete eksempler på hvordan kommunene hadde gått frem for å tilpasse seg nye føringer og krav innenfor rammene av et stramt kommunebudsjett. Ofte ser de tverr-sektorielle effektene først og fremst ut til å ramme tekniske funksjoner og administrative utgifter, men vi fikk også eksempler på omprioriteringer som rammer funksjoner som planarbeid, barnevern og forebygging (jf. også KS 2018: 10):

*«Vi har slitt særlig med det å skulle ha et godt planarbeid, dette har blitt en slags saneringspost. Kommuneplaner har gått litt inn og ut av budsjettarbeidet, selv om vi vet at kommuneplanen er et dokument som må jobbes med kontinuerlig, og da blir fort planene våre utdaterte. Det får vi svi for senere, for dersom planarbeidet ikke er så godt så får vi heller ikke gjort gode prioriteringer» (Rådmann, mediankommune)*

*«Når oppgavene ikke er fullfinansiert så skaper dette utfordringer for ressursituasjonen vår. Det går ut over verdibevarende vedlikehold og byggene våre, som ikke blir prioritert i vårt budsjett. Vi mister noe av det økonomiske handlingsrommet vårt og det bidrar til at det må gjøres omprioriteringer innenfor tjenesteområdene. Når det gjelder lærer-normen så må vi ta ned på barnevern, som også er et prioritert område. Det samme skjer innenfor helse- og omsorgssektoren. Når det kommer pålegg her så må dette prioriteres og det bidrar til at andre må tas ned. Dette skjer mellom tjenesteområder men også innenfor samme tjenesteområde» (Rådmann, stor kommune).*

*«Det har hendt at vi har måttet endre fordelingen mellom sektorene på grunn av tildelingene vi får. Vi måtte øke barnehagebudsjettet vårt på grunn av bemanningsnormen og*

*på skolesiden så hadde man en satsning på tidlig innsats. Vi fikk øremerkede midler som ble satt inn på det tidlige trinnet. Så kom bemanningsnormen, og da måtte midlene omfordeles internt for å dekke kravene i denne normen, men vi fikk jo ikke mer penger. I stedet var det de øremerkede midlene som måtte omprioriteres» (Sektorleder opplæring, stor kommune).*

*«Når det kommer nye tiltak både på oppvekst og på helse- og omsorgsområdet så må vi omstille oss raskt, med få ressurser, ettersom det ikke er fullfinansiert. Vi må hele tiden tilpasse, det er ikke mer enn det må være, og det ene påvirker det andre. Der det ikke er statlig styring, som for eksempel på skolestruktur, tas det mye penger til skyss og bygg, samt effektivisering av små klasser, ettersom det her ikke er så statlig styrt. På den andre siden så får man hele tiden nye ting vi må tilpasse oss. Vi har ikke rom for å ta noe, og må stadig gå gjennom budsjettet for å finne dekning for nye styringssignaler» (Rådmann, større kommune).*

Det ble også pekt på at statlige satsninger og nasjonale reformer kan bli underminert av at tilpasningen til mer gjennomregulert statlig styring innenfor andre statlige satsningsområder legger beslag på ressursene:

*«Staten sier at vi skal prioritere tidlig innsats og forebyggende arbeid, men dette er ikke beskyttet av de samme lovene eller den samme øremerkingen. Vi jobber derfor med å behandle et problem i stedet for å forebygge det. Det er et paradoks at iveren etter å regulere fører til at man prioriterer de med størst behov i stedet for at vi prioriterer opp tidlig innsats for å unngå at man får et behov som må dekkes i utgangspunktet» (Rådmann, stor kommune)*

*«Det jeg ser er at den stadig økende rettighetsfestingen av tjenestene og krav til måten vi tilbyr sentrale kommunale tjenester på, gjør at intensjoner og krav i andre typer lovverk – eksempelvis samhandlingsreformen hvor vi skal drive med forebygging i større grad enn tidligere – blir satt i en økonomisk skvis. Vi må velge mellom forebygging og reparasjon, og ender med å måtte velge reparasjon. De ulike lovverkene, satsningsområdene og veilederne på helse- og omsorgsområdet henger ikke helt i hop» (Assisterende rådmann, større kommune)*

I forhold til å trekke noen mer generelle lærdommer fra intervjuene knyttet til effekter av statlig styring, så synes det statlige styringspresset først og fremst å komme til uttrykk som en kombinasjon av knappe ressurser og mer omfattende forventninger til hva kommunene skal levere av tjenester, og dette spesifiseres i særlovene og tilhørende forskrifter som så kan bli gjort til gjenstand for statlig tilsyn. På den ene siden kan man se dette som et uttrykk for hvordan

rammestyring, som et overordnet styringsprinsipp, praktiseres i statens styring av kommunene. På den andre siden kan effektene av stadig mer detaljert regulering av hvordan kommunene løser oppgavene sine, med tunge føringer for de budsjettprioriteringene som gjøres, bidra til å forringe balansen mellom nasjonal standardisering og lokal autonomi som rammestyring i utgangspunktet er ment å ivareta (jf. også Del I). Harvold (2018: 16) snakket eksempelvis om «øremerking på en ny måte» i sin studie av bemanningsnormer og kompetansekrav på de to sektorene, og denne observasjonen harmonerer ganske godt med et inntrykk som går igjen på tvers av flere av intervjuene med henblikk på hvilke effekter (økende) statlig styring har for lokal autonomi:

*«Kommunene skal være rammestyrte men vi opplever jo fra politisk nivå både på barnehage og skoler at det griper inn i de store pengene og styrer prioriteringene. Når du samtidig har en knapp kommuneøkonomi så må normene oppfylles og det går jo ut over andre sektorer. De sektorene med sterkest statlig styring blir prioritert og det er kanskje det de ville, men det bryter litt med rammestyring og tilpasning av tilbudet lokalt» (Økonomisjef, mediankommune)*

*«Så kan man hevde at man har flyttet fra øremerking til rammetilskudd, men i praksis er disse rammene så trange at det ikke gjør det mulig for kommunene å gjøre egne prioriteringer eller å ha sin egen politikk. Det er en økt iver etter å regulere kommunene. Det er hensiktsmessig med likeverdige tjenester, men forutsetningene er ulike. Man må ha muligheten til å påvirke for å kunne levere et forsvarlig tjenestetilbud» (Rådmann, stor kommune)*

En implikasjon av at den statlige styringen blir sett som å påvirke negativt kommunenes muligheter til å gjøre egne prioriteringer eller initiere egen politikk kan være at tilliten til lokaldemokratiet svekkes. Dette berører derfor til syvende og sist spørsmålet om det lokale selvstyrets legitimitet:

*«(Ny kommunelov) strammer inn på kommunens selvstyre på den ene siden, selv om det skal åpne opp for mer selvstyre. Det gis litt på den ene siden men så strammes det inn på andre områder. På kjerneområder som velferdstjenestene så blir det slik at den lokale politiske rollen blir å stadfeste at vi oppfyller statlige krav. Så får de bruke det kommunale selvstyret på de mer frie områdene» (Rådmann, større kommune).*

*«Vi opplever at vi over en rekke år har fått svekket lokaldemokratiet og lokalt handlingsrom med en rekke strategier og virkemidler fra statlig hold. Det er mange som fatter vedtak på vegne av lokale folkevalgte og dette kan svekke tillitten mellom velgere og valgte» (Rådmann, stor kommune)*

Ser vi funnene fra intervjustudien under ett så får vi altså et klart inntrykk av at den statlige styringen av kommunene både er omfattende, griper inn i tjenestetilbudet på detaljnivå og avstedkommer til tider negative side-effekter ved at den legger beslag på knappe ressurser som ellers kunne ha blitt lagt til grunn for lokale tilpasninger eller kanalisert inn i lokale initiativer. Nå er riktignok ikke bildet helt entydig, ettersom flere nevnte områder hvor de hadde muligheten til å gjøre lokale tilpasninger. Derimot er det et hovedfunn at mulighetsrommet for slike tilpasninger begrenser seg hvis og når kommunenes budsjetter i all hovedsak går med til å dekke inn oppgaver som følger av særlovskrav eller videre bestemmelser i forskrifter, især når disse i seg selv blir stadig mer detaljerte og derfor ikke levner mye rom for lokale tilpasninger når de skal iverksettes.

## 8 KONKLUSJON

Utgangspunktet for denne undersøkelsen var en observasjon av at rammestyringsprinsippet – det bærende elementet i statens styring av kommunene – rommer en rekke styringstiltak som både understøtter men også potensielt utfordrer det kommunale selvstyret. Vi ønsket å se nærmere på hvilke konsekvenser ulike avveininger mellom nasjonal standardisering og lokal autonomi oppfattes å ha for kommunenes tilpasningsfrihet vis-a-vis statlige føringer samt mulighetene til å initiere egen politikk. Med utgangspunkt i en tredeling mellom ulike statlige styringstiltak, hvor vi skilte mellom styring gjennom økonomiske rammer, juridiske virkemidler og pedagogiske virkemidler, hadde vi en forestilling om at effektene av statlig styring vil variere alt etter hvilke typer virkemidler som studeres. Samtidig vektla vi hvordan statlige virkemidler både kan ha direkte og indirekte konsekvenser for kommunene, hvilket gjør det relevant å se nærmere på hvordan enkelttiltak eller utviklingstrekk i én sektor kan få ringvirkninger for andre sektorer.

Empirisk har vi benyttet oss av to datakilder. For det første analyserte vi KOSTRA-data på kommunale driftsutgifter i kombinasjon med en innholdsanalyse av økonomiplaner med budsjett for 2019, hvor vi med sistnevnte kilde ønsket å belyse hvilke sentrale muligheter og utfordringer som ble lagt til grunn for kommunale budsjettprosesser. Analysen av budsjettdataene ble ikke benyttet for å ta stilling til hovedproblemstillingene som motiverte undersøkelsen, men bidro med kontekst for den påfølgende analysen av intervjudata samlet inn blant nøkkelaktører i 5 kommuner. Med utgangspunkt i disse dataene har vi gjort en rekke observasjoner knyttet til statlig styring og effekter av denne på lokal autonomi. Hovedfunnene kan oppsummeres som følger:

- Vår intervjuundersøkelse tyder på at den statlige styringen av kommunene er omfattende, og flere av de vi har snakket med erfarer at den har økt over tid
- Økonomiske overføringer, og særlig endringer i måten statlige satsninger og tiltak finansieres, skaper utfordringer for kommunene med henblikk på å tilpasse nasjonal politikk til lokale forhold
- Dette har sammenheng med økende detaljeringsgrad i særlovskravene og tilhørende forskrifter, som legger beslag på størstedelen av kommunebudsjettet
- Tilpasninger til statlige krav har ført til omprioriteringer internt i sektorene, men også mellom sektorer. Først og fremst er det tekniske oppgaver og administrasjonsutgifter det trekkes fra, men vi finner også eksempler på omprioriteringer fra mer substansielle områder, slik som kommuneplaner, forebygging og barnevern
- Den statlige styringen er mer omfattende og detaljert på opplæringsområdet, og har sammenheng med hvordan denne sektoren tradisjonelt har blitt styrt
- Økt statlig styring, og detaljeringsgraden i denne, vurderes som å ha store implikasjoner for lokaldemokratiet. Når tilpasningsfrihet og muligheter for

lokale initiativer blir stadig mer presset av de økonomiske og juridiske rammene, vurderes det som å svekke tillitten til det lokale styringsnivået

Selv om vi legger til grunn at vi har basert våre analyser på et rikt empirisk materiale i form av intervjuer med nøkkelpersoner i de fem utvalgte kommunene, så er likevel datatilfanget for begrenset i forhold til å skulle uttale seg mer generelt om utviklingstrekk i stat-kommune relasjonen. Likevel gir dataene valid informasjon om erfarte konsekvenser i de kommunene vi har undersøkt og gir derfor også et tilstrekkelig grunnlag for å illustrere noen interessante utviklingstrekk i denne relasjonen som kan motivere oppfølgende studier. I så måte ville det vært særlig relevant å legge dimensjonene skissert i denne undersøkelsen til grunn for en større-N studie, gjerne basert på en spørreskjemaundersøkelse blant rådmenn og sektorledere i et større utvalg av norske kommuner, som også ville muliggjort robuste tester av eksempelvis sektorforskjeller eller kommunestørrelse som forklaringer på variasjoner i synspunkter på, og vurderte konsekvenser av, statlig styring. Samtidig kan observasjonene som allerede foreligger forhåpentligvis også gi et relevant bakteppe for de mer prinsipielle diskusjonene knyttet til kommuneinstitusjonens rolle og funksjon i det norske styringsverket.

## REFERANSER

- Christensen, D. A. (2004): «Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre». Bergen: Rokkansenteret Notat 4/2004.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) (2015): «Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2005». DIFI-Rapport 2015:19. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI).
- Harvold, K. (2018): «Bemanningsnormer og kompetansekrav. Kunnskapsstatus og intervju med rådmenn/økonomisjefer». NIBR-Rapport 2018: 5. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Indset, M, J. E. Klausen, G. Møller, E. Smith og H. Zeiner (2012): «Likeverdighet mellom stat og kommunesektor». Samarbeidsrapport NIBR/Telemarksforskning. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016): «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren». Veileder. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunesektorens organisasjon (KS) (2018): «Bemanningsnormer og kompetansekrav. Faktagrunnlag fra intervju med kommuner». (<https://www.ks.no/contentassets/61786e018248405982e8aeca1a5f1689/ks-bemanningsnormer-og-kompetansekrav.pdf>, lastet 13/6-2019).
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83.
- NOU (2016): *Ny kommunelov*. NOU: 2016:5. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.