

Arne Holm
Marit Kristine Helgesen
Lars Christian Risan

Kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2013:20	Hvordan påvirker det statlige tilsynes kommunene og det lokale selvstyret?
NIBR-rapport 2013:21	Framtidens kommune – kriterier for politisk oppslutning
NIBR-rapport 2012:26	Hvordan påvirker statlige juridiske og pedagogiske styringsvirkemidler prioriteringene i den kommunale omsorgssektoren?
NIBR-rapport 2012:13	Regionalt og lokalt folkehelsearbeid

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,-og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Arne Holm
Marit Kristine Helgesen
Lars Christian Risan

Kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer

NIBR-rapport 2013:17

Tittel: **Kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer**

Forfatter: Arne Holm, Marit Kristine Helgesen og Lars Christian Risan

NIBR-rapport: 2013:17

ISSN: 1502-9794

ISBN: 978-82-7071-996-9

Prosjektnummer: 3146

Prosjektnavn: Kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer

Oppdragsgiver: KS

Prosjektleder: Arne Holm

Referat: I studien rettes oppmerksomheten mot de statlige pedagogiske styringsvirkemidlene overfor kommunene og spørsmålet om hvordan hensynet til lokal variasjon er ivaretatt i disse. Veiledere er valgt ut fra områdene helse, skole og plan, og de drøftes med utgangspunkt både statlige myndighetsorganer som har utferdiget veilederne og i kommunenes opplevelse av disse. Vi finner store forskjeller både i hvordan veilederne er utformet og i hvordan de tilrettelegger for kommunal variasjon og kommuniserer sin status.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Desember 2013

Antall sider: 154

Pris: kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: X-ide
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2013

Forord

I denne rapporten drøftes statlige veiledere som styringsvirke-
middel overfor kommunene. Hensikten med prosjektet er i hvilken
grad friheten til kommunal variasjon blir ivaretatt i de pedagogiske
styringsvirkemidlene, som eksempelvis statlige veiledere,
retningslinjer med annet. Ved behov vil det også bli foreslått tiltak
som styrker hensynet til kommunal handlefrihet og variasjon i
denne.

Prosjektet er gjennomført for KS kommunesektorens
organisasjon, og kontaktperson har vært Frode M. Lindtvedt.

Arne Holm har vært prosjektleder for prosjektet, mens Marit
Kristine Helgesen og Lars Christian Risan har vært medarbeidere.

Marit Kristine Helgesen har hatt ansvaret for analysen av
veilederne innenfor helse, Arne Holm for veilederne innenfor
skole og Lars Christian Risan for veilederne innenfor plan.
Avsnittene om de tre temaområdene i kapitlene 4 og 5 er skrevet
av de respektive. For øvrig er rapporten skrevet i fellesskap.

Oslo, november 2013

Trine M. Myrvold

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Figuroversikt	5
Tabelloversikt.....	5
Sammendrag.....	6
Summary	16
1 Innledning.....	27
1.1 Bakgrunnen for studien.....	27
1.2 Problemstillinger og tematiske avgrensninger	29
1.3 Gangen i rapporten.....	31
2 Design og metode	33
2.1 Hoveddesign	33
2.2 Vertikale studier av veilederne	34
3 Om pedagogiske virkemidler	36
3.1 Introduksjon	36
3.2 Utvikling	36
3.3 Fra øremerkede tilskudd til pedagogiske styringsvirkemidler?	39
3.4 Juridisk status, tilsyn, innsigelse og instruksjonsmyndighet.....	39
3.5 Veiledningens styringsrom.....	41
3.6 Det formelle versus det rettslig bindende.....	43
3.7 Vitenskap er politikk med andre midler	44
4 Intensjoner og form i et utvalg statlige veiledere.....	47
4.1 Statlige veiledere innenfor helse.....	47
4.1.1 Avgrensning	47
4.2 Presentasjon av veilederne.....	48
4.2.1 Veileder for kommunale frisklivssentraler. Etablering og organisering (IS-1896, 2013).....	50
4.2.2 Utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten (IS-1798)	56

4.3	Faglig legitimering innen helsefeltet	63
4.4	Veiledere innenfor skole	67
4.4.1	Generelt om veiledere innenfor skolesektoren.....	67
4.4.2	Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.....	71
4.4.3	To veiledere fra kunnskapsløftet	85
4.5	Veiledere innenfor plan.....	91
4.5.1	Generelt om veiledere innenfor plansektoren	91
4.5.2	Et hierarki av pedagogiske styringsdokumenter.....	93
4.5.3	Nasjonale forventninger og planretningslinjer.....	93
4.5.4	Avgrensing	95
4.5.5	Temaveileder: Universell utforming og planlegging etter plan- og bygningsloven	96
4.5.6	Generelle prosessveiledere.....	100
4.5.7	«Spørsmål og svar til plan- og bygningsloven (plandelen)»	101
4.6	Veiledernes formidling av sin status.....	103
4.6.1	Veiledernes legitimitet	104
4.6.2	Veiledernes kommunikasjon av råd og anbefalinger.....	105
4.6.3	Spesifikke anbefalinger.....	106
5	Veilederne i kommunene: Bruk, behov og vurdering.....	107
5.1	Innledning	107
5.2	Oppfatninger av veilederne i kommuner.....	108
5.3	Veiledere innenfor helsefeltet.....	108
5.3.1	Veileder for kommunale frisklivssentraler. Etablering og organisering.....	108
5.3.2	Utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten.....	113
5.4	Kommunenes oppfatning av veiledere innenfor skolesektoren	118
5.5	Kommunenes oppfatning av veiledere innenfor plansektoren.....	125
5.5.1	Temahefte: Universell Utforming.....	126
5.5.2	Spørsmål og svar til plan- og bygningsloven (plandelen).....	129
5.5.3	Den enes agens blir den andres innskrenkning	131
5.6	Oppsummerende om kommunenes oppfatning av veilederne	132
6	Statlige veiledere og lokal variasjon	135

6.1	Innledning	135
6.2	Formidler veilederne sin status?.....	136
6.3	Hvordan kommuniseres råd og anbefalinger – bruk av kan, skal og bør	140
6.4	Gir veilederne spesifikke anbefalinger?.....	141
6.5	Kommuniserer veilederne at det er et kommunalt handlingsrom?	143
6.6	Kommunene – etterspør de pedagogiske styringsvirkemidler?	144
6.7	Veiledere som verktøy for fylkesmannens tilsyn	146
6.8	Hvordan kan statsforvaltningen og KS bedre ivareta hensynet til lokal variasjon i veiledere, retningslinjer og liknende?	148
	Litteratur	150

Figuroversikt

Figur 2.1	Metodisk design.....	34
-----------	----------------------	----

Tabelloversikt

Tabell 3.1	Oversikt over veiledere og retningslinjer innenfor helse og omsorg, utdanning og plan/miljø, 2009-2013.....	38
------------	---	----

Sammendrag

Arne Holm, Marit Kristine Helgesen og Lars Christian Risan

Kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer

NIBR-rapport 2013:17

Pedagogiske styringsvirkemidler

I denne studien retter vi oppmerksomheten mot de statlige pedagogiske styringsvirkemidlene overfor kommunene og spør hvordan disse ivaretar hensynet til lokal variasjon. I dette vil vi også se på dokumentenes juridiske status og hvordan denne kommer til uttrykk, og ikke minst hvordan de oppfattes og brukes ute i kommunene. Dette er bakgrunnen for at vi både vil belyse hvilke intensjoner statsforvaltningen har hatt når de har utarbeidet et utvalg pedagogiske styringsdokumenter og hvordan disse dokumentene oppfattes og mottas i kommunene.

De statlige dokumentene som blant annet inkluderer veiledere, retningslinjer og rundskriv omtales ofte som *pedagogiske styringsvirkemidler*, eller ”myk lovgivning”. Deres mykhet følger av at de verken er rettslig bindende eller økonomisk imperative. Men likevel benyttes de av statlige organer i styringen av kommuner. Når vi omtaler enten en veileder, en retningslinje, eller et rundskriv, uten å skille mellom dem, vil vi bruke begrepet *pedagogisk styringsdokument*.

Problemstillinger

Hensynet til lokal variasjon i pedagogiske styringsvirkemidler baserer seg blant annet på en analyse av hvorvidt disse dokumentene er skrevet for å vise frem mulighetene for variasjon. Vi ser blant annet på hvordan og hvorvidt disse dokumentene i praksis virker begrensende eller utvidende på den kommunale handlingsfriheten.

I studien fokuseres det både på statsforvaltningen og kommunale aktører, og på bakgrunnen for å lage noen nærmere utvalgte veiledere. Her vil vi blant annet se på *om* og eventuelt *hvordan* kommuner eller representanter for kommunesektoren har vært involvert i selve utarbeidelsen.

Derneft vil vi med utgangspunkt i de valgte veilederne drøfte:

- I hvilken grad formidler innholdet i veilederne deres juridiske status.
- Hvordan kommuniseres råd og anbefalinger til de kommunale aktørene, brukes ordlyden skal, kan eller bør?
- Gir de spesifikke anbefalinger, knyttet til bemanning, type kompetanse, timetall etc.?
- Kommuniserer veilederne at det er et kommunalt handlingsrom?

For å avgrense studien ser vi på pedagogiske styringsdokumenter innenfor områdene helse/omsorg, skole og kommunal planlegging.

Bakgrunn for studien

Kommunal- og regionaldepartementet la i 1993 frem St. meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunene* som knesatte prinsippet om rammestyring og fremhevet at relasjonen mellom stat og kommuner burde preges av likeverdighet og partnerskap. Dette prinsippet er styrket i Meld. St. nr. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*. Her formuleres en politisk målsetning som er sentral som bakgrunn for vår undersøkelse av pedagogiske styringsvirkemidler. Det heter:

Rammestyring inneber at det må vere aksept for ein viss variasjon i tenestetilbodet mellom kommunar. Det er store variasjonar i lokale forhold og behov, og difor vil rammestyring og lokal handlefridom vere ein føresetnad for å kunne gjere tilpassingar til desse lokale variasjonane. (Meld. St. 12,2011–2012, seksjon 1)

Spørsmålet vi stiller er altså hvordan og i hvilken grad pedagogiske styringsvirkemidler legger til rette for, eller hindrer, lokal variasjon som vil kunne være en forutsetning for å kunne tilpasse ulike tjenester til lokale forhold. Bakgrunnen for problemstillingen er en

betydelig økning i bruken av pedagogiske virkemidler i løpet av 2000-tallet.

Om pedagogiske styringsvirkemidler

Et pedagogisk styringsdokument er pr. definisjon ikke rettslig bindende. Ulike pedagogiske styringsdokumenter kan imidlertid skrives på måter som gjør dem mer eller mindre rettslig bindende. Dette kan skje fordi de i ulik grad refererer til lov. Et rundskriv som er pakket med referanser til lov vil i sitt innhold kunne være mer bindende enn en veileder som i liten grad refererer til lov. Det er da *innholdet* som er mer bindende, selv om *formen* ”rundskriv” ikke i seg selv er med bindende enn ”veileder”.

Det kan se ut som rundskriv brukes til å gjøre rettslige avklaringer som ligger tett opp til lov, og som derved kan binde like mye som de lovene de referer til. Veiledere brukes, ser det ut til, mer uformelt, til nettopp å veilede, på en kunnskapsbasert måte, ikke til å avklare. Det er den formen for veiledning som ikke ligger tett opp til juridiske avklaringer som er hovedfokus for dette prosjektet. Derfor har vi valgt veiledere som case, ikke rundskriv.

Begrepet “retningslinjer” ser ut til å brukes om dokumenter som ligger mellom veiledere og rundskriv, i den grad de er ment å gi bindende føringer på kommunal virksomhet. Vi skal komme tilbake til to typer retningslinjer, kunnskapsbaserte retningslinjer innen helsefeltet, og statlige planretningslinjer (tidligere rikspolitiske retningslinjer) innen planfeltet. Men vi har ikke hatt anledning til å gjøre noen omfattende studier av disse.

Metode

Vi har gjennomført en tredelt analyse.

1. En avgrensning av hva vi vil mene med pedagogiske styringsvirkemidler, herunder veiledere, retningslinjer og annet. I dette vil vi også kort se på omfanget av det vi definerer som statlige veiledere og retningslinjer. Dette vil vi knytte til de tre temaområdene helse, skole og plan.
2. En vertikal studie av minst seks utvalgte statlige veiledere, minst to fra hvert av temaområdene.
3. En normativ vurdering av hvordan hensynet til lokal variasjon ivaretas i de utvalgte veilederne.

Intensjoner og form i et utvalg statlige veiledere

Erfaringene fra de utvalgte veilederne innenfor helse, skole og plan viser at det er et mangfold av statlige dokumenter som gis navnet veileder. Det er også ulik bruk av veiledningsbegrepet innenfor de ulike tjenesteområdene. Analysen drøfter veilederne både i relasjon til deres legitimitet, rolle, faglighet, forhold til lovtekst og betydning for det lokale handlingsrommet.

- Veiledernes legitimitet

Hvor veilederne henter sin legitimitet varierer. Kun en av de utvalgte veilederne, veilederen til frisklivssentralene, er hjemlet i lov. Ingen av Miljøverndepartementets veiledere er hjemlet i lov. Noen av Miljøverndepartementets ”retningslinjer” har imidlertid en noe uklar status av å være rettslig bindende for kommunene, ved at de vedtas ved kongelig resolusjon. En veileder som temaveilederen til universell utforming henter derimot sin politiske legitimitet fra en rekke lover og overordnede policy-dokumenter. Innholdets føringer er godt belagt i lov, men sammenstillingen til et dokument er politisk legitimert, ut ifra at universell utforming er politisk ønsket.

- Veiledernes rolle

I utgangspunktet formidler veilederne sin rolle som ikke juridisk bindende for kommunene ved i utgangspunktet å få betegnelsen *veileder*. Veilederne er imidlertid i varierende grad tydelige på hvor bindende de er for kommunene, gjennom den status de gis i forhold til lov og forskrift. Innenfor kanskje særlig skole ser vi at veilederne danner et slags hierarki, der veiledere til regelverket fra direktoratets side, som retter seg mot det administrative skjønnet, oppfattes som mest bindende for kommunene, mens veiledere rettet mot det faglige skjønnet, som veilederen i valgfag og utviklingsstrategien for helsestasjons- og skolehelsetjenesten, kun gir råd og forslag.

Dette fremgår også i ordbruken, hvor *skal* og *må* benyttes mer ved veiledere til regelverket, mens *kan* benyttes mer når veilederen retter seg mot det faglige skjønnet.

Når det gjelder rollen til de enkelte veilederne som vi ser på i denne analysen kan blant annet veileder for frisklivssentraler tolkes som en veileder til hvordan kommunene kan etablere og

gjennomføre tjenester på ett av de områdene som er pålagt dem i Helse- og omsorgstjenesteloven. Det er i all hovedsak en veileder som gir innblikk i faget forebygging og som viser til hva som er kunnskapsbaserte forebyggingstiltak. Et annet dokument i analysen, Utviklingsstrategien for helsestasjons- og skolehelse-tjenesten er ikke en veileder, presenterer mer ny kunnskap om sitt tema.

Veiledernes faglighet

Som tema og perspektiv varierer faglighet i veilederne. Dette gjelder også veiledere til lovverket. Frisklivsveilederen legger således vekt på legaliteten, i den forstand at andreutgaven viser til hvilke lover som legitimerer den og hvilke lover som trer i kraft i det en sentral er etablert. Veilederen til spesialundervisning legger vekt på legalitet i betydning av å klargjøre innholdet i de prosessuelle sidene ved opplæringslovens kapittel 5.

For andre veiledere ligger fagligheten i å klargjøre handlingsmuligheter og gi råd til implementeringen av ulike tjenester eller annet. Utviklingsstrategien for helsestasjons- og skolehelse-tjenesten er for eksempel kun et faglig dokument og skal bidra til at helsestasjons- og skolehelsetjenesten utvikles faglig. Den viser til hvordan helsestasjons- og skolehelsetjenesten faglig knytter an til andre kommunale tjenester. Veilederne til fag i skolen bygger på noe av den samme ideen, og gir råd om alternative undervisningsopplegg etc. som kan gi innhold og form til nye fag inn under kunnskapsløftet.

Mens veilederen for frisklivssentraler retter seg mot det besluttede nivået i kommunene, altså politisk-administrative myndigheter, gir den samtidig konkrete faglige råd og tips til dem som skal arbeide i og med tiltakene sentralene tilbyr. Også veilederen til spesialundervisning retter seg mot de administrative myndigheter i kommunene, og bygger sin argumentasjon på regelverket gitt i opplæringsloven. Dette gjelder også de fleste veilederne innenfor plan. Intensjonen er å veilede om prosessene rundt Plan- og bygningsloven, for at kommunene skal kunne gjøre sine lokale tilpasninger.

Veilederne til fag er i sin helhet basert på faglighet, og henvender seg direkte mot skolene og lærerne. I den grad utviklingsstrategien

for helsestasjons- og skolehelsetjenesten retter seg mot noen på kommunalt nivå, argumenterer den faglig.

Tolker veilederne loven eller gjengir de det som står i loven?

Dette er først og fremst aktuelt for de veilederne som retter seg eksplisitt mot regelverket, som veilederen til spesialundervisning og veileder for frisklivssentraler.

Veileder for frisklivssentraler tolker Helse- og omsorgstjenesteloven i den forstand at den viser til at det er en lovpålagt plikt for kommunene å ha et tilbud om forebyggende tjenester og den peker på at å etablere en frisklivssentral er en måte kommunene kan oppfylle denne og andre plikter som loven gir dem. Også veilederen til spesialundervisning ligger tett på de bestemmelser som fremgår av opplæringsloven. Både lov og de presiseringer som fremgår av veilederen har til hensikt å standardisere prosessene kommunene imellom når det gjelder fordeling av spesialundervisning. Veilederen viser ikke til alternative tolkninger av lovens bestemmelser, samtidig som loven også legger opp til et skjønnsrom, som kan bli borte om veilederen brukes ordrett.

Veiledernes indirekte eller direkte betydning for det lokale handlingsrommet

Noen av de veilederne vi har sett på kommuniserer helt klare forventninger knyttet til kompetanse, etc. Dette gjelder for eksempel veilederen til frisklivssentralene. Utviklingsstrategier innenfor helse gir også anbefalinger på bemanning, men gitt at dette skjer innenfor rammene av en utredning, er det mer et uttrykk for hvilken vei helsepolitikken går videre enn konkrete anbefalinger. Anbefalingene på bemanning kan slik være et uttrykk for hvilke funksjoner som skal ivaretas.

Veilederne innenfor plan og veilederne til skolefag snakker imidlertid i mye større grad direkte til henholdsvis planleggere og lærere, og kommer ikke med noen spesifikke anbefalinger knyttet til bemanning, timetall etc.

Veilederne kommuniserer i noen tilfeller at det foreligger et kommunalt handlingsrom. Innenfor helse gjøres dette i stor grad, kommunene står fritt i å opprette en frisklivssentral. Innenfor skole er ikke dette gjort like eksplisitt om vi ser på veilederne til regelverket, her representert ved veilederen til spesialundervisning.

Men gitt at denne er gitt form av en veileder, ligger det et element av lokalt handlingsrom i dette.

Veiledere i kommunene: Bruk, behov og vurdering

Et viktig perspektiv i denne analysen knytter seg til kommunenes opplevelse av veilederne. Med utgangspunkt i veilederens status som veiledende, er et viktig perspektiv i denne analysen knyttet til hvordan disse blir oppfattet i kommunene.

Generelt opplever kommunene, i denne studien representert ved kommunale ledere og fagpersonell samt mellomledere og ansatte i førstelinjen, at veilederne i stor grad formidler sin juridiske status. Gitt at de gis navnet veiledere, opplever våre kommunale informanter at disse i utgangspunktet ikke er juridisk bindende. Men her er det noen viktige unntak. Spesielt gjelder dette veiledere som står tett til lovverket. I vår studie er dette særlig knyttet til veilederen til spesialundervisning. Dette står til opplæringsloven og går direkte på prosess og det administrative skjønnet, ikke på faglig innhold og det faglige skjønnet. Dermed oppleves veilederen av noen kommunale informanter, å være mer juridisk bindende enn veiledere som retter seg for eksempel til det faglige skjønnet i skolen, her representert ved veilederne til fag under kunnskapsløftet.

Så lenge det som står i veilederne er i henhold til lov og forskrift, oppleves veilederen med andre ord veilederen som mer juridisk bindende, men også juridisk kompetansebyggende. Gitt at lover ofte åpner både for et rettslig og et politisk skjønn, vil det være ulike løsninger som ligger under lovens ord. Dette åpner for et lokalt handlingsrom. Dette handlingsrommet benytter kommunene til å tolke og skjønne regelverket og rundt veilederens ord, slik at det gir meningsfulle og gode løsninger i en lokal kontekst.

Dette blir imidlertid utfordrende i det øyeblikk fylkesmannen utfører tilsyn med utgangspunkt i veilederne. Dette finner vi er tilfellet for veilederen for spesialundervisning. Dette kan oppleves problematisk for kommunene og representere en overprøving av det lokale skjønnet. Dette kan virke begrensende på det lokale handlingsrommet.

Veiledere kan også oppleves som et tolkningsdirektiv når de går inn og fyller ut anvisninger gitt i lovs form. Et eksempel er der lovgiver innenfor helse- og omsorgslovgivningen henviser til at

tjenester som tilbys og ytes etter loven skal være ”forsvarlige”. Kravet om forsvarlighet er en ”rettslig standard” som innebærer at innholdet i loven bestemmes av normer utenfor loven (Prp.91L 2010-2011, s. 263 flg.). Forsvarlighetskravet vil kunne være en rettslig standard som forankres videre blant annet i veiledere og faglige retningslinjer, samt allmenne verdioppfatninger i samfunnet.

I den grad veilederne brukes for å formidle innholdet i rettslige standarder, vil det av dette følge at det her vil være rom for lokale variasjoner, i tråd med lokale verdier og erfaringer. Disse lokale fortolkningene eller tilpasningene kan det vanskelig drives tilsyn på.

Lovgiver vil således i mange tilfeller legge opp til et skjønnsrom, både rettslig skjønn og politisk nettopp for å gi muligheter for lokale tilpasninger. Veiledere kan her presentere en mulig løsning, mens det også kan ligge andre mulige tolkninger innenfor lovens ord. I den grad kommunene selv ikke har tilstrekkelig kompetanse, kapasitet, politisk handlekraft eller annet på et område, vil det være en tendens til at kommunene i større grad følger det som står i veilederen. Den frihet for lokale fortolkninger, kreativitet og tilpasninger som ligger innenfor lovens juridiske og politiske tolkningsrom fanges med andre ord ikke opp av alle kommuner. Samtidig kan en veileder bidra til lokal handling, ved at den viser til konkrete handlingsvalg som kommunene kan følge. Slik kan veilederen bidra til at det faktisk handles. Dette representerer imidlertid ingen utvidelse av det lokale handlingsrommet, i forhold til lov og forskrift.

Selv om veilederne benyttes i ulik grad og det er ulike kunnskap om veilederne, er et hovedinntrykk i denne studien at i den grad kommunene benytter disse, oppleves de som faglige gode. Dette gjelder både innenfor helse, men også innenfor skole, hvor særlig veilederen til spesialundervisning benyttes i kommunene. Veilederne oppleves også som oppdaterte og kunnskapsbaserte, med referanser kommunene kan benytte seg av. I noen tilfeller finner vi imidlertid at veilederne er mer ukjente og i mindre bruk

I forhold til de veilederne kommunene i vår studie har et aktivt forhold til, finner vi at kommunene i overveiende grad er fornøyd med den kommunikasjon som ligger i veilederne. Gitt at mange opplever veilederne som faglige gode, legges de også til grunn når

en lokalt skal velge faglig retning. En tolker med andre ord politiske styringssignaler inn i de prioriteringer som ligger i veilederne.

Ved behov finner vi dessuten at kommunene er svært positive til den kunnskapen som ligger i veilederne. Noe uttalt behov for veiledere finner vi imidlertid ikke. Men vi finner at det er et eksplisitt behov for kunnskap innenfor flere felt, og når denne kommer i form av en veileder er dette meget kjærkomment for kommunene. Mange kommunale informanter viser imidlertid til at de har mange kilder til kunnskap, blant annet også i stortingsmeldinger og annet.

Veiledere som verktøy for fylkesmannens tilsyn

Veiledere kan også komme til anvendelse for fylkesmannen når denne bedriver tilsyn angående kommunenes oppfyllelse av sine lovpålagte plikter. Bruk av skjønnsmessige og lite presise begreper i lovteksten medfører for eksempel at de som gjennomfører tilsynet må fylle begrepene med innhold. Dette kan gjennomføres på ulike måter. For eksempel utarbeidet Barne- og likestillingsdepartementet og Statens helsetilsyn en felles veileder for tilsynet med kommunenes samarbeid om tjenester til utsatte barn som ble gjennomført i 114 kommuner i 2008 (Helsetilsynet 2009). En annen måte å gjennomføre tilsyn på kan være som denne rapporten viser til angående kommunenes spesialundervisning, der tilsyn gjennomføres i tilknytning til ”Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning”, altså den samme veilederen som regulerer kommunenes arbeid med tildeling av spesialundervisning og som de kan utøve skjønn i forhold til.

Generelt har pedagogiske styringsdokumenter ikke instruksjonsmyndighet overfor kommuner. De kan altså bruke sitt faglige skjønn for å tilpasse veilederens råd og anbefalinger til sine lokale forhold. Hvis veiledere til kommunene brukes i statlige tilsyn kan fylkesmannen vektlegge, og dermed utøver tilsyn på, andre sider ved veilederne enn de kommunene selv vektlegger. I den grad fylkesmannen benytter veiledere i sitt tilsyn, kan de komme i den situasjonen at de overprøver det kommunale skjønn. Dette er en utfordring angående både statusen til og bruken av veilederne.

Det er også en utfordring for kommunene at en tjeneste det er frivillig å opprette, utløser statlig tilsyn. Dette er tilfelle når

kommunene etablerer frisklivssentraler. Dette oppfatter kommunene som et forebyggende tiltak. I ettertid viste det seg at dette skal betraktes og behandles som en helsetjeneste, som dermed kan utsettes for tilsyn.

Hvordan kan statsforvaltningen og KS bedre ivareta hensynet til lokal variasjon i veiledere, retningslinjer og liknende?

En mulig strategi er å sikre at lokal variasjon ivaretas kan være å strømlinjeforme begrepsbruken om veiledere, retningslinjer og rundskriv. Nå har dokumenter som klassifiseres som å tilhøre de ulike kategoriene en status som ikke sikrer enhetlig begrepsbruk. Kategoriene er ikke enhetlige innenfor fagområder og de er overhodet ikke enhetlige mellom fagområder. Dermed vil aktører oppleve dokumentene forskjellig og bruke sitt handlingsrom for å fortolke dem. Dette gir en situasjon der ulike aktører opplever bindingen i dokumentene ulikt. En mulig strategi i oppfølgingen av dette kan være å ta ut av veilederne de avsnitt og annet som er bindende for kommunene og formulere det i rundskriv. Slik kunne en gi styringsdokumentene en klarere juridisk status.

En annen strategi ville være å tydeliggjøre innledningsvis i veilederne at de ikke er rettslig bindende. I denne sammenhengen er det mulig å skrive at loven setter visse grenser for det administrative og/eller politiske skjønn kommunene kan utvise, men at det forligger et handlingsrom innenfor dette, som kommunene selv har mulighet til å utfylle. Det er også viktig å tydeliggjøre at lokale variasjoner er ønsket, så lenge det ligger innenfor de juridiske rammene, og det speiler enten variasjoner i lokale prioriteringer eller lokale forhold.

Summary

Arne Holm, Marit Kristine Helgesen and Lars Christian Risan

Local variation in governmental guidelines and circulars

NIBR-rapport 2013:17

Informational steering instruments

In this study we focus on the informational steering instruments used by the government to influence the actions of local authorities and ask how these manage to accommodate local variation. We also look at the legal status of the documents; how that status is conveyed; and, not least, how these documents are perceived and deployed in the municipalities. This is the background to the account we provide of what the government sought to achieve in developing these informational steering documents and how these documents are perceived and received in the municipalities.

It is common to refer to these government documents, which include among other things guidelines and circulars, are frequently referred to as informational steering instruments, or “soft law”. They are soft inasmuch as they are neither legally binding nor economically imperative. Nevertheless, they are used by government agencies in their steering of local authorities. When we refer to a guideline or circular without distinguishing between them, we use the term *informational steering document*.

Research questions

Our determination of the degree to which informational steering instruments accommodate local variation is based in part on an analysis of whether these documents were written to showcase opportunities for variation. We investigate whether and the degree to which these documents serve in practice to reduce or expand local authorities’ freedom of action.

The study focuses on central government and municipal stakeholders and explores the background to the creation of a select group of guidelines. We will also be looking at *whether* local authorities or their representatives were involved in the drafting of these guidelines, and if so, what part they played.

Based on our selection of guidelines we then discuss

- The degree to which the contents of the guidelines convey their legal status
- How advice and recommendations are communicated to municipal stakeholders. Does the wording use *shall*, *may* or *should*?
- Do they make specific recommendations in relation to staffing, type of expertise, hours etc.?
- Do the guidelines make clear whether local authorities have a margin of discretion?

To delimit the study, we look at informational steering documents in the policy areas of healthcare, primary/secondary education and municipal planning.

Background to the study

In 1993, the Ministry of Local Government and Regional Development issued a white paper in which it discussed relations between central and local government (St. meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunene*). The principle of equality and partnership, the Ministry advised, should inform relations between the two levels of government. A subsequent white paper on central and local government, on oversight, auditing and concerted action (St. Meld. nr. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*) lent added weight to the principle. A political objective set out in that white paper is an essential part of the background to our study of informational steering instruments. The white paper states:

Framework management means to accept a certain amount of variation in municipal service delivery. Local conditions and needs vary widely. Therefore, to accommodate and facilitate adaptation to local variation, framework management and local freedom

of action will be indispensable. (St. Meld. 12.2011-2012, Section 1)

The question we ask is therefore how and to what extent informational steering instruments enable or constrain the freedom local authorities require to customize different services to different local variations. The reason we ask this question is because of the significant rise in the use of informational instruments in the 2000s.

What is an informational steering instrument?

A informational steering document is per definition not a legally binding instrument. Informational steering documents are written in ways, however, that make them more or less legally binding. For instance, legal obligations can be inferred from the way in which reference is made to the law. A circular whose contents are full of references to the law may be more binding than a guideline which only sporadically refers to the law. It is the *substance* of the document that is more binding, even though the *form* of the “circular” in itself is no more binding than a “guideline”.

It looks as if circulars are used to clarify legal points in close conjunction with the law, and can therefore be as binding as much of the law to which they refer. Guidelines are used, it seems, more informally, precisely to provide guidance in an evidence-based manner rather than to clarify. It is the form of guidance whose purpose is not legal clarification which constitutes the principal focus of this project. We have therefore chosen guidelines as our research subject, not circulars.

The term “guidelines” seems to be used in reference to documents situated somewhere between guidelines and circulars, insofar as they are intended to have binding force on the actions of local authorities. We will return later to two types of guideline, evidence-based guidelines in the healthcare sector, and governmental planning guidelines (formerly national policy guidelines) in the field of planning. We have not had the opportunity to study them in detail, however.

Method

We conducted a three-part analysis.

1. We define what we mean by informational steering instrument, including guidelines, circulars, etc. We also look briefly at the prevalence of what we define as government guidelines and regulars. We link this review to three policy areas, healthcare, education and planning.
2. A vertical study of at least six government guidelines, where at least two deal with each of the policy areas.
3. A normative assessment of how local variation is accommodated in our selection of guidelines.

Intentions and form in a selection of government guidelines

In our review of guidelines in the healthcare, education and planning sectors, we discovered a multitude of government documents called guidelines. The term ‘guideline’ is used differently in the various services. The analysis discusses guidelines in terms of legitimacy, role, degree of technicality/professionalism, relationship to the wording of the law, and impact on local action alternatives.

– Guidelines legitimacy

Guidelines derive their legitimacy from different sources. One of the selected guidelines, a paper dealing with healthy living centres, is authorized in law. None of the Environment Ministry’s guidelines are authorized in law. The Environment Ministry’s “guidelines”, on the other hand, are legally binding on local authorities and derive their legal force from being endorsed by royal decree. A guidance paper as a thematic paper on universal design obtains its political legitimacy from several different laws and general policy documents, however. The directions set out the papers are well founded in law, but inasmuch as they are issued in the form of a document, their legitimacy is politically derived because promoting universal design is a political objective.

– The role of guidelines

Guidelines communicate their role as non-legally binding instruments on local authorities by being designated *guidelines*. They do not clarify with equal precision how far their status, which they derive from their relationship to laws and regulations, has legal force on local authorities. It was particularly evident in the education sector that guidelines form a hierarchy of sorts. for example, the guidelines issued by the Health Directorate to help

municipal officials navigate the regulations when a margin of discretion is involved, are perceived to have the strongest legal force on local authorities, while guidelines issued for the exercise of discretion, such as the guidance paper for elective studies at school and development strategies for public health clinics and school health services only offer advice and suggestions.

It is evident, moreover, in the wording, where *should* and *must* are used more frequently in guidelines on regulatory matters, while *may* is used when the paper deals with administrative judgement calls.

Regarding the role of the individual guidance paper investigated in this analysis, the guidance paper for the healthy living centres can be construed as a paper informing local authorities how to set up and deliver services in one of the areas they have a statutory obligation to provide under the Municipal Health Services Act (aka Health Care Act). It is essentially a paper giving the authorities a rundown of prevention work and what evidence-based prevention actually comprises. Another document we have analyzed, the Development Strategy for Public Health Clinics and School Health Services, is not a guidance paper; it simply provides information on its subject matter.

Other roles are associated with being a guide to regulations, such as the guidance paper on special needs education.

Guidelines' level of professionalism/technicality

As with subject matter and perspectives, technicality is another variable aspect of the guidelines. This is also true also of guidelines on legal matters. While the healthy living paper emphasizes legality in the sense that the second edition refers more frequently than the first to the laws that legitimize it and which take effect whenever a healthy living centre opens, the paper on special needs education emphasizes legality in the sense of clarifying the substance of the procedural aspects of Chapter 5 of the Primary and Secondary Education Act.

In the case of other guidelines, their technicality lies in facilitating action and providing advice on how to perform different services and other things. The Development Strategy for Public Health Clinics and School Health Service, for example, is merely a technical document aimed at helping public health clinics and school health services develop expertise. It highlights the linkages

between the public health clinics and school health services and other municipal services. Guidelines on school subjects are based on the same idea to an extent; they offer advice on alternative educational programmes, etc. which can give form and supply content to new subjects introduced by the ten-year Knowledge Promotion Reform.

While the paper for healthy living centres is intended for decision-makers in local councils, that is, the political and administrative authorities, it also offers tangible technical advice and tips for people working in and on the services provided by the centres. Similarly, the guidance paper for special needs education is meant for administrative officers in the local councils, and bases its argumentation on the regulations pursuant to the Education Act. The same can be said, moreover, of most the guidance material issued for the municipal planning sector. Its purpose is to inform officials about procedures associated with the Planning and Building Act, thus enabling local authorities to adapt procedures to local conditions.

Papers on school subjects are based in their entirety on matters related to teaching, and speak directly to schools and teachers. Insofar as the development strategy for public health clinics and school health services speaks to anyone at the municipal level, its arguments are technical/professional.

Do guidelines interpret the law or do they simply reproduce the wording?

This question is primarily applicable to guidelines concerned expressly with rules and regulations such as the paper on special needs education and the one on healthy living centres.

The papers on healthy living centres interpret the Health and Care Services Act insofar as they tell local authorities that it is their statutory duty to provide preventive health services and informing them that in setting up a healthy living centre they will be meeting their obligations, and indeed other obligations stemming from the Act. The special needs education paper largely follows the provisions of the Education Act. Both the Act and the specifications set out in the paper are intended to standardize the procedures whereby different local councils allocate special needs education among themselves. The paper does not refer to other

possible interpretations of the Act, though the Act itself does provide a margin of discretion, something which a literal reading of the paper might overlook.

The direct or indirect impact of the guidelines on local action radius

Some of the papers we have seen have clear expectations with regard to expertise, skills, etc. This applies, for instance, to the healthy living centre paper. Development strategies for the healthcare sector carry recommendations on staffing, but since it is done within the parameters of an inquiry, it may have more to do with anticipating the future direction of healthcare policy rather than offering concrete recommendations as such. The staffing recommendations might therefore simply express the functions a centre is expected to provide.

The papers in the fields of planning and school subjects speak much more directly to planners and teachers, but carry no recommendations on staffing, hours etc.

The papers do tell local authorities in some instances that they have a margin of choice. This is particularly common in the field of healthcare, where local councils are free to open a healthy living centre or refrain from doing so. This is not stated explicitly in papers on primary and secondary education if we look at the papers concerning rules and regulations, represented here by the guidance paper on special needs education. But given that it is issued in the form of a guidance paper, an element of local discretion will obtain.

Guidelines in the municipalities: Use, needs and opinions

An important perspective of this analysis concerns the opinions and response of local authorities to the guidelines. Given their status as guides, an important issue in this analysis is related to how the papers are perceived in the municipalities.

In the opinion of the local authorities involved in this study, represented by council leaders, local government officers, middle management officials and frontline staff, the guidelines largely succeed in spelling out their legal status. Inasmuch as they are issued under the category of guidelines, our local informants do not take them to be legally binding as such. But there are some

important exceptions. This is particularly the case with guidelines where the law is the dominant linchpin. In our study, the main example is the special needs education paper. It follows the Education Act and goes directly to procedural matters and administrative discretion rather than dwelling on technical issues and professional judgement. Some local council informants therefore consider the paper to be more binding than papers dealing with, for example, discretionary calls in schools, like the guidance paper on school subjects under the knowledge promotion reform.

As long as what is written in the guidelines complies with laws and regulations, they are perceived to be more legally binding, but also as a means of building capacity in legislation and jurisprudence. Given that laws often leave room for legal and political judgement, several different options may lie concealed in the wording of a provision. This opens a discretionary space for local authorities, who can use it to interpret and decipher the rules and the wording of the guidelines with a view to creating meaningful and effective expedients in the local context.

However, it becomes something of a challenge the moment the county governor decides to launch an audit on the basis of the guidelines. This, we found, happened in the case of the guidance paper for special needs education. Local authorities are likely to feel embarrassed and indeed that they are effectively being overruled. This type of action may well constrain freedom of action.

Guidelines can also be experienced as an interpretative directive when they proceed to flesh out directions given in law. An example is when the healthcare legislator requires services provided and delivered by law to be “judicious”. This requirement is a “legal standard” whereby the substance of the law is to be determined by norms outside the law (Prp.91L 2010-2011, pp. 263 ff). It could also become a legal standard, and in turn embedded in guidelines and technical guidelines, as well as the public’s perceptions of values.

To the extent that guidelines are used to convey the substance of legal standards, there will accordingly be room for local variation in line with local values and experiences. These local interpretations or adaptations can prove difficult to oversee and supervise.

Legislators will therefore in many cases allow for a margin of discretion, both legal and political, precisely to facilitate local adaptation. Guidelines could offer a potential solution, but the wording of the law might also permit of other interpretations. To the extent that local authorities lack the requisite expertise, capacity, political determination or anything else in a particular area, they will tend to follow the prescriptions laid out in the paper. The opportunities for creative and adaptive interpretations granted by this legal and political interpretative space, will not be noticed by all local authorities. At the same time, a guidance paper can facilitate local action by highlighting the various options available to local authorities. In that sense, the papers can serve to instigate real action. This does not, however, expand the local sphere of action in relation to laws and regulations.

Although the use and awareness of guidelines vary, to the extent local authorities do in fact use them, their professional and technical standard is considered adequate, we found. This applies to healthcare, but also schools, where the special needs education paper is used locally. Guidelines are also considered to be up to date and evidence-based, containing references local authorities can make use of. In some cases, however, there is little awareness and even less use of the guidelines.

In relation to the guidelines used actively by local authorities in our study, they are largely satisfied with what the papers say and how they say it. Given that many people find guidelines a useful addition professionally, they use them to help them decide among technical and professional options. One reads, in other words, political signals into the priorities set by the guidelines.

When needed, we also found local authorities to be very positive to the information provided by guidelines. But that there exists an urgent need for guidelines was something we did not, however, discover. On the other hand, there is an urgent need for more knowledge in certain areas, and when it comes in the form of a guidance paper, local authorities are particularly grateful. Many local informants, however, evidently have numerous sources of information, including white papers and other policy documents.

Guidelines as an auditing instrument for county authorities

Guidelines may also be used by the county auditing department to monitor whether local councils are fulfilling their statutory duties. Because the law uses approximate and imprecise terms, officials conducting the audit must themselves give the terms meaning. They can do this in various ways. For example, the Ministry of Children and Equality and the National Board of Health prepared a guidance paper on the audit of a trial programme where local councils worked together on delivering care for vulnerable children. The trial was conducted in 114 municipalities in 2008 (Helsetilsynet 2009). Another audit method is the one highlighted in this report concerning local councils' provision of special needs education. Audits were there carried out on the basis of the "Guidance Paper on the Education Act on special educational assistance and special needs education", i.e. the same paper that governs local councils' joint allocation of special education services in which they may exercise discretion.

In general, informational steering documents are not equipped with powers to require local councils to act in a particular way. Councils may therefore use their professional judgement to implement the advice and recommendations contained in the guidelines in light of local conditions. If guidelines for local councils are used in government audits, the county authorities can emphasize, and thus audit, other aspects of guidelines than those local authorities themselves elect to emphasize. Insofar as the county authorities uses guidelines in their auditing procedures, they could end up overruling local discretion. This is a challenge regarding the status and use of guidelines

Local authorities also find it challenging when a service they can provide freely becomes subject to government inspection. This happens when the authorities decide to set up healthy living centres, for example, a preventive measure in their eyes. In retrospect, it turns out that healthy living centres are classified as a health service, and therefore subject to oversight.

What can the government and Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS) do to accommodate local variation in guidelines and the like?

One possible strategy to ensure local variation is addressed is to streamline the terminology surrounding guidelines and circulars. At the moment, documents belonging to different categories according to their classification, acquire a status that does not ensure consistent terminological practice. The categories are not uniform within technical and professional areas, and they are certainly not uniform between them. Stakeholders will consequently have different perceptions of the documents and use their margin of discretion in their interpretation of them. This creates a situation in which different players will have different perceptions of the degree of legal force attached to the different documents. One possible solution could be to excise passages and other matter of a legally binding nature on local authorities and issue it in the form of a circular. This should help give steering documents a clearer legal status.

One could also attempt to make it clear in the introduction that guidelines are not legally binding. In this connection, one could write that the law sets certain limits on the administrative and/or political discretion available to local authorities, but that within this margin, local authorities can act as they see fit. It is also important to make it clear that local variation is desired as long as it adaptations comply with the legal constraints and reflect variations in local priorities or in local conditions.

1 Innledning

De statlige dokumentene som i hovedsak inkluderer veiledere, retningslinjer og rundskriv omtales ofte som pedagogiske styringsvirkemidler, eller ”myk lovgivning”. Deres mykhet følger av at de verken er rettslig bindende eller økonomisk imperative. Men likevel benyttes de av statlige organer i styringen av kommuner. Når vi omtaler enten en veileder, en retningslinje, eller et rundskriv, uten å skille mellom dem, vil vi bruke begrepet *pedagogisk styringsdokument*.

Et viktig spørsmål er hvordan den juridiske statusen til pedagogiske styringsdokumenter kommer til uttrykk i disse dokumentene, og ikke minst hvordan de oppfattes og brukes ute i kommunene. Dette er bakgrunnen for at vi i denne studien både vil belyse hvilke intensjoner statsforvaltningen har hatt når de har utarbeidet et utvalg pedagogiske styringsdokumenter og hvordan disse dokumentene oppfattes og mottas i kommunene.

1.1 Bakgrunnen for studien

Parallelt med at kommunene får stadig større ansvar for velferdsstatens tjenester, pågår det en diskusjon om hvorvidt staten styrer kommunene for tett. Behandler staten kommunene som iverksettingsorganer for statlig politikk (Fimreite m.fl. 2007) eller har kommunene fortsatt noen frihetsgrader til selv å prioritere, vurdere og tilpasse tjenestene til egne behov (Vabo 2012)? Kommunal- og regionaldepartementet la i 1993 frem St. meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunene* som knesatte prinsippet om rammestyring og fremhevet at relasjonen mellom stat og kommuner burde preges av likeverdighet og partnerskap. Dette prinsippet er styrket i Meld. St. nr. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*.

På samme tid som kommunene har fått større ansvar har vi sett et skifte der tradisjonelle hierarkiske styringsvirkemidler som følger sektorgrenser i økende grad følges av mindre autoritære virkemidler. Disse baserer seg på at kommunene er villige til selv å regulere sin virksomhet i tråd med stadig nye statlige signaler (Dent mfl 2007, Rhodes 1997), blant annet uttrykt i de statlige veilederne.

I Meld St. nr. 12 (2011-2012) formuleres en politisk målsetning som er sentral som bakgrunn for vår undersøkelse av pedagogiske styringsvirkemidler. Stortingsmeldingen skriver følgende:

Rammestyring inneber at det må vere aksept for ein viss variasjon i tenestetilbodet mellom kommunar. Det er store variasjonar i lokale forhold og behov, og difor vil rammestyring og lokal handlefridom vere ein føresetnad for å kunne gjere tilpassingar til desse lokale variasjonane. (Meld. St. 12 (2011–2012), seksjon 1)

Spørsmålet vi stiller er altså hvordan og i hvilken grad pedagogiske styringsvirkemidler legger til rette for, eller hindrer, den lokale handlefriheten som er en forutsetning for å kunne tilpasse ulike tjenester til ulike lokale variasjoner. Bakgrunnen for denne problemstillingen er en betydelig økning i bruken av pedagogiske virkemidler i løpet av 2000-tallet. Difi (2010:41) viser at det var en økning i antallet rundskriv, veiledere, planer og annet fra 33 i 2004 til 55 i 2009, innenfor feltene helse, skole og miljø. Antallet veiledere i seg selv økte i perioden fra 7 i 2004 til 15 i 2008 (Difi 2010:41).¹

Ofte vil skjønnsmessig fortolkning av lover og forskrifter både være nødvendig og ønskelig. Dette er tilfelle innenfor mange sektorer. Mange av paragrafene i Plan- og bygningsloven er for eksempel svært åpent formulert. Innen ulike helse- og sosialpolitiske tjenesteområder er mange av rettighetene basert på eksplisitte skjønnbaserte lovformuleringer. For eksempel benyttes det i Helse- og omsorgsloven av 24.6.2011, nr. 30, § 3-1, begrepet ”nødvendige helse- og omsorgstjenester”. Bestemmelser kan også

¹ Dette gjelder utelukkende dokumenter som retter seg mot kommunene, og det heter til oversikten at den ikke er garantert fyllestgjørende, men at den allikevel gir en oversikt over omfanget og sammensetningen av styringsdokumenter i perioden, samt en indikasjon på utviklingen over tid (Difi-rapport 2010: 4; 41).

åpne for å vektlegge kommunenes økonomiske handlingsevne (Indset m.fl. 2012: 80).

Selv om pedagogiske styringsdokumenter ikke er rettslig bindende for kommunene, kan de både forstås og skrives for å snevre inn fortolkningen av skjønnbaserte lovformuleringer, i form av normeringer. I den norske velferdsstaten er *likeverd* en målsetting i tjenesteytingen – innbyggerne skal ha tilgang til likeverdige tjenester uansett hvor de bor. I Meld.St.nr. 12 (2011-2012) forsterkes betydningen av likeverd, som noe annet enn likhet, i forhold til tidligere meldinger. I innstillingen til meldingen heter det at ulikheter er ønsket når det skyldes forskjellige politiske prioriteringer og lokale forhold (Innst.270 S (2011-2012):44).

Samtidig er det en sentral politisk målsetning at tjenestene skal holde et visst nivå (Hanssen og Helgesen 2011, Rauch 2008). Relasjonen mellom stat og kommuner preges derfor av et sett krav som ikke nødvendigvis er innbyrdes forenlige og det kan medføre at virkemidler som veiledere eller retningslinjer legger opp til standardisering mellom kommuner heller enn å fremme variasjon og lokalt handlingsrom. Standardisering kan ta form av normering med hensyn til bemanning og kompetanse, omfang på (f. eks. timetall) og innhold i tjenester samt hvordan tjenester bør organiseres.

På den annen side kan veiledere også knytte regelverket til praksis. De kan derved gis faglig innhold som kan styrke kommunenes kompetanse til å fatte faglig gode beslutninger (Difi 2010:7). Denne kompetansen kan fremme mulighetene for å ta det lokale handlingsrommet i besittelse, i form av praktisk handlekraft, heller enn å snevre det inn.

1.2 Problemstillinger og tematiske avgrensninger

Hovedproblemstillingen i denne studien er hvordan hensynet til lokal variasjon ivaretas i pedagogiske styringsvirkemidler. Dette innebærer at vi vil se på hvorvidt pedagogiske styringsdokumenter eksplisitt er skrevet for å vise frem mulighetene for variasjon. Vi vil også se på hvordan og hvorvidt disse dokumentene i praksis virker begrensende eller utvidende på den kommunale handlingsfriheten.

Et pedagogisk styringsdokument er i utgangspunktet ikke rettslig bindende. Ulike pedagogiske styringsdokumenter kan imidlertid skrives på måter som gjør dem mer eller mindre rettslig bindende. Dette kan skje fordi de i ulik grad refererer til lov. Et rundskriv som er pakket med referanser til lov vil i sitt innhold kunne være mer bindende enn en veileder som i liten grad refererer til lov. Det er da *innholdet* som er mer bindende, selv om *formen* ”rundskriv” ikke i seg selv er med bindende enn ”veileder”.

Det kan se ut som rundskriv brukes til å gjøre rettslige avklaringer som ligger tett opp til lov, og som derved kan binde like mye som de lovene de referer til. Veiledere brukes, ser det ut til, mer uformelt, til nettopp å veilede på en kunnskapsbasert måte, ikke til å avklare. Det er den formen for veiledning som ikke ligger tett opp til juridiske avklaringer som er hovedfokus for dette prosjektet. Derfor har vi valgt veiledere som case, ikke rundskriv.

Begrepet “retningslinjer” ser ut til å brukes om dokumenter som ligger mellom veiledere og rundskriv, i den grad de er ment å gi bindende føringer på kommunal virksomhet. Vi skal komme tilbake til to typer retningslinjer, kunnskapsbaserte retningslinjer innen helsefeltet, og statlige planretningslinjer (tidligere rikspolitiske retningslinjer) innen planfeltet. Men vi har ikke hatt anledning til å gjøre noen omfattende studier av disse.

Spørsmål vi retter til statsforvaltningen vil fokusere på bakgrunnen for å lage de aktuelle veilederne vi har valgt ut. Var de for eksempel ønsket av kommunene eller lå initiativet hos lovgiverne? Her vil vi også se på *om* og eventuelt *hvordan* kommuner eller representanter for kommunesektoren har vært involvert i selve utarbeidelsen.

Dernest vil vi med utgangspunkt i de valgte veilederne drøfte:

- I hvilken grad innholdet i veilederne formidler deres juridiske status?
- Hvordan kommuniseres råd og anbefalinger til de kommunale aktørene, brukes ordlyden skal, kan eller bør?
- Gir de spesifikke anbefalinger, knyttet til bemanning, type kompetanse, timetall etc.?

- Kommuniserer veilederne at det er et kommunalt handlingsrom?

I spørsmålet om formidling av status og kommunisering av råd og anbefalinger, samt muligheter for kommunal variasjon vil vi blant annet fokusere på bruken av verbformene *skal*, *kan* og *bør*. *Skal* uttrykker en plikt for kommunene til å følge de føringer som er lagt. *Kan* uttrykker at kommunene har et valg i hvordan de vil utøve sitt skjønn, mens *bør* uttrykker en tilråding som ikke er bindende (Difi 2010:7). Vi vil drøfte hvordan dette definerer veilederens juridiske status og faglige råd, selv om dette alene ikke er tilstrekkelig til å definere en veileders juridiske status.

Vi vil drøfte hvorvidt formuleringer i veilederne er et uttrykk for myndighetenes intensjon med dem. Er det standardisering og likhet på tvers av kommuner som er hovedhensikten, eller legger den til rette for og viser til muligheter for kommunal variasjon?

Derneft, for det tredje vil vi fokusere på kommunenes kunnskap om, nytte av og erfaringer med veilederne.

For å avgrense studien ser vi på pedagogiske styringsdokumenter innenfor områdene helse/omsorg, skole og kommunal planlegging.

1.3 Gangen i rapporten

Etter en gjennomgang av metodiske spørsmål i neste kapittel vil vi gi en generell beskrivelse av pedagogiske styringsvirkemidler i kapittel 3. Vi ser kort på antall, utvikling og juridisk status. Deretter diskuterer vi hva et styringsvirkemiddel er og hva det kan være, når det ikke skal være juridisk bindende, ikke gå utover juridiske rammer, men fortsatt skal kunne styre. Hva skal til, prinsipielt så vel som pragmatisk, for å få det til?

I kapittel 4 går vi tettere på et utvalg veiledere innenfor de tre sektorene, og drøfter hvilke intensjoner som ligger i veilederne fra statens side, hvordan dette kommer til uttrykk i den enkelte veileder, målgrupper og ikke minst, hvordan en med fokus på veilederne selv kan se disse som en utvidelse eller begrensning i det kommunale handlingsrommet.

I kapittel 5 ser vi så de utvalgte veilederne fra de kommunale aktørenes side. Her vil vi ta utgangspunkt i veiledernes målgrupper og både se på kommunal påvirkning i utarbeidelsen av veilederne, bruk og nytte av disse, samt hvordan kommunene opplever veiledernes juridiske status.

Avslutningsvis vil vi drøfte hvordan statsforvaltningen og KS bedre kan ivareta hensynet til lokal variasjon i de pedagogiske virkemidlene som veiledere, retningslinjer m.v. I denne drøftelsen tar vi med oss erfaringene fra diskusjonen i kapitlene 4 og 5.

Men før vi ser nærmere på hvordan vi skal forstå veiledere som statlig styringsvirkemiddel, vil vi i neste kapittel kort se på studiens forskningsdesign og metode.

2 Design og metode

For å besvare problemstillingene i denne studien vil vi først og fremst benytte oss av dokumentstudier og kvalitative informantintervjuer som kilder. Vi vil her kort gjengi hovedstrategier for utvelgelse og grunnlaget for å generalisere ut fra dette.

2.1 Hoveddesign

Vi vil i dette prosjektet gjennomføre en tredelt analyse.

1. En avgrensning av hva vi vil mene med pedagogiske styringsvirkemidler, herunder veiledere, retningslinjer og annet. I dette vil vi også kort se på omfanget av det vi definerer som statlige veiledere og retningslinjer. Dette vil vi knytte til områdene helse, skole og plan.
2. En vertikal studie av syv utvalgte statlige veiledere, to fra henholdsvis helse og plan og tre fra skole.
3. En normativ vurdering av hvordan hensynet til lokal variasjon ivaretas i de utvalgte veilederne.

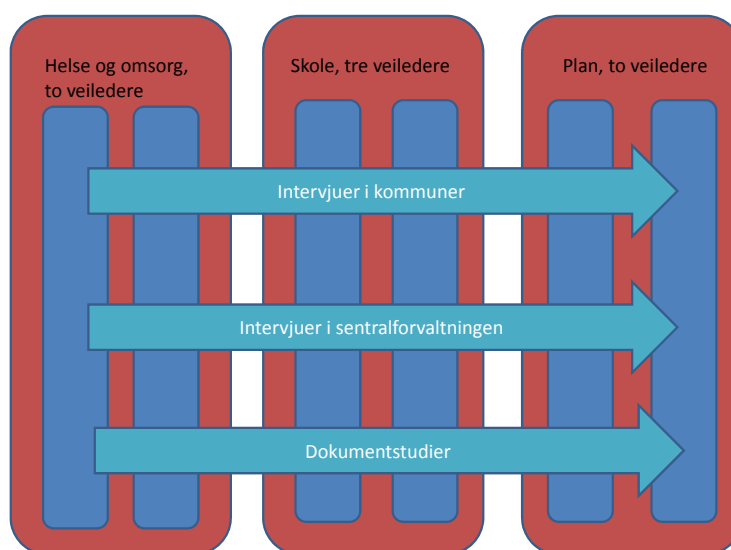
Det er en del variasjoner mellom de tre temaområdene, men på alle tre områdene finnes det veiledere som både gir retningslinjer for å tolke lovens innhold og bredere faglige råd og anbefalinger. Problemstillingene i prosjektet, som hvorvidt det har vært kommunal medvirkning i utarbeidelsen av veiledere, hva intensjonene med veilederne har vært fra sentrale myndigheter side til hvordan kommuner tar veilederne imot, bruker og forstår de ulike veilederne, vil bli drøftet med utgangspunkt i utvalgte veiledere fra disse tre temaområdene. Begrunnelsen for å velge ut de veiledere vi gjør, vil vi komme tilbake til i forbindelse med den enkelte veileder.

2.2 Vertikale studier av veilederne

Studiens case er de utvalgte veilederne. Vi har valgt ut to veiledere innenfor henholdsvis helse og plan og tre innenfor skole. Disse er så gjenstand for både en nærlesning, med tilhørende relevante dokumenter, intervjuer med nøkkelinformanter i forvaltningen samt intervjuer med aktører i kommunene.

Det metodiske snittet kan illustreres i figur 1.

Figur 2.1 *Metodisk design*



Vi har i hovedsak benyttet det samme systemet for datainnsamling innenfor hvert av de tre temaområdene.

Først har vi gjennomført dybdestudier av hver enkelt veileder, med lesing av veileder blant annet opp mot de lovtekster de står i forhold til.

Deretter har vi gjennomført intervjuer med sentrale forvaltningsmyndigheter på departements- og direktoratsnivå innenfor hvert av de tre områdene helse, skole og plan.

Deretter har vi gjennomført intervjuer i et utvalg kommuner. Intervjuene ble gjort med aktører innenfor alle de tre sektorene på

tre administrative nivåer, sentralt, mellomleder og førstelinjen. Dette gjennomførte vi i til sammen fire kommuner med over 40 000 innbyggere og fem mindre og mellomstore kommuner.

I kommunene har vi intervjuet sentrale faglige rådgivere. På mellomledernivået har vi blant annet henvendt oss til rektorer i skolen, mens vi innenfor førstelinjen har intervjuet lærere og planleggere i kommunene.

Intervjuene ble dels gjennomført som gruppeintervju, dels som enkeltintervjuer og dels ved telefonintervjuer. Det er til sammen gjennomført 25 intervjuer. Noen av intervjuene er tatt opp på bånd og transkribert, mens i andre intervjuer er det tatt notater underveis i intervjuet.

Dette innebærer at vi først og fremst legger administrative perspektiver til grunn, når vi i denne rapporten viser til kommunene som brukere av de statlige pedagogiske virkemidlene. Politiske kommunale myndigheter kan imidlertid også benytte seg av og ha erfaringer med de statlige pedagogiske virkemidlene. De veilederne vi har valgt ut i denne studien retter seg imidlertid i liten grad primært mot de politiske myndighetene, og vi har derfor valgt å rette oppmerksomheten mot forvaltningens og førstelinjetjenestens opplevelse av disse.

3 Om pedagogiske virkemidler

3.1 Introduksjon

I utgangspunktet er fylkeskommuner og kommuner ikke underlagt andre nasjonale organer enn Stortinget. De er selvstendige, politisk valgte organer og ikke del av statsforvaltningens hierarki. Derfor må plikter som pålegges kommunene ha hjemmel i lov.

Pedagogiske styringsdokumenter er altså en type dokumenter og tiltak som kjennetegnes ved at de ikke er rettslig bindende, men som likevel benyttes av de statlige organene for å styre kommunene. Vi har nevnt veiledere, retningslinjer og rundskriv som eksempler på slike dokumenter. Men også stortingsmeldinger kan være pedagogiske styringsvirkemidler, og konferanser kan være en måte å *veilede* på, parallelt med skriftlige veiledere, som når Miljøverndepartementet arrangerer kommuneplankonferanser i tiden etter et kommunevalg.

I det følgende skal vi først se litt på veksten i produksjonen av pedagogiske styringsvirkemidler. Dernest skal vi ta for oss noen juridiske sider ved disse dokumentene. I de siste seksjonene skal vi se på hvordan pedagogiske styringsvirkemidler befinner seg i et felt hvor språk, kunnskap og makt møtes, på måter som ikke på noen enkel måte lar seg definere juridisk.

3.2 Utvikling

Det er vanskelig å skaffe en full oversikt over hvor mange pedagogiske styringsdokumenter ulike statlige organer har produsert med adresse til kommunene. DIFI gjorde en delvis opptelling for perioden 1999 – 2009, og vi har supplert disse tallene med egne opptellinger. Både vi og DIFI har brukt nettsidene til *regjeringen.no* og sentrale underliggende etater som

kilder. Fokus for både oss og DIFI er på feltene skole, helse og plan/miljø (miljø for DIFIs del, plan generelt for vår del, inklusive miljø). Tallene er forbundet med noe usikkerhet fordi vi ikke har gjennomgått alle underliggende etater, selv om vi har vært innom de viktigste, og vi vet ikke med sikkerhet hvilke dokumenter som er rettet til kommuner eller kommunal virksomhet.

I DIFIs tall inngår litt ulik type dokumenter fra de ulike feltene, med litt ulik tidsavgrensing, så tallene fra de ulike feltene er ikke direkte sammenlignbare. Men de har i hovedsak konsentrert seg om rundskriv, veiledere og det de har definert som ”planer” innen skole og helse og ”håndbøker” innen miljø. Vi trekker bare kort frem noen ganske sammenlignbare tall: Antall rundskriv er stort sett konstant eller synkende for de tre feltene i perioden 1999-2009 (DIFI, 2010, s 20, 41 og 61). For ”veiledere” er tallene som følger:

- Innen utdanningsfeltet ble det utgitt 18 veiledere og planer fra 1999 til og med 2003, og 64 slike dokumenter fra 2004 til og med 2009 (DIFI 2010, 20).
- Innen helsefeltet finner DIFI totalt 7 *gjeldene* veiledere i 2004 og 15 i 2008 (DIFI 2010, 41).
- Innen miljøfeltet finner DIFI at det ble utgitt 9 veiledere fra 1999 til og med 2003, og 26 veiledere fra 2004 til og med 2009 (DIFI 2010, 61).

Våre egne opptellinger fra perioden 2010-2013 viser en klar vekst i antall pedagogiske styringsdokumenter for denne perioden. Vi har sammenfattet våre tall i tabellen under, som viser antall veiledere og retningslinjer som er utgitt pr år, innen de tre feltene helse, skole og plan.

Tabell 3.1 *Oversikt over veiledere og retningslinjer innenfor helse og omsorg, utdanning og plan/miljø, 2009-2013*

År	Helse og omsorg		Utdanning		Plan/miljø	
	Veiledere	Retningslinjer	Veiledere	Retningslinjer	Veiledere	Retningslinjer
2013	128	52	52	60	76	13
2012	117	41	47	59	74	12
2011	105	35	18	47	61	10
2010	90	27		44	51	8
2009	80	21		32	47	6
Eldre	26	13		20	36	5

Gjeldende veiledere. Differensen fra et år til et annet viser tilveksten det året. Under helse og omsorg har vi telt dokumenter fra Helsedirektoratet, under utdanning har vi telt dokumenter fra Utdanningsdirektoratet. Under plan/miljø har vi telt med utgivelsene fra MD, Riksantikvaren, Direktoratet for naturforvaltning og Klima og forurensningsdirektoratet (KLIF) (men utelatt til sammen 149 veiledere fra KLIF, som ikke er rettet til forvaltningen, men stort sett til ulike industrier og næringer).

Vi ser altså en klar vekst, spesielt innen kategorien veiledere. Men vi ser også noen sprang som ikke er helt lineære. Helsedirektoratet hadde en voldsom produksjon av veiledere i 2009.

Miljøverndepartementet² utga 38 veiledere i perioden 2009-2012, men hittil bare to veiledere i 2013 (pr 1. november 2013). Disse utgivelsene er knyttet til en samlet strategi fra departementet om å følge opp den nye plan- og bygningsloven, og er i så måte mer en enkeltstående hendelse enn en kontinuerlig trend.

Det viser at det har vært en økning i antall veiledere og retningslinjer, og at utgivelsestakten i store trekk har økt fra begynnelsen av 1990-tallet til i dag.

² Eksklusive Riksantikvaren og Klima og forurensningsdirektoratet (KLIF), men inklusive Direktoratet for naturforvaltning (DN), som publiserer sine veiledere via Miljøverndepartementets nettside.

3.3 Fra øremerkede tilskudd til pedagogiske styringsvirkemidler?

I all hovedsak er «veiledere» og «retningslinjer» dokumenter som begynte å dukke opp tidlig på 1990-tallet, altså etter at kommunale rammetilskudd ble innført i 1986, og etter at ny kommunelov trådte i kraft i 1992.

Rammetilskuddene og den nye kommuneloven skulle blant annet motvirke den kommunale sektoriseringen og avløste bruk av øremerkede økonomiske midler. Gjennom øremerking ble økonomiske overføringer fra staten til kommunene delt inn i tilskudd som fulgte sektoriseringen til staten. Dermed la øremerkingen føringer på de kommunale disponeringene slik at disse reproduiserte den statlige sektoriseringen på kommunalt nivå. Rammetilskuddene skulle endre dette. Kommunene skulle selv få disponere potten og i større grad gjøre egne økonomiske disponeringer.

Mange veiledere og retningslinjer normerer nå bemanning innen ulike kommunale oppgaver, spesielt innenfor helse. Et interessant spørsmål blir da hvorvidt statlige veiledere og retningslinjer, spesielt de som normerer årsverk, er et forsøk fra ulike statlige organer på å styre rammebevilgningen mot det de ulike organene anser som «sine» viktige prioriteringer.

I denne forbindelse er det relevant at kombinasjonen av rammefinansiering og pedagogiske styringsvirkemidler kan åpne for nye muligheter når det gjelder statlig styring av kommunene.

3.4 Juridisk status, tilsyn, innsigelse og instruksjonsmyndighet

Det at en “veileder” eller en “retningslinje” ikke er rettslig bindende for kommunene, følger av at de som utformer slike dokumenter ikke har instruksjonsmyndighet overfor kommunene. Det er det kun Stortinget som har, gjennom lov og forskrift. Det er imidlertid viktig, og vi skal se hvorfor om et øyeblikk, å være klar over at dokumenter som heter ”veileder” eller ”retningslinje” kan ha bindende virkning innad i statshierarkiet, som en følge av

instruksjonsmyndigheten innad i dette hierarkiet. Instruksjonsmyndighet kan defineres som:

En instruks blir gjennom kompetansen en rettslig plikt for den som mottar den, som må følges av det underordnede organ, og instruksjonen behøver ikke hjemmel i formell lov for å være rettslig bindende.³

Hvis et underliggende organ mottar en instruks fra et overordnet organ, så vil dette være et rettslig bindende dokument, også når det heter ”veileder” eller ”retningslinje”.

Navnene ”veileder”, ”retningslinje” og ”rundskriv” er altså ikke i seg selv avgjørende for hvorvidt et dokument er å betrakte som et ”pedagogisk styringsvirkemiddel” eller ikke. Det avgjøres av den organisatoriske, juridiske og kunnskapsmessige konteksten dokumentet inngår i.

Dette betyr at hvis en ”retningslinje” som omhandler innsigelser eller tilsyn er skrevet fra et direktorat til Fylkesmannen, så vil denne være rettslig bindende for Fylkesmannen. Indirekte vil en slik retningslinje ha konsekvenser for kommunalt handlingsrom, fordi den former tilsynet eller innsigelsespraksisen.

Et eksempel på et slikt dokument er ”Retningslinjer for Fylkesmannens bruk av innsigelse”, utgitt av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB 2011). DSB har instruksjonsmyndighet overfor Fylkesmannen, i saker som angår samfunnssikkerhet⁴. Derved har Fylkesmannen både rett og plikt til å fremme innsigelser med henvisning til denne retningslinjen, forutsatt, selvfølgelig, at saksbehandlingen forøvrig er saklig og skjer på basis av godt skjønn. Det er også helt legitimt at retningslinjen bruker et språk som er imperativt (f.eks. gjennom bruk av ”skal”).

Hvis en ”retningslinje” eller en ”veileder” derimot er skrevet som et pedagogisk styringsvirkemiddel fra stat til kommune, så er det problematisk hvis dokumentet brukes som juridisk autoritet av Fylkesmannen i en innsigelse eller et tilsyn.

³ <http://jusinfo.no/index.php?site=default/721/1285/1308/1310>

⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/kampanjer/klimatilpasning-norge-2/veileder-til-klimatilpasning/veileder-til-klimatilpasning-hva-bor-du-/hvem-har-ansvaret.html?id=709298>

I utgangspunktet gir ikke et slikt pedagogisk styringsdokument grunnlag for innsigelse, og skal ikke styre tilsyn. Hvis imidlertid et slikt dokument har blitt brukt flere ganger som norm i innsigelser eller tilsyn, så vil det kunne manifestere seg som praksis fordi forskjellsbehandling skal unngås. Derved kan en veileder som er skrevet i pedagogisk øyemed, fra stat til kommune, kunne anta en semi-juridisk status. Dette vet vi at skjer, og vi skal komme tilbake til det (seksjon 5.1.3, "Kommunenes bruk og nytte av veilederen")

Det er altså en gråsoner mellom dokumenter som er skrevet for å instruere innad i statshierarkiet eller for å veilede i forholdet stat kommune. Særlig problematisk blir det når begge dokumentkategoriene heter "veiledere" eller "retningslinjer", og når dokumentene ikke på noen konsistent måte avgrenser sitt eget gyldighetsområde, for eksempel ved å angi at "dette er et pedagogisk styringsdokument, og det er kun lovene og forskriftene det referer til som er rettslig bindende, ikke dette dokumentet i seg selv."

3.5 Veiledningens styringsrom

I det følgende skal vi foreta en prinsipiell diskusjon av om, og i så fall hvordan, pedagogiske styringsvirkemidler kan ivareta kommunalt handlingsrom. Vi skal ta diskusjonen med utgangspunkt i KRDs veileder om statlig styring av kommuner (Kommunal- og regionaldepartementet 2013).

Om de pedagogiske virkemidlene heter det følgende, i en veileder om statlig styring fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD):

Skriftlige veiledere fra staten er mest brukt av de pedagogiske virkemidlene. Veiledere brukes ofte til å utfylle lover og forskrifter. [...]

Og:

Veiledere er en anbefaling fra staten til kommunene og er ikke rettslig bindende.

Samtidig heter det:

Veiledere [skal] ikke gå lenger i føringer enn det som er forutsatt i det lovgrunnlaget som styrer oppgave-

tildelingen til kommunene (Kommunal- og regionaldepartementet 2013, 30)

Disse tre sitatene formidler et litt komplisert bilde: På den ene siden er de ikke ”rettslig bindende”. Det er greit. Videre kan de ”utfylle” lover og forskrifter. Men så skal de ikke ”gå lenger i føringer” enn det relevante lover og forskrifter forutsetter. Men det at de ”ikke går lenger i føringer” betyr jo åpenbart at de går *et stykke* i å legge føringer, og at de derved, sitat, kan ”utfylle lover og forskrifter”.

DIFI prøver å klargjøre de pedagogiske styringsvirkemidlenes handlingsrom slik: *”I slike dokumenter gis mange styringssignaler og forventninger til hva kommunene kan gjøre”* (DIFI 2010 s. 2 i vedlegg 2). Det er litt uklart hvor klargjørende dette er, for ordene ”styringssignal”, ”forventning” og ”kan” står i et uvanlig forhold til hverandre i denne setningen. En normal norsk fortolkning av ordet ”styringssignal” impliserer et ønske om en retning, et ønske som formidles fra den som styrer til den som blir styrt. På samme måte: en ”forventning” fra den som styrer til den som blir styrt har normalt sett en retning. Men hvis kommunene ”kan gjøre” det de blir bedt om, så impliserer det også at de like gjerne ”kan gjøre” noe helt annet, og da er det ikke et ”styringssignal”.

Vi mistenker at de språklige uklarhetene som ligger i slike formuleringer ikke bare er et resultat av at rapportskrivning kan gå litt fort i svingene. De følger av at det pedagogiske styringsrommet er rettslig uklart. Vi skal se mange eksempler på dette utover i rapporten. Men først skal vi gjøre et forsøk på en liten prinsipiell avklaring.

Hvis et pedagogisk styringssignal ”går lenger” enn lov og forskrift, så ser det ut som dette kan skje på to måter: Enten vil det oppfordre til handlinger som er ulovlige – de ”åpner” for et handlingsalternativ som loven lukket for. Eller så vil det ”gå lenger” på en måte som fjerner kommunale handlingsalternativer. En slik innskrenkning behøver på ingen måte å være ulovlig, så lenge det er tydelig at veilederen bare bruker ”myke” vendinger av typen ”kan gjøre”.

Spørsmålet er likevel i hvilken grad de pedagogiske virkemidlene, prinsipielt og for ikke å gå inn på de juridiske styringsvirkemidlenes enemerker, bør eller kan tilstrebe å utvide heller enn å innskrenke

kommunale handlingsrom? Altså, kan pedagogiske styringsvirkemidler utformes slik at de åpner opp det kommunale handlingsrommet, innenfor rammene av juridiske og/eller økonomiske styringsvirkemidler, heller enn å snevre det inn? Man kunne tenke seg at dette ble gjort ved at veiledere eksplisitt formulerte alternativer, altså at de eksplisitt tok hensyn til kommunal variasjon. Spørsmålet er videre hvordan og hvorvidt slike veiledere kan formulere ulike handlingsalternativer, og fortsatt gi lokal forvaltning et effektivt virkemiddel, ikke bare for å kunne velge, men også for å kunne handle?

Vi lar spørsmålet henge inntil videre, for å se på et viktig forhold, nemlig mellom hva det vil si at et dokument eller en tekst er *formell* i forhold til at den er *rettslig bindende*.

3.6 Det formelle versus det rettslig bindende

I KRDs veileder for statlig styring av kommuner heter det:

Pedagogiske styringsvirkemidler er en fellesbetegnelse for ulike tiltak som staten kan ta i bruk som ikke er av formell karakter, slik for eksempel juridiske virkemidler er (KRD, 2013, 30)

I seksjonen ovenfor skilte vi pedagogiske styringsvirkemidler fra juridiske ved hjelp av dikotomien rettslig bindende versus ikke rettslig bindende. I dette sitatet bruker KRD dikotomien ”formell” versus ”ikke formell”. ”Ikke formell” er logisk og semantisk synonymt med ”uformell”. Det finnes ingen mellomposisjon her. Er det da sånn at ”rettslig bindende” er synonymt med ”formell”, og at ”ikke rettslig bindende” da er synonymt med ”uformell”?

Nei, det er ikke nødvendigvis sånn, og helt kort er forskjellen som følger: Det som gjør en tekst formell *kan* være gitt av rettslig bindende prosedyrer, slik som lover og forskrifter er. Og en derav formell lov kan til og med være relativt ”uformell” i språkdrakten, i den forstand at den er skrevet i et vanlig, lett lesbart språk.

Men det som altså er viktig å merke seg er det motsatte: Et dokument kan godt være skrevet i en formell språkdrakt uten å være rettslig bindende, fordi det som gjør et dokument rettslig bindende er gitt av dets kontekst, der vedtaksorgan og vedtaksform er avgjørende.

Dette er en viktig forskjell, fordi dokumenter noen ganger kan se "formelle" ut, uten å være rettslig bindende.

Det at noe er formelt betyr at det følger bestemte regler. Når noe er "mer formelt" følger det strengere regler. De formelle reglene som gjelder for romansjangeren er ikke så strenge som de som gjelder for vitenskap. Matematikk inneholder de mest formelle formuleringene vi kjenner. " $2 + 2 = 4$ ". Innenfor matematikken såvel som innenfor språket generelt, finnes det ikke noe "mer formelt" enn denne setningen.

Lover er ofte ikke spesielt "formelt" skrevet, hvis man med formelt mener noe som likner "formalisme", eller noe med "høyt presisjonsnivå", slik matematikk både er formelt og presist. Følgende setning fra § 10.1 i Plan- og bygningsloven (som vi skal komme tilbake til) illustrerer dette: "*Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi.*" Setningen er tydelig og imperativ, men også formulert i et helt vanlig språk, og med rikelig rom for fortolkning.

Vitenskapelige tekster, naturvitenskapelige spesielt, er derimot noe av det mest "formelle" som finnes. En faglig retningslinje fra Helsedirektoratet kan derved ofte være svært formell, uten at dokumentet som sådan er rettslig bindende, og den kan være det fordi det er medisinsk vitenskap som skaper dens formelle tyngde.

Språket i pedagogiske styringsdokumenter behøver ikke være juridisk for å være formelt. Det kan like gjerne være vitenskapelig. Dette behøver heller ikke være noe problem, for demokratiet eller for den kommunale variasjonen, men det kan være det. Det er viktig å diskutere hvordan det kan være det, noe som et tema for neste seksjon.

3.7 Vitenskap er politikk med andre midler

Vitenskapssosiologen Bruno Latour har skrevet om vitenskap at det er «politikk med andre midler» (Latour 1988). Det er en omskrivning av det kjente ordtaket «krig er politikk med andre midler». Når krigen avløser politikken, så kan det karakteriseres som et forsøk på å avløse den ofte langsomme og omstendelige samtalen med en «snarvei»; tvang og vold. Vitenskapen er ikke

voldelig, men har i noen sammenhenger en liknende funksjon som krigen; den avløser den lange samtalen med et, forsøksvis, slagkraftig argument, et faktum, noe ubestridelig. Der demokratiet er tuftet på at bestridelige argumenter møtes, er vitenskapen tuftet på en søken etter de ubestridelige fakta. Og selv om forskere diskuterer seg imellom, så er det ikke denne uenigheten som bringes inn i politikken. Det er faktaene, evidensen. Når man bruker det man hevder er et evidensbasert faktum i en politisk diskusjon, så er det med det formål å ta en «snarvei» forbi en lang diskusjon. I den forstand er vitenskap politikk med andre midler.

Det finnes ofte gode og legitime grunner til å la vitenskap erstatte politikk. Men det kan også være problematisk, ut fra et demokratiperspektiv, fordi politiske mål og vitenskapelige fakta lett blandes sammen. Det enkleste er å illustrere dette med et eksempel. Helsedirektoratets veileder for å skrive «kunnskapsbaserte faglige retningslinjer» gir oss et eksempel på det vi kan kalle en «politisk-evidensbasert pakke»:

Retningslinjer er ment som et hjelpemiddel ved avveiningene tjenesteyterne må gjøre for å oppnå forsvarlig og god kvalitet i tjenesten. De er ikke rettslig bindende, men faglig normerende for valg man anser fremmer kvalitet, god praksis og likhet i tjenesten på utgivelsestidspunktet (Helsedirektoratet 2012).

«God kvalitet» kan referere til et rent faglig spørsmål, så som anbefalinger av bestemte typer medisin. Men «likhet i tjenesten» er ikke et faglig mål. Det er et politisk mål, som altså knyttes sammen med faglige mål. I Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester heter det at loven skal ”bidra til likeverd”, noe som er noe ganske annet. Vi kommer tilbake til dette i avslutningskapittelet.

En slik politisk og evidensbasert pakke vil imidlertid fort kunne utfordre rammene for «pedagogiske styringsvirkemidler», for eksempel gjennom følgende punkter som til dels kan og vil virke sammen:

- Den faglige normeringen dikterer kommunalt helsepersonells valg, uten å gå veien om politisk nivå i kommunene.
- Den faglige normeringen bestemmer bemanning. Derved kan en retningslinje styre en kommunes økonomiske dispo-

neringer gjennom måten den legger føringer på kommunens underliggende etater.

- Evidensbasert faglighet overkjører lokal tilpasning, der denne er nødvendig for å nå de generelle målsetningene.

Punktet er komplisert, men helt kort er dette problemstillingen: Noen typer kunnskap er allment gyldige; en god teknikk og prosedyre for å behandle for eksempel akutt blindtarmbetennelse, kan være god uansett om pasienten er norsk eller svensk, kristen eller muslim. Noen andre typer behandling og teknikker er *ikke* universelle. For eksempel; en god teknikk for å gi omsorg i en overgrepssak, er ikke uttømmende gitt av internasjonal evidensbasert medisin. Kvaliteten på «god omsorg» kan være avhengig av lokale kulturelle og sosiale forhold.

Her nærmer vi oss et stort tema innen medisinen, og vi kan ikke gå inn i hele debatten om hvordan kulturelle og sosiale forhold former helse og omsorg, eller hvordan kommunalt forankrede valg kan og bør inkluderes i medisinfaglige spørsmål.

I seksjon 4.1.5 skal vi imidlertid se litt nærmere på problematikken rundt kunnskapsbaserte faglige retningslinjer (og veiledere) innen helsefeltet, og på den problematiske måten kunnskap og politikk er flettet sammen, i dokumenter som gjennom sin vitenskapelighet er svært formelle, men som i sin juridiske status ikke er rettslig bindende.

4 Intensjoner og form i et utvalg statlige veiledere

Et viktig spørsmål i en analyse av de statlige veiledernes status vis a vis kommunal variasjon er hvilke intensjoner som er lagt inn i veilederne fra statsadministrasjonens side, samt hvordan disse er kommunisert. Dette vil vi drøfte med utgangspunkt i de utvalgte veilederne innenfor de tre sektorene helse, skole og plan.

4.1 Statlige veiledere innenfor helse

Helse er en individuell ressurs. Folkehelse er den helsen som er viktig for innbyggerne eller samfunnet, mens helsetjenester skal bidra til at folkehelsen er god. Helse- og omsorgsfeltet er et bredt felt der alle styringsvirkemidlene er i bruk. Siste år er feltet endret gjennom Samhandlingsreformen. Reformen har to hovedbolker av politikk – helse og omsorg og folkehelse, styrt av henholdsvis lov nr. 30 og 29 av 6. juni 2011. Rus og psykisk helse er også en del av feltet, men enda ikke inkludert i Samhandlingsreformen. Helse- og omsorgsfeltet er basert i to styringstradisjoner. Helse har vært sterkt statlig styrt, mens omsorgssektoren har vokst frem i kommunene og den statlige styringen er nyere. Folkehelse har tradisjon for å være enda mindre styrt. Alle tre typene styringsvirkemidler er i bruk, men ikke på alle områdene. For å styre helse- og omsorgspolitikken brukes det en blanding av lov, finansiering og pedagogiske virkemidler, for å styre folkehelsepolitikken brukes det stort sett lov og pedagogiske virkemidler.

4.1.1 Avgrensning

De pedagogiske styringsvirkemidlene i helse- og omsorg er av to typer: faglige retningslinjer og veiledere. Retningslinjer har ulike benevelser da de kan være kun faglige retningslinjer, nasjonale

faglige retningslinjer eller nasjonale handlingsprogrammer med retningslinjer. I dette prosjektet har vi som tidligere redegjort for i kapittel 1 valgt å konsentrere oss om veiledere. Men som vi var inne på i seksjon 3.7, “vitenskap er politikk med andre midler”, så er det åpenbart at det å inkludere faglige retningslinjer kunne vært både relevant og fruktbart. Dessuten er det flytende overganger mellom veiledere, retningslinjer og rundskriv, noe vi for eksempel ser i et dokument som heter “faglig retningslinje og veileder” (Helsedirektoratet 2012c). Vi vil derfor foreta en diskusjon av retningslinjer innen helsefeltet, og se på noen av de flytende overgangene mot veiledere. Dette gjør vi i seksjon 4.1.5, mens vi i følgende seksjon konsentrerer oss om veilederne.

Når det gjelder veiledere har vi for denne studien valgt *Veileder for kommunale frisklivssentraler. Etablering og organisering* (IS-1896) og rapporten *Utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten* (IS-1798), samt tilgrensende dokumenter. IS-1896 er klassifisert som folkehelse og IS-1798 er klassifisert som helse og omsorg, men som presentasjonen vil vise ligger begge i grensefeltet mellom disse politikkområdene.

4.2 Presentasjon av veilederne

Grenseflatene mellom folkehelsearbeid, helsefremmende og forebyggende arbeid, samt det reparerende arbeidet som foregår i helsetjenestene er uklare. Folkehelse defineres som befolkningens helsetilstand og hvordan helse fordeler seg i befolkningen. Folkehelsearbeid defineres som samfunnets totale innsats for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer befolkningens trivsel, forebygger psykisk og somatisk sykdom, skade og lidelse, eller som beskytter mot helsetrusler, samt arbeider for en jevnere fordeling av faktorer som direkte eller indirekte påvirker helse (LOV 2011-06-24 nr 29 § 3). Helsefremmende arbeid er prosesser som setter personer i stand til å få økt kontroll over og forbedre sin helse gjennom å utvikle personlige ferdigheter som gjør dem i stand til å ta valg som fremmer helsen (WHO 1986). Charteret går videre med å peke på at en målsetting i helsefremmende arbeid er å skape støttende miljøer der mennesker kan leve helsemessig gode liv. Dvs. at helsefremmende arbeid retter seg mot faktorer som er bestemmende for helsen, determinantene, og disse finner vi både på individnivå og samfunnsnivå (Raphael, 2012; Wilkinson and

Pickett, 2011; Marmot, 2007). Forebygging deles i tre: Primærforebygging, som er å styrke helsen og hindre at det oppstår skade, sykdom eller lyte. Sekundærforebygging, som er å stanse sykdomsutvikling og hindre tilbakefall, og tertiærforebygging, som er å hindre forverring og sikre best mulige liv med den helsesvikten som foreligger (Helsedirektoratet, 2010a:21-22). Forebygging kan også være universell, dvs. at den er innrettet mot hele befolkningen eller store grupper av befolkningen. Den kan være selektiv og rettet mot utsatte eller sårbare grupper, eller den kan være indikativ, som betyr at tiltak retter seg mot enkeltpersoner med særlige helsemessige kjennetegn (ibid:22)

Samhandlingsreformen styres av to lover: Lov om helse- og omsorgstjenester i kommunene og Folkehelseloven. Helse- og omsorgstjenesteloven følges opp ved å ta i bruk økonomiske og pedagogiske virkemidler i tillegg til lov, for eksempel skal kommunene medfinansiere sykehusinnleggelse for sine innbyggere og de har betalingsplikt for utskrivingsklare pasienter de ikke tar i mot (FOR 2011-11-18 nr 1115). Folkehelseloven følges også opp ved å ta i bruk andre lovreguleringer, for eksempel Forskrift om oversikt over folkehelsen (FOR 2012-06-28 nr 692). Den tar også i bruk pedagogiske virkemidler, først og fremst en veileder til arbeidet med oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer for helsen, samt som beskrivelser av gode tiltak og illustrasjoner i Meld. St. 34. Kommunene får også tilsendt folkehelseprofiler for sin kommune direkte fra Folkehelseinstituttet. Den tar imidlertid ikke i bruk økonomiske virkemidler overfor kommunene.

Det er forventninger om at det vil lønne seg for kommunene å utvikle en politikk med tilhørende tiltak for å hindre sykehusinnleggelse. Forebygging av sykdom, trening og rehabilitering er tiltak og aktuelle oppgaver kommunene kan gjennomføre for å imøtekomme målet om å hindre sykehusinnleggelse. Begge dokumentene vi skal se på innenfor helse utgjør pedagogiske virkemidler for kommunene for å styrke deres forebyggende arbeid: "Veileder for kommunale frisklivssentra. Etablering og organisering", revidert utgave fra 2013 og "Utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten", en rapport fra 2010. Helse- og omsorgstjenesteloven omtaler i kapittel 12-5 at "Helsedirektoratet skal utvikle, formidle og vedlikeholde nasjonale faglige retningslinjer og veiledere som understøtter de mål som er

satt for helse- og omsorgstjenesten”. Disse skal bidra til kontinuerlig forbedring av virksomhet og tjenester. Det sies ikke noe om på hvilke områder det skal lages veiledere. Begge dokumentene henter altså sin legitimitet fra helselovgivningen.

4.2.1 Veileder for kommunale frisklivssentraler. Etablering og organisering (IS-1896, 2013)

Som målsetning for statlig politikk ble god folkehelse nedfelt i Lov om kommunehelsetjenester i 1984, og forebygging og kunnskap om positive og negative faktorer for helse var arbeidsoppgaver loven påla kommunene. Lov 2011-06-24 nr. 30: Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m. m. (helse- og omsorgstjenesteloven) sier i § 3-2 at kommunene skal tilby helsefremmende og forebyggende tjenester. Videre sier den i § 3-3 at:

Kommunene skal ved ytelse av helse- og omsorgstjenester fremme helse og søke å forebygge sykdom, skade og sosiale problemer. Dette skal blant annet skje ved opplysning, råd og veiledning. Helse- og omsorgstjenesten skal bidra i kommunens folkehelsearbeid, herunder til oversikten over helsetilstand og påvirkningsfaktorer etter Folkehelseloven § 5. Helse- og omsorgstjenesten skal arbeide for at det blir satt i verk velferds- og aktivitetstiltak for barn, eldre og funksjonshemmede og andre som har behov for det.

Da loven trådte i kraft 1. januar 2012 fikk altså kommunene et klart ansvar for å drive helsefremmende og forebyggende arbeid. Formuleringene i helse- og omsorgstjenesteloven er en stadfesting og en videreføring av et krav i Kommunehelsetjenesteloven fra 1987 om at kommunene skulle drive forebyggende arbeid (Heløe, 2010). Bestemmelsene i loven følges opp i Melding til Stortinget nr. 34, Folkehelsemeldingen, og som sier at:

...det er et mål at flere kommuner skal etablere frisklivssentraler og lærings- og mestringstilbud”.
”Frisklivstilbudene vil være et viktig element i utviklingen av fremtidens helsetjeneste i tråd med samhandlingsmål om forebygging og tidlig innsats (s. 131).

Videre sier meldingen samme sted at:

Målgruppen for frisklivstilbudene er personer med etablert sykdom eller forhøyet risiko for å utvikle sykdom relatert til levevaner.

Frisklivssentraler og deres historie presenteres i en egen boks på side 131 i Stortingsmeldingen og det presenteres et godt eksempel fra "Folkehelsekommunen Hamarøy" som har både et frisklivssenter og en frisklivssentral (s. 129). Presentasjonen sier at den første sentralen ble etablert i Modum kommune i 1996, samtale med ansatte i Helsedirektoratet viser også til at den ble arbeidet frem av lokale ildsjeler (27.06.2013). Helsedirektoratet ble involvert i arbeidet i 2004 da det ble startet et samarbeid med fem fylker om utviklingen av kommunale oppfølgingstilbud for personer med et helsemessig behov for å endre levevaner, såkalte "Grønne resepter" (Meld. St. 34:131). Da meldingen kom i april 2013 har det vært en veileder for etablering av slike sentraler tilgjengelig på Helsedirektoratets hjemmeside siden februar 2011, og det kom en ny versjon av veilederen i april 2013, samtidig med meldingen. Frisklivssentraler er klart definert som en helsetjeneste, men omtales ikke i Meld. St. 29 (2012-2013) Morgendagens omsorg. Den reviderte utgaven er utviklet i samarbeid med en ekstern arbeidsgruppe bestående av brukerrepresentanter og representanter fra fem fylker, samt Oslo kommune (IS-1896).

Kommunal variasjon og målgrupper

Veilederen peker på hva som oppfattes å være helseutfordringer og risikofaktorer generelt (s. 14-16) og den peker på at tiltakene frisklivssentraler kan tilby er evidensbasert, dvs. det er vist at det er effekt av tiltakene (s. 16-18). Det er 150 kommuner som har etablert frisklivssentral. I kraft av å være et pedagogisk virkemiddel er etablering av sentraler ikke pålagt kommunen. Dette understrekes av ansatte i direktoratet som sier at kommunene er frie til å etablere alternative løsninger og at det er frivillig for kommunene å etablere frisklivssentral. Veilederen er et verktøy for kommuner som ønsker å etablere sentral (27.06.13). Kommunene er likevel pålagt i henhold til Helse- og omsorgstjenesteloven å tilby forebyggende tiltak utover helsestasjons- og skolehelsetjeneste. Meld. St 34 sier også at det er et mål at flere kommuner skal etablere sentraler og at slike tilbud vil være et viktig element i utvikling av framtidens helsetjeneste i tråd med samhandlingsmål (Meld St 34:131). Veilederen omtaler ikke

kommunal variasjon, men påpeker at etablering av sentral vil ha kostnader for kommunene selv om de kan søke om økonomisk støtte fra Helsedirektoratet via fylkesmannen (IS-1896:25, 29). Veilederen påpeker også at kommunene skal inkludere sentralene i sin internkontroll. Den generelle rollen fylkesmannen har overfor kommunene skisseres, det gjør også fylkesmannens myndighetsrolle overfor helsetilbud og fortolkninger av regelverket, samt for å følge opp det forebyggende helsearbeidet i kommunene: ”Tilsyn med helse- og omsorgstjenesten og helsepersonell er tillagt fylkesmannen”(IS-1896:20, 29). Sentralene er altså å forstå som en helsetjeneste. Dette legitimeres i Lov om helse- og omsorgstjenester i kommunene.

Veilederen er utformet for å gi lokale beslutningstakere gode argumenter for å etablere sentraler. Den pålegger ikke kommunene å etablere dem. Dette avspeiles også i ordbruken: ”Skal” tas i bruk i all hovedsak når veilederen omtaler forholdet til lover og forskrifter, eller i omtale av faglige spørsmål – den sier noe om hva ulike kompetansegrupper skal gjøre i henhold til lov og forskrift. ”Skal” brukes også i omtale av hvilke tilbud og arbeidsoppgaver sentralene skal gjennomføre når de først er etablert. ”Kan” er et hjelpeverb og brukes i tekstlige beskrivelser, men også i omtalen av arbeidsoppgaver og metodikker sentralene ”kan” ta i bruk. Faglige spørsmål omtales også med ”kan”. Slike faktorer ved frisklivssentralene legges altså frem som valgmuligheter kommunene har.

”Bør” brukes i omtaler av kompetanse og hva ulike profesjonelle grupper ”bør” gjøre ved gjennomføring av sine arbeidsoppgaver, samt angående samarbeid. Det brukes også i omtalen av kommunikasjon utad og mot politisk nivå. Sentralen ”bør” blant annet inngå som en del av kommunenes forebyggende helsetjeneste og her vises det til Helse- og omsorgstjenesteloven (s. 24). Videre ”bør” den vær et strukturert veilednings- og oppfølgingstilbud innen områdene fysisk aktivitet, kostholdsendring og snus- og røykeslutt, og kommunelegen *bør* ha en sentral rolle i prosessen med å ”forankre og organisere frisklivssentralen som en helsetjeneste i kommunen” (s. 25). Den ”bør” også ha tverrfaglig kompetanse (s. 20), og arbeidet ved sentralen ”bør” preges av tverrfaglig samarbeid mellom personer med ulik kompetanse (s. 21). Videre ”bør” sentralen ha kompetanse innen levevaneområdene. (s. 21). Som en fortsettelse

av dette anbefales det at sentralene knytter til seg ”personer med høyskole/universitetsutdanning innen helsefag, fysisk aktivitet og ernæring, samt personer med kompetanse i tobakksavvenning” (ibid). Veiledere ”bør” også ha kunnskap om metoder med dokumentert effekt når det gjelder endring av levevaner, og sentralen ”bør” blant annet ha kunnskap om ”folkehelsearbeid, sosiale ulikheter innen helse, salutogenese, gruppeprosesser og gruppeledelse, flerkulturell forståelse og brukermedvirkning” (ibid). Veilederen omtaler også at kommunene ”bør” formalisere samarbeid om kompetanse gjennom samarbeidsavtaler mellom helseforetak og kommunen (s. 21 og 27). Her brukes ”bør” om et tema som omtales angående oppgaver kommunene har fått i tilknytning til Samhandlingsreformen, der samarbeid om kompetanse skal inngå i avtalene kommuner gjør med helseforetakene (Vabo og Burau 2013). Et eksempel på at kan og bør brukes for å omtale samme fenomen finner vi på veilederens side 32 der det står at ”det kan være nødvendig at sentralene samarbeider med ressurspersoner fra innvandrer miljøer” og på side 39 der det blant annet står at sentralene ”bør” ha kontakt med innvandrersorganisasjoner. ”Bør” kan fungere styrende overfor målgruppene i kommunene, og i sammenheng med presentasjonen av evidensbaserte tiltak for å styrke folkehelsen har veilederen et potensial for å styre kommunenes valg av folkehelse tiltak de setter i verk for å yte sin lovpålagte plikt.

Det understrekes at selve veilederen har flere målgrupper – beslutningstakere og ledere, samt utøvende personell ved frisklivssentraler (IS-1896:7). Veilederen knytter tilbudet sentralene kan gi tett til Helse- og omsorgstjenesteloven og Folkehelseloven og den viser til kunnskap som omfatter både positive og negative bestemmingsfaktorer for helsen, som skal inspirere beslutningstakere til å gå inn for å etablere frisklivssentral (IS-1896:13-18).

Målgruppen for sentralens virksomhet er grupper av innbyggere i kommunen som har spesifikke helseutfordringer, og dette omtales på følgende måte:

Frisklivssentralen gir tilbud til personer som har behov for hjelp til å endre levevaner knyttet til fysisk aktivitet, kosthold og tobakk. Frisklivssentralen kan i tillegg

omfatte andre tilbud som kommunen har behov for
(IS-1896:13)

Ut over det påpekes det at sentralen kan være et egnet tilbud til personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet på grunn av muskel- og skjelettsykdommer eller psykiske plager, personer som har økt risiko for å utvikle type 2 diabetes, eller personer som har utfordringer knyttet til overvekt. Den skal også kunne benyttes som en tidlig innsats for å forebygge sykdom og kan være et tilbud til personer som er i et behandlings- eller rehabiliteringsforløp (ibid). Det understrekes i direktoratet at den ikke er rettet inn mot diagnosegrupper. Målet er å nå de som ikke kommer seg ut, de som har et begynnende helseproblem, hjerte-karsykdommer, overvekt, røykere – de som trenger mer helse. Sentralene har også en målsetting om å være sosialt utjevnende – motvirke sosial ulikhet i helse – derfor skal det enten ikke være brukerbetaling eller den skal være svært lav (27.06.13).

Det sies ikke direkte at frisklivssentraler er en helsetjeneste. Loven sier at kommunene skal ha forebyggende tiltak, veilederen gir et eksempel på hvordan dette kan gjennomføres. I det sentralen er etablert defineres den som en helsetjeneste og tilbudene den yter til befolkningen er å anse som helsehjelp. Den legitimeres derfor i Helse- og omsorgstjenesteloven, men den grenser også til andre lover som Helsepersonelloven (IS-1896:20). I kommuner som er delaktige i utviklingen av veilederen arbeides det aktivt med å endre helsetjenesten mot forebygging og knytte frisklivstiltakene nærmere helsetjenesten (27.06.13).

Som helsetjeneste plasserer frisklivssentralene seg i grenseflaten mellom sekundær- og tertiærforebygging. Veilederen anbefaler kommunene å drive tiltak som er innsats ved begynnende faresignaler og innsats i symptomgivende eller klinisk fase, samt rehabilitering og trening som er tertiærforebygging: å hindre forverring og sikre best mulige liv med den helsesvikten som foreligger. Frisklivssentraler er derfor en avgrenset arena der de som enten får frisklivsresept eller selv henvender seg, er personer som er kjent i systemet og oppfordres til å henvende seg til sentralene. Betegnelsen sentral er likevel ikke valgt bevisst for å definere tjenesten som en helseinstitusjon. Det er valgt for å peke på at sentralen skal være mer enn et tiltak eller et program, men være noe håndfast, noe som ikke så enkelt kan legges ned, og som

har kontinuitet. Sentralen skal være en form for node, eller et nav, som har oversikt over andre frisklivstilbud som drives av kommuner, frivillige organisasjoner eller andre i lokalsamfunnet. Når de som er henvist til sentralen er ferdig med sin tid der, kan de anbefales å kontakte andre tilbud og organisasjoner for videre trening og aktivitet (27.06.13).

Begge utgavene av veiledere anbefaler at personellet som ansettes har treårig helsefaglig utdanning. Andre utgave går lengre enn dette og spesifiserer typene utdannelse det er ønskelig at personellet har:

Det anbefales at frisklivssentralene knytter til seg personer med høyskole-/universitetsutdanning innen helsefag, fysisk aktivitet og ernæring, samt personer med kompetanse i tobakksavvenning..... Individuell kostholdsveiledning knyttet til medisinsk behandling bør gis av klinisk ernæringsfysiolog (IS-1896:21)

Det anbefales altså at personellet har formell utdanning innenfor en rekke fagområder. I direktoratet gis sentralen en rolle som en tjeneste som kan følge opp pasienter som trenger det og som legerne ikke har kapasitet til å følge opp (samtale 27.06.13). I det perspektivet kan det tolkes dit hen at formell utdanning hos personell i frisklivssentralene oppfattes som viktig.

Helsedirektoratet kan via fylkesmannen yte økonomisk støtte til kommuner som vil etablere en frisklivssentral. Sentralene eksisterer derfor i grenseflaten mellom økonomisk og pedagogisk virkemiddel, men veilederen er kun pedagogisk. En viktig målsetting med pedagogiske virkemidler er at de skal ta i bruk gode argumenter for å overbevise beslutningstakere om at løsningen de foreskriver er god (Vedung, 1998). Dette gjør også Veileder for kommunale frisklivssentraler. Den er avbalansert mht ordbruk, det argumenteres mildt og når det imperative skal tas i bruk er det i stor grad knyttet til omtale av lover og forskrifter. Den holder likevel en overtalende tone ved for eksempel å vise til at tiltakene den foreslår at kommuner kan sette i verk er kunnskapsbasert, ved å vise til den plikten kommunene har til å gi tilbud om forebyggende tiltak etter Helse- og omsorgstjenesteloven, og ved å vise til at Samhandlingsreformen har en målsetting om å endre innretningen på helsetjenesten mot en mer aktiviserende tjeneste. I sammenheng vil vi derfor anta at kombinasjonen av virkemidler,

samt det faktum at kommuner leter etter kunnskapsbaserte tiltak de kan iverksette for å styrke sitt forebyggende arbeid, over et visst påtrykk på kommunale beslutningsfattere for å etablere en sentral.

Ut over at kommunene ble bedt om å utarbeide en oversikt over helsetilstanden i befolkningen, stod de fritt til selv å bestemme hvordan politikken for å bedre folks helse kunne organiseres og gjennomføres. Kommunene er fortsatt fri til å bestemme organisering og innhold i sin folkehelsepolitikk, men siden det allerede er 150 kommuner som har etablert en frisklivssentral kan det tenkes at veilederen medvirker til å lukke et tidligere åpent rom. Veilederen kan medføre at kommunene konsentrerer sine ressurser slik at et mangfold av forebyggende og helsefremmende tiltak for innbyggere i alle aldre som foregikk på universelle eller felles arenaer, erstattes av målrettede tiltak som har sykdomsforebygging som en snever målsetting og samtidig avgrenser grupper som får tilgang til tjenesten.

4.2.2 Utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten (IS-1798)

”Utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten” er en rapport. I den forstand er den ikke med i den numeriske framstillingen dette prosjektet gir av antallet veiledere og retningslinjer, men er tatt med i dette prosjektet fordi den illustrerer bredden i hvilke dokumenter og publikasjoner som kan inngå i samlebetegnelsen pedagogiske styringsvirkemidler. Den er publisert på Helsedirektoratets hjemmeside på samme måte som dokumenter som klassifiseres som veiledere og retningslinjer, og den lastes ned og brukes av representanter i kommunene.

Til forskjell fra ”Veileder for kommunale frisklivssentraler” omtaler den en tjeneste som er lovpålagt for kommunene. Barns rett til helsekontroll ble hjemlet i Lov om helsetjenester i kommunene i 1984. I Helse- og omsorgstjenesteloven heter det i § 3-2 punkt 1 at kommuner skal tilby Helsefremmende og forebyggende tjenester, herunder a. helsetjenester i skoler, og b. helsestasjonstjeneste. Loven omtaler i kapittel 12-5 at ”Helsedirektoratet skal utvikle, formidle og vedlikeholde nasjonale faglige retningslinjer og veiledere som understøtter de mål som er satt for helse- og omsorgstjenesten”. Selv om denne rapporten er laget før loven trådte i kraft inngår den i utviklingsrutiner som

etableres og henter sin legitimitet fra slike formuleringer. Den henter også sin legitimitet fra en rekke lover, forskrifter, stortingsmeldinger og faglige retningslinjer, ikke minst veileder til forskrift fra 2003 (FOR-2003-04-03-450) (IS-1798:15-16). Utviklingsrapporten skal bidra til kontinuerlig forbedring av virksomhet og tjenester og forholder seg eksplisitt til denne forskriften.

Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten (FOR-2003-04-03-450) har vært endret mange ganger og den siste endringen skjedde i januar 2013. Denne slår fast i § 2-1 at kommunene skal tilby helsestasjons- og skolehelsetjeneste til barn og ungdom fra 0-20 år, at gravide skal kunne gå på svangerskapskontroll i tilknytning til helsestasjonen og at kommunene skal dekke alle utgifter til helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Det slås også fast at helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal ha rutiner for samarbeid med fastlegene, med andre kommunale tjenester, med tannhelsetjenesten, med fylkeskommunen og spesialisthelsetjenesten.

Forskriften har et sett merknader som utdypet den. Merknadene slår blant annet fast at formålsparagrafen innebærer at helsestasjons- og skolehelsetjenesten i et tverrfaglig samarbeid skal bidra til å skape et godt oppvekstmiljø for barn og unge, blant annet ved å fremme barns- og unges lærings- og utviklingsmiljø. Den skal også bidra til en mer helsefremmende livsstil i målgruppene og drive med opplysnings-, veilednings- og rådgivningsvirksomhet. Videre skal den drive forebyggende psykososialt arbeid gjennom å forebygge psykiske plager og lidelser, rusbruk, spiseforstyrrelser og utvikling av overvekt. Den skal også fange opp tidlige signaler på omsorgssvikt, mistriivsel og utviklingsavvik, samt at den skal rette oppmerksomheten mot barn og unge med spesielle behov. Det kan være barn og unge med liten sosial støtte, kronisk sykdom eller funksjonshemming.

I følge utviklingsstrategien (IS-1798:19) skal helsestasjons- og skolehelsetjenestens tilbud omfatte:

1. helseundersøkelser og rådgivning med oppfølging/henvisning ved behov
2. forebyggende psykososialt arbeid

3. opplysningsvirksomhet og veiledning individuelt og i grupper
4. hjemmebesøk/oppøkende virksomhet
5. samarbeid med skole om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø for elever
6. bistand og undervisning i gruppe/klasse/foreldremøter i den utstrekning skolen ønsker det
7. samarbeid om habilitering av barn og ungdom med spesielle behov, herunder kronisk syke og funksjonshemmede
8. informasjon om og tilbud om Barnevaksinasjonsprogrammet, jf. Forskrift 2. oktober 2009 nr. 1229 om nasjonalt vaksinasjonsprogram

Videre skal ”Tjenestetilbudet i helsestasjons- og skolehelsetjenesten også være tilrettelagt for barn, ungdom og foreldre med flerkulturell bakgrunn”. Oppgavene er i stor grad de samme som ble spesifisert i IS-1154: ”Kommunenes helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Veileder til forskrift av 3. april 2003 nr. 450”. Disse er hjemlet i forskriften dokumentet er en veileder til og i merknadene til forskriften (IS-1154:44 og 45-48). Helsestasjons- og skolehelsetjenesten ble altså gitt et stort ansvarsområde i 2003, dette ble styrket i veilederen til forskriften som kom i 2004 og videreført i Helse- og omsorgstjenesteloven i 2011.

Merknadene til forskriften fra 2013 utdyper også punktet om det kommunale ansvaret for alle utgifter og påpeker at dette innebærer utgifter til lønn, utstyr og nødvendige lokaler også der det ikke finnes kommunale lokaler. Det kan forekomme når kommunene yter skolehelsetjeneste i tilknytning til videregående eller private skoler.

Utviklingsstrategien er skrevet i 2010, det er før Helse- og omsorgstjenesteloven trådte i kraft. Den er resultatet av et oppdrag Helsedirektoratet fikk fra Helse- og omsorgsdepartementet i 2009 der direktoratet ble bedt om å ”utrede alternative tiltak for å styrke kapasiteten i skolehelsetjenesten, herunder en mulig ”nasjonal minstenorm for bemanning” og alternativt ”lokal normering” (I-1798:11). Meningen med utviklingsstrategien er å diskutere normering og om normering skal tas i bruk også overfor

helsestasjoner, ikke bare for skolehelsetjenesten. Bakgrunnen for at departementet ber om utredningen er at det er gjennomført tilsyn med helsestasjonsvirksomheten i kommunene og ut fra det ble det antatt at skolehelsetjenesten ble lite prioritert i kommunene (Helsetilsynet 2012, 09.09.2013). Strategien forholder seg eksplisitt til de samme målsettingene for helsestasjons- og skolehelsetjenesten som loven av 2011, og det henvises til Stortingsmeldinger for å styrke folkehelsen (St. meld nr. 20 2006-2007), for å styrke undervisning og læring (St. meld nr. 16 2006-2007), Samhandlingsreformen (St.meld. nr. 47 2008-2009) og Regjeringens strategi for forebygging fra 2009.

Strategien bruker uttrykk som at ”helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal drive sitt forebyggende og helsefremmende arbeid forsvarlig” (s. 8). Forsvarlighetskravet, slik det presenteres i rapporten, sies å være en rettslig standard som består av tre hovedelementer: Tjenestene må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i tilstrekkelig omfang (s. 55). Kravet henter sin legitimitet i Helsepersonellovens § 4 om forsvarlighet der det står at ”Helsepersonell skal utføre sitt arbeid i samsvar med de krav til faglig forsvarlighet og omsorgsfull hjelp som kan forventes ut fra helsepersonellens kvalifikasjoner, arbeidets karakter og situasjonen for øvrig”. Det blir en rettighet fordi ”helsetjeneste” blir antatt å korrespondere med begrepet ”helsehjelp” i Pasientrettighetsloven, som altså viser til rettigheter man har som pasient. Lov om helse- og omsorgstjenester i kommunene, som har avløst Kommunehelsetjenesteloven, bruker i § 3-1 begrepet om at kommunene ”skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester”. Forsvarlighetskravet utdypes i § 4-1 der det heter:

”Helse- og omsorgstjenester som ytes etter loven her skal være forsvarlige. Kommunene skal tilrettelegge tjenestene slik at:

- a. den enkelte pasient eller bruker gis et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjenestetilbud
- b. den enkelte pasient eller bruker gis et verdig tjenestetilbud
- c. helse- og omsorgstjenestens personell som utfører tjenestene blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter og

d. tilstrekkelig fagkompetanse sikres i tjenestene”

Begrepet om forsvarlighet framstår, på tross av presiseringene, som et ”rundt” begrep som vil være åpent for fortolkning. Strategien gir samtidig uttrykk for at generelle krav om forsvarlighet, som stilles til kommunale tjenestetilbud, i liten grad er nok til å opprettholde forebyggende tjenester som helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Den peker videre på at en effekt av manglende forebygging sees over tid, noe som gjør det krevende å gjennomføre konkrete forsvarlighetsvurderinger innenfor feltet (IS-1798:8).

Strategien har to hovedargumenter som diskuteres for å sikre at helsestasjons- og skolehelsetjenesten kan drives forsvarlig. Det første er at det innføres en nasjonal minstenorm for bemanning. Normering av antall stillinger er enkelt og etterprøvbart vedrørende etterlevelse av myndighetskravene, det er altså lett å telle ved internkontroll og tilsyn, og det gir høy sikkerhet for at det i alle kommuner etableres et tilbud rettet mot de definerte målgruppene (ibid). Det er også utarbeidet et forslag til mer detaljert, lokal normering basert på blant annet geografi, minoritetsbefolkning, sosioøkonomiske forhold og andel barn med særskilte behov. Slik lokal tilpasning, argumenteres det, vil gi normeringssystemet større fleksibilitet og imøtekomme enkeltkommuners behov på en bedre måte enn en flat, nasjonal norm.

Samtidig påpeker strategien at en viktig svakhet med antallsnormering er at kommunenes autonomi vedrørende intern organisering utfordres, den gir liten fleksibilitet med tanke på lokale behov og normering sikrer ikke sammenheng mellom kravene som stilles og det som er den primære målsettingen med tilbudene fordi kapasitet ikke er en garanti for innholdsmessig kvalitet. Forslaget til normeringen av stillinger for helsesøstre som det vises til her, er et resultat av faglige drøftinger i utviklingsstrategien. Det er tatt utgangspunkt i en detaljering av de arbeidsoppgaver helsesøstre er pålagt å gjennomføre i veileder til forskrift fra 2003 (FOR-2003-04-03-450) og normeringer som er utført i to kommuner, av Landsgruppen for helsesøsterbemanning i NSF, samt fra et prosjekt om ”Den gode skolehelsetjenesten”. Hvordan arbeidsoppgavene er detaljert kommer fram i vedlegget til utviklingsstrategien (IS-1789:79-93). Det er videre tatt utgangspunkt i at tjenesten bør være tverrfaglig sammensatt, at det

settes av tid til fagutvikling, at det arbeides både individ- og befolkningsrettet og at det etableres rutiner for samarbeid med andre tjenester (IS-1798:48).

Hovedalternativet til nasjonal minstenorm for bemanning, argumenteres det, er styrket regulering av tjenestetilbudet som forutsettes gitt til målgruppene, uavhengig av hvilken kommune man er bosatt i. Slike krav må stilles og formuleres slik at de ikke blir gjenstand for ulik fortolkning fra kommune til kommune, og slik at etterlevelsen blir mest mulig lik. Innholdet i tjenesten må altså standardiseres i større grad enn hva som har vært tilfelle, samtidig som strategien framholder at detaljeringsgraden i dagens system for innholdsregulering er høy nok.

Styrken med innholdsregulering, argumenteres det, er at regulering i større grad understøtter lokal autonomi hva gjelder organisering og samarbeid for å oppfylle nasjonale krav. Sammenhengen mellom krav som stilles og målene som ligger til grunn for kravene er tydelige, og innebærer økt stimulans til lokalt kvalitetsarbeid og tjenesteutvikling. Samtidig er det en svakhet med innholdsregulering som virkemiddel at det kan stilles spørsmål om det er sterkt nok til å oppnå en kapasitetsøkning og styrking av tjenesten.

I strategien argumenterer Helsedirektoratet for at tiltaket er godt nok, gitt at reguleringen blir sterk og tydelig nok i sin juridiske form. Samtidig påpekes det at etterlevelsen av de presiserte kravene må følges opp med mer robuste rapporteringssystemer enn hva tilfellet er per dato. Ut fra dette foreslås det å gjennomføre innholdsregulering, men det sies også at dette kan endres hvis målsettingen ikke nås innen rimelig tid. Da er det rapporteringssystemet som lages som skal vise om målsettingen nås og hvis det ikke skjer bør antallsnormering gjennomføres. Rimelig tid anslås å være tre år.

Kravene må tydeliggjøres, argumenteres det videre, og til dels styrkes gjennom revisjon av gjeldende forskrift og heving av rettsstatusen til gjeldende anbefalte program for tjenesten. Strategien ser også fram mot ny helse- og omsorgslov for kommunene, og påpeker at spesifikasjonen av funksjonen helsestasjons- og skolehelsetjeneste må beholdes i ny lov for å tydeliggjøre de nasjonale forventningene til forebyggende innsats blant barn og unge.

Den omtalte normeringen er altså kun foreslått, den er ikke gjort gjeldende overfor kommunene. Når Helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet nå har arbeidet videre med strategien og den nye forskriften er sendt på høring, er ikke normering den valgte styringsformen. Det er valgt å satse på innholdsregulering av oppgavene helsesøster skal gjennomføre. Det er også vurdert å erstatte dagens veileder med retningslinjer ut fra en begrunnelse om at retningslinjer har en klarere status (09.09.2013).

Rapporten har status som utredning for Helse- og omsorgsdepartementet og som deres strategi for å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Selv om den formidles som relevant for kommunene, taler den ikke direkte til fagfolk og beslutningstakere i kommunene. Trolig har utredningsgruppen derfor ikke tatt hensyn til hvordan frasene ”skal”, ”bør” og ”kan” er brukt. ”Skal” brukes når oppgavene helsestasjons- og skolehelsetjenesten har skisseres og når det henvises til lov. Utover det har rapporten en beskrivende og undersøkende ordbruk med presentasjon av fakta om barnebefolkningen og tiltak og tjenester denne har krav på. Den presenterer også kunnskap om helsestasjons- og skolehelsetjenesten som på tidspunktet var ny, blant annet en undersøkelse for å kartlegge ressursbruk i skolehelsetjenesten.

Målgrupper

Denne rapporten har ikke egentlig en målgruppe i det den er skrevet som en utredning for Helse- og omsorgsdepartementet (IS-1798, 09.09.2013). Den er likevel publisert på Helsedirektoratets hjemmeside, og som vi skal se senere, leses den dermed av representanter for kommunene. På nettsiden til dokumentet heter det:

Målgruppe: Fylkesmannsembetet, politisk og administrativ ledelse i landets kommuner. Ansatte i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Samarbeidspartnere og brukere av tjenesten.
<http://www.helsedirektoratet.no/publikasjoner/Sider/default.aspx?SearchExpression=IS-1798>

På den ene siden er dette et strategisk dokument, som diskuterer mulige framtidige valg for hvordan staten skal styre skolehelsetjenesten. På den annen side listes ”ansatte i

helsestasjons- og skolehelsetjenesten” som relevant målgruppe for dokumentet.

Oppsummering

Rapporten om utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten er et utredningsoppdrag Helsedirektoratet har gjennomført for Helse- og omsorgsdepartementet og den gjennomfører en diskusjon av hva forskjellige valg angående styring av kommunenes virksomhet på feltet kan ha å bety for den kommunale autonomien. Samtidig omtaler den lovpålagte tjenester og, som vi skal se i kapittel fem, forholder kommunale representanter seg til rapporten. Veilederen om frisklivssentraler omtaler en lovpålagt tjeneste, forebyggende tiltak utover helsestasjons- og skolehelsetjeneste, men der selve frisklivssentralen ikke er lovpålagt. Den er overtalende i språkbruk, den henviser til kommunenes plikt til å yte tjenester som fremmer helse og forebygger sykdom. Den henviser altså til Helse- og omsorgsloven som regulerer etablering av sentraler, og til andre lover som regulerer drift. I omtalen av kompetanse og oppgaver brukes ”bør” i stor grad. Den har ingen overveielser om kommunal variasjon og selv om det ikke står noe om likhet eller likeverd i kommunalt tilbud eller standardisering av tiltak på tvers av kommuner, etterlater den et inntrykk av at standardisering av tiltak er en målsetting.

4.3 Faglig legitimering innen helsefeltet

Vi har som sagt i hovedsak måttet avgrense oss til å studere veiledere, heller enn (nasjonale) faglige retningslinjer. I denne seksjonen gjør vi imidlertid en avgrenset diskusjon av slike retningslinjer innen helse og omsorgsfeltet, og da med fokus på hvordan disse dokumentene legitimerer sin styring. Vi vil også se på hvordan lignende legitimeringer flyter over i veiledere.

I seksjon 3.7 viste vi til at faglige retningslinjer ikke er rettslig bindende. Vi gjentar Helsedirektoratets avklaring her:

Retningslinjer ... er ikke rettslig bindende, men faglig normerende for valg man anser fremmer kvalitet, god praksis og likhet i tjenesten på utgivelsestidspunktet.
(Helsedirektoratet 2012, 12)

Det er flere ting å si om dette sitatet. I første omgang er det viktig å være klar over at den åpenheten som denne fortolkningen muliggjør må ses i lys av at det ikke uten videre er lett å avvike fra disse retningslinjene. I veilederen om slike retningslinjer, som sitatet over er hentet fra heter det også:

Dersom helsepersonell eller institusjoner velger å fravike anbefalinger i en retningslinje, skal dette dokumenteres og begrunnes, jmfør journalforskriften § 8 - bokstav h): «Overveielser som har ledet til tiltak som fraviker fra gjeldende retningslinjer».
(Helsedirektoratet 2012, 12)

Det er åpenbart at hvis slike retningslinjer brukes som forventet, så vil de forme kommunal prioriteringer, det er jo det de er laget for å gjøre. I det følgende skal vi gjennom to korte eksempler se at noen av disse dokumentene har store styringsambisjoner, og at dette også gjelder pedagogiske styringsdokumenter som heter “veiledere”, og som ikke bare henvender seg til ren medisinsk fagekspertise. Til slutt skal vi kort vise hvordan faglige veiledere kan formulere ambisjoner som ikke bare er faglige, men også politiske.

Vårt første dokument er retningslinjen/veilederen “*Kols, Nasjonal faglig retningslinje og veileder for forebygging, diagnostisering og oppfølging*” (Helsedirektoratet 2012). Det er ikke helt klart for oss hvorfor det både er en “retningslinje” og en “veileder”. Målgruppen er leger og annet helsepersonell på alle nivåer i helsetjenesten. I stor grad er retningslinjen/veilederen rettet mot leger og sykepleiere i primærhelsetjenesten, og dokumentet legger stor vekt på medikamentell behandling av kols. Men dokumentet kommer også med mange anbefalinger av folkehelse-relatert art, knyttet til røykekutt, og griper derfor bredt inn i en kommunes utvidede helsearbeid (og vi mistenker at det er derfor den også heter “veileder”).

Dokumentet følger Helsedirektoratets veileder om retningslinjer, og slår fast at anbefalingene ikke er juridisk bindende, men at hvis man velger å avvike disse bør dette dokumenteres. Forskjellen er at det i denne retningslinjen heter at avviket fra anbefalingene skal dokumenteres i pasientens journal. Samtidig styrkes kravet om å følge dem ved at imperativet ”skal” brukes, og at dette henviser til at retningslinjen er, sitat, så “klart faglig forankret at det sjelden vil være forsvarlig å ikke gjøre som anbefalt” (IS-20129:9). Det er

klart at dette ikke gjør det enkelt å avvike fra Helsedirektoratets anbefalinger.

Vårt andre dokument heter *Overgrepsmottak: Veileder for helsetjenesten* (Helsedirektoratet 2007a). Målgruppen er «helsepersonell som arbeider i overgrepsmottaket, men alt personell i legevakt-sentralene, legevaktene og i helse- og sosialtjenesten som kommer i kontakt med overgrepssaker bør gjøre seg kjent med innholdet» (Helsedirektoratet 2007a). Men dokumentet omhandler en tematikk som involverer mange sider av det offentlige, og både politiarbeid, rettsarbeid og arbeid i skolene omtales. Hvis en kommune skal følge opp alt som står i veilederen, vil et bredt spekter av kommunale/offentlige institusjoner bli berørt; helsestasjoner, psykologi, medisin, politi, rettsvesen og skoler. Dokumentet er altså en veileder, men dette navnevalget begrunnes ikke av Helsedirektoratet. Vi spør oss imidlertid, igjen, om det er det brede nedslagsfeltet, i mange offentlige institusjoner, som begrunner navnevalget.

I sin legitimering er veilederen en “faglig retningslinje”, og følger Helsedirektoratets egen veileder for retningslinje. I introduksjonen innsnevres det lokale handlingsrommet så godt som mulig:

Anbefalingene er ikke direkte rettslig bindende, men skal langt på vei være styrende for de valg som skal tas. [...] Dersom en velger løsninger som i vesentlig grad avviker fra de faglige anbefalingene, bør en kunne dokumentere dette og gi en faglig begrunnelse for valget.

Hva vil det si at en kommune, inklusive enkeltpersoner i administrasjon og helsetjeneste som ikke vil følge veilederens anbefalinger “bør kunne dokumentere” alternativet faglig? “Bør” er her nært opptil et “skal”. Dette må så ses i lys av at den 68 sider lange veilederen er forfattet av 14 eksperter, med Helsedirektoratet i ryggen. De tilfellene der en kommunelege, eller lederen for en kommunal helseetat – eller for den saks skyld; en hel kommunal helseetat – er i stand til å etablere et *dokumentert* alternativ til denne ekspertisen er nok ganske sjeldne. Autoriteten til denne veilederen er massiv, også fordi tematikken er svært sensitiv, og her er det nok svært få som har lyst til å bli beskyldt for å ha gjort noe feil.

Det er rimelig å anta at denne veilederen vil kunne være til nytte for en kommune som skal etablere et overgrepsmottak, vi betviler ikke det. Men vi nærmer oss også en tematikk hvor det organisatoriske og lokalpolitiske kan spille en rolle, og hvor det begynner å bli vanskelig å skille det “rent medisinske” fra det politiske (se seksjon 3.7).

Betydningen av skillet mellom det medisinske og det politiske kan vi kun komme inn på med et enkelt lite eksempel, og da ikke fra veilederne over. Vi skal tilbake til den formuleringen vi har hentet fra Helsedirektoratets veiledning om retningslinjer:

Retningslinjer ... er ikke rettslig bindende, men faglig normerende for valg man anser fremmer kvalitet, god praksis og likhet i tjenesten på utgivelsestidspunktet.

Fokuset vårt nå er på den lille formuleringen “likhet i tjenesten”. Den er ikke triviell, og som sagt i seksjon 3.7: “i god praksis og likhet i tjenesten” forenes fag og politikk. Politikken er ikke helt uproblematisk. Hvor er ønsket om likhet i tjenesten hjemlet? I Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, § 1.1 heter det:

Lovens formål er særlig å:

1. ...
2. fremme sosial trygghet, bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer. (Vår understrekning)

Altså, loven skal ”bidra til likeverd”, ikke likhet. Likhet er ikke likeverd, det er noe av det vi kan lese ut av Meld. St. 12, 2011–2012, og i det ønsket om å ta hensyn til lokal variasjon som denne stortingsmeldingen formulerer (se sitat seksjon 1.1). Likeverd er et begrep som i mye større grad tar hensyn til ulikhet som et gode. Det kan dreie seg om ulikhet i organisasjonsformer, ulikhet i kulturelle uttrykk, ulikhet i prioriteringer mellom det som staten ville si var ellers like gode formål. Og det er ved å ta hensyn til slike ulikheter at likeverd kan fremmes.

Hvordan ville en faglig retningslinje (eller en veileder) i helsevesenet sett ut hvis den hatt som ambisjon å fremme “kvalitet, god praksis og likeverdighet i tjenesten”? Hvor mange retningslinjer og veiledere hadde trengt en revisjon for å ta hensyn til den lokale

variasjonen som begrepet “likeverdighet” impliserer? Det er et spørsmål vi her ikke er i nærheten av å besvare, men som det likevel er viktig å reise.

4.4 Veiledere innenfor skole

Innenfor grunnskoleopplæringen ser vi på tre veiledere. Dette er for det første *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*,⁵ som er en veileder til lovverket og to veiledere som kom i forbindelse med kunnskapsløftet, veiledning til læreplanen i fremmedspråk⁶ og veiledning i valgfaget fysisk aktivitet og helse.⁷ Begrunnelsen for valg av veiledere er at den førstnevnte retter seg mot skoleeier, det vil si kommunene og den lokale folkevalgte friheten. De to veilederne under kunnskapsløftet derimot retter seg mot profesjonene på den enkelte skole og den profesjonelle handlefriheten.

4.4.1 Generelt om veiledere innenfor skolesektoren

Veilederne innenfor skolesektoren utarbeides av Utdanningsdirektoratet. Dels skjer dette etter en direkte bestilling fra departementet, dels på direktoratets eget initiativ og for det tredje etter ønske eller oppfordringer blant annet fra kommunene.

Generelt kan vi skille mellom tre nivåer for veiledere innenfor utdanningssektoren:

1. Veiledere til regelverket
2. Veiledere til læreplaner
3. Veiledere innenfor utviklingsarbeid

I tillegg kommer rundskriv, som slik våre kilder i Utdanningsdirektoratet ser det, har høyere juridisk status enn veiledere til regelverket.

⁵ http://www.udir.no/Upload/Brosjyrer/5/Veiledn_Spesialundervisn_2009.pdf

⁶ <http://www.udir.no/Lareplaner/Veiledninger-til-LK06/Veileder-fremmedsprak-cont/Undervisningsveiledning-til-lareplan-i-Fremmedsprak/>

⁷ <http://www.udir.no/Lareplaner/Veiledninger-til-lareplaner/Valgfag-veiledninger/Veiledning-i-valgfaget-fysisk-aktivitet-og-helse1/>

Veilederne innenfor de tre ulike kategoriene har ulik juridisk status fra Utdanningsdirektoratets side. En *veileder til regelverket* har klartest juridisk status, i det den i følge våre kilder i utdanningsdirektoratet, representerer direktoratets forståelse av hvordan regelverket skal tolkes. Våre informanter i Utdanningsdirektoratet opplever at denne tolkningen har høyere autoritet, sammenliknet med andre tolkninger av regelverket. Dette er imidlertid ikke hjemlet i lov, og kommunene kan tolke regelverket uavhengig av veilederne. Dette innebærer at det fortolkningsrom som ligger i regelverket opprettholdes som lokal handlefrihet, samtidig som veilederne gir uttrykk for gitte tolkningsstrategier.

Veiledere til regelverket gir ikke faglige anbefalinger. Det spesifikt faglige overlates til kommunene å definere og gir slik innhold til den profesjonelle handlefriheten lokalt. *Veilederen til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*, som vi drøfter her, er en revidering av veilederen for *Spesialundervisning i grunnskolen og videregående opplæring*, og vår versjon av veilederen daterer seg til 2009. Den største forandringen i revideringen er at faglige pedagogiske anbefalinger ble tatt ut og at direktoratet rendyrket det juridiske. Veilederen er utarbeidet i forhold til Opplæringsloven kapittel 5, om spesialundervisning, der det blant annet heter:

Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.

(Opplæringsloven §5-1).

Som veileder til regelverket er direktoratet også meget bevisst ordbruken i form av *kan* eller *skal*, spesielt der veilederen henviser til eller bygger på lovverket. Dette er viktig, gitt at veiledere til regelverk også har fylkesmannen som målgruppe. I fylkesmannens klagebehandling legges denne veilederen til grunn, som statens tolkning, selv om det også måtte finnes andre tolkningsalternativer enn de som kommer til uttrykk i veilederen. Hensikten er å legge til rette for mest mulig lik regelverksforståelse og normere prosessene knyttet til tildeling av spesialundervisning etter opplæringsloven kapittel 5.

Dette gjelder imidlertid det juridiske handlingsrommet, men innenfor dette er det et stort pedagogisk handlingsrom. Rammene

rundt denne handlefriheten ligger i regelverket, og det er dette veilederen gir en innføring og veiledning i.

Innenfor utdanningssektoren vil *rundskriv* ha noe av samme juridiske status som en veileder til regelverket, og det kan av og til være en avveining om noe skal utferdiges som veileder til regelverket eller rundskriv. Dette var også en avveining ved utarbeidelsen av *veilederen til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*. Våre kilder i utdanningsdirektoratet skiller klart mellom rundskriv og veileder. Rundskriv defineres som å ha en enda tydeligere juridisk status enn veiledere til regelverket, gjennom om mulig enda klarere å si noe om hvordan et regelverk skal forstås.

Et nyere og meget interessant eksempel på et rundskriv er rundskrivet til kroppsøving (Udir-8-2012 Endringer i faget kroppsøving). Denne har rektor som målgruppe og baserer seg på at rektor formidler videre til lærere. Kroppsøving er et spesielt fag, i det karakterfastsettelsen avviker fra praksis i øvrige fag ved å basere seg på både innsats og kompetanse. Dette er bakgrunnen for at direktoratet har laget et rundskriv for faget.

Veilederne til læreplanen er mer faglige anbefalinger og retter seg mot den profesjonelle handlefriheten. Læreplanen har forskriftstatus og veilederne til denne gir mulige eksempler på hvordan lærerne *kan* innrette sin undervisning, basert på anbefalinger og råd.

Forskjellene i ordbruken mellom de to ulike formene for veiledere er derfor bevisst fra utdanningsdirektoratets side, med et sterkere innslag av imperativene *må* og *skal* i veiledere til regelverket enn tilfellet er for veilederne til læreplanen, der *bør* formen er mer utbredt. Det ligger i dette at veilederne til regelverket retter seg mot skoleiere, mens veilederne til læreplanen retter seg mot den enkelte lærer.

Veiledere innenfor utviklingsarbeid retter seg blant annet mot metodeanvisninger og skolen som ressurssektor.

Veilederne til læreplanen tar utgangspunkt i de nye læreplanene som fulgte etter Kunnskapsløftet som kom i 2006. Til grunn for Kunnskapsløftet lå Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004), *Kultur for læring* fra Utdannings- og forskningsdepartementet

(Utdanningsdirektoratet 2007), som pekte på at det ennå var en avstand mellom tilpasset opplæring og elevenes ferdigheter i ulike fag. Det var derfor politisk enighet om å søke å endre dette gjennom *Kunnskapsløftet*. Som ledd i reform 06, utviklet Utdanningsdirektoratet ny læreplan, Læreplanverket for Kunnskapsløftet L06. Dette er et meget sentralt styringsdokument under reformen. Læreplanverket har status som forskrift til opplæringsloven og er selve fundamentet for grunnopplæringen.

Læreplanen har en generell del med prinsipper for opplæringen og en del for faglige læreplaner. Den nye læreplanen understreker viktigheten av en styrking av de fem grunnleggende ferdigheter, evne til å uttrykke seg muntlig, lese, regne, uttrykke seg skriftlig og å kunne bruke digitale verktøy. Utviklingen av de grunnleggende ferdighetene skal prioriteres i alle fag. De grunnleggende ferdighetene er integrert i kompetansemålene, som forteller hva elevene skal kunne mestre etter opplæring på ulike trinn (Rundskriv F-13/04).

Utdanningsdirektoratet hadde i utgangspunktet ikke til hensikt å lage veiledere til Kunnskapsløftet. Den enkelte skole og lærer ble ansett å kjenne behovene best og hensikten var ikke at staten skulle bestemme innholdet i undervisningen gjennom Kunnskapsløftet. Direktoratet ble imidlertid møtt av et ønske om, og ikke minst et stort behov for, veiledning fra lærere og skoler. Dette kom til uttrykk i ulike kartlegginger som ble gjort (jmfør for eksempel Rødnes og de Lande 2012) og ikke minst ved at direktoratet ble kontaktet av blant annet skoler og kommuner.

Veilederne til læreplanene retter seg dermed mot det faglige skjønnet som utøves på den enkelte skole, av den enkelte lærer og har slik en annen status enn veiledere til regelverket, som *veilederen til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*, som retter seg mot kommunens handlefrihet som skoleeier. Det er læreplanen som er forskrift, og veilederne til denne inneholder kun anbefalinger og råd på hvordan skolene *kan* innrette seg i forhold til læreplanene. Disse veilederne bruker derfor helt bevisst *kan* formen, og ikke *skal*. I de tilfellene disse veilederne, som de to vi drøfter her, benytter seg av *må* og *skal*, er dette på meget generelt grunnlag. Snarere gis det konkrete eksempler som skolene står helt fritt i forhold til hvorvidt de vil velge.

Kommunene har et tolknings- og handlingsrom innenfor de rammer som følger av lov og forskrift. Veiledere til disse vil slik være et styringsverktøy. Utdanningsdirektoratets veiledende funksjon vil slikt sett både bære preg av *styring* og *støtte*. Direktoratet definerer mye av sin virksomhet med veilederne innenfor dette begrepsparet. Veiledere til regelverket oppleves av våre kilder i utdanningsdirektoratet å ha et sterkere innslag av styring.

Vi har i denne studien valgt ut en veileder til regelverket og to veiledere til læreplaner.

4.4.2 Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning⁸

Veilederen for spesialundervisning er svar på en helt konkret bestilling fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet og retter seg mot opplæringsloven kapittel 5. I oppdraget lå å revidere veilederne for *Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring* som sist ble revidert i 2004. Allerede i innledningen slås det fast at det forutsettes at de som arbeider med spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, *har en riktig og felles forståelse av regelverket og en felles referanseramme* (s.1.) Dette gir en klart normerende ramme for forståelse av veilederens intensjon.

Veilederen har fra Utdanningsdirektoratets side en klar funksjon i forhold til å skulle gi uttrykk for hva staten forventer at kommunene gjør. Dette retter seg særlig mot *prosessen* innenfor veilederens temaområde. Gitt at vedtak om spesialundervisning er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, har veilederen som formål å sikre elevenes individuelle rettigheter.

I dette avsnittet skal vi gå nærmere inn på ordbruken i denne veilederen og se på hvordan råd og anbefalinger kommuniseres til kommunene. I dette vil vi også se i hvilken grad det kommuniseres et kommunal handlingsrom.

Vi vil først kort presentere veilederen, ved dens tema, målgruppe og hensikt. Deretter går vi tettere inn på språkbruk og rommene for kommunal autonomi.

⁸ Bestemmelsen om førskolebarn er flyttet til barnehageloven.

Generelt om veilederen

Tema: Denne veilederen retter seg mot spesialpedagogisk hjelp for skolepliktig alder samt spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring. Dette kommer frem av veilederens innledning. Veilederen bygger på sentrale prinsipper for den norske opplæringsloven, som likeverd, inkludering og tilpasset opplæring.

Målgruppe: Veilederen retter seg mot skoleeiere, ikke lærere. Veilederen er ment å gi faglige og administrative aktører i kommune/fylkeskommune, skole, barnehage og PPT en samlet oversikt over lovens regler på området.

Fylkesmannen er ikke i målgruppen for veilederen, som retter seg mot kommunene. Denne kan imidlertid benytte veilederen i sin klagebehandling og eventuelt ved tilsyn. Dette er imidlertid ikke til hinder for at det også kan ligge andre tolkningsmuligheter i loven enn de som kommer til uttrykk i veilederen og som det være legitimt for kommunene å vektlegge. Dette kan representere et klassisk styringsdilemma i den statlige styringsmodellen som her kommer til anvendelse. Mens kommunene kun er styrt gjennom lov og forskrift, og til syvende og sist underlagt Stortinget, er Fylkesmannen et statlig organ som kan instrueres av direktoratene. Kommunene kan imidlertid ikke instrueres av direktoratene, og vil kunne stå fritt i forhold til for eksempel Utdanningsdirektoratets tolkninger av loven, gitt at loven åpner for andre tolkningsalternativer. Dette blir et dilemma når veilederen benyttes som standard for tilsyn og klagebehandling.

Hensikt: Veilederen er ment å gi målgruppen en samlet oversikt over *bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 5 om spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp*, som det heter i innledningen til veilederen. Dette omfatter også en oversikt over ansvars- og oppgavefordeling mellom de ulike aktørene.

Veilederen er ment å *bidra til å sikre at barn og unge får oppfylt sine rettigheter etter opplæringsloven kapittel 5*, som det videre heter i innledningen. For å oppnå dette fremheves det innledningsvis i veilederen viktigheten av at de som *arbeider med spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, har en riktig og felles forståelse av regelverket og en felles referanseramme*. Det heter videre at veilederen skal *være til hjelp for samarbeid mellom barnehage, skole, PP-tjeneste, kommune*,

fylkeskommune og andre for å sikre at minstekravene i opplæringsloven oppfylles, og for å forbedre kvaliteten på det tilbudet barnet/ eleven får.

Veilederen har en instruerende og belærende intensjon knyttet til lovfortolkning og prosessene rundt tildeling av spesialundervisning. Dette kommer også til uttrykk når det heter at de som arbeider med spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning også må *forstå sammenhengen mellom de ulike bestemmelsene*, som det heter i innledningen til veilederen. Dette begrunnes med hensynet til å sikre barn og unges rettigheter.

I tillegg er veilederen også ment å *bidra til å skape et felles språk knyttet til saksgang og behandlingsrutiner i hele opplæringssektoren*, som det heter i innledningen til veilederen. I dette ligger en ambisjon om å standardisere saksbehandlingen, noe som lukker kommunenes autonomi på området. Dette er imidlertid ikke hjemlet i lov, og må oppfattes som veiledende for kommunene.

Nærmere om språkbruk i veilederen

Våre informanter i Utdanningsdirektoratet gir uttrykk for at de har vært meget bevisst imperativformene ”må” og ”har plikt til” i denne veilederen. Veilederen går ikke inn i lokale vurderinger knyttet til elevens behov.

Dette kan illustreres med noen eksempler fra veiledningsteksten.

Det forebyggende tillegges relativt stor betydning i denne veilederen. Verdien av hva som kalles ”tidlig innsats” understrekes helt innledningsvis, hvor det heter at *tidlig innsats må forstås både som innsats på et tidlig tidspunkt i et barns liv, og tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes i førskolealder...*⁹ Deretter relateres *tidlig innsats* til *forebyggende handling*. Denne prioriteringen i veilederen begrunnes med å henvise til grunnleggende samfunnsverdier, i tillegg til at dette også går frem av opplæringslovens §1-3.

På tross av denne understrekingen av *tidlig innsats*, definerer ikke veilederen hva en her konkret forventer av kommunene. Dette blir det opp til kommunene selv å definere. Formuleringer som for eksempel at *hvert individ må forstås og møtes ut fra sin bakgrunn, sine forutsetninger, sitt behov og sine interesser.... læring og vurdering må fokusere*

⁹ ”Tidlig innsats” anvendes i et livslangt perspektiv i utdanningsløpet i veilederen.

på potensialet til barn og unge ..., (s.6) forutsetter således lokale og profesjonelle vurderinger for å være meningsbærende. Behov og tilpasning representerer også størrelser det vil være vanskelig å utferdige klare retningslinjer for.

I kapittel 2, *Spesialpedagogisk hjelp for opplæringspliktig alder*, vises det videre til at opplæringsloven §5-7, gir en *rett* til spesialpedagogisk hjelp, når barn under opplæringspliktig alder har *særlige behov*. Dette er en *individuell rett*, som trer i kraft om det foreligger *særlige behov*. Vi ser altså at loven definerer en rett, men knytter det til en skjønnsbasert størrelse når retten trer i kraft. Veilederen går ikke inn på hvilke standarder som skal ligge i dette skjønnnet, men viser blant annet til at også andre bestemmelser i opplæringsloven kapittel 5 kommer til anvendelse når det skal vurderes om et barn har rett til spesialpedagogisk hjelp. Disse andre reglene, blant annet § 5-7 annet ledd, § 5-4 annet og tredje ledd og §5-3, går i hovedsak på prosessuelle sider ved selve saksgangen, som samtykke fra foreldrene og at tilbudet så langt det er mulig, skal utformes i samarbeid med eleven og/eller foreldrene, samt at det er kommunens ansvar å fatte enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp og utferdigelse av sakkyndig vurdering. Dette innebærer at veilederen ikke går inn og definerer standarder i selve utøvelsen av skjønn knyttet til behovet, men angir prosessuelle normer for selve saksbehandlingen.

Vedtak om spesialundervisning er enkeltvedtak etter forvaltningsloven og denne kommer til anvendelse. *Gangen i en sak om spesialpedagogisk hjelp* (s.8) er også definert i veilederen, i et avsnitt ved dette navn og inneholder en rekke prosessuelle regler som må følges. Det heter blant annet at det *må innhentes samtykke fra foreldrene*, (s.8) at *PP-tjenesten har plikt til å rådføre seg med foreldrene i arbeidet med å utforme tilbud om spesialpedagogisk hjelp* (s.9). I tillegg kommer ulike regler knyttet til evaluering etc.

I avsnittet *Særlige behov for spesialpedagogisk hjelp*, (s.9) understrekes det at *vurderingen av barnets behov for spesialundervisning må gjøres ut fra barnets behov og ikke ut fra barnehagens tilpasning/tilrettelegging, utbytte og likeverd* (s.9). Det heter også samme avsnitt at *rett til spesialundervisning inntreder dersom eleven ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet*, jf. §5-1, (s.9).

Veilederen opererer her med imperativsformen *må* når den understreker at det er barnets behov som står i sentrum, som for

eksempel når det heter at ...*vurderingen må gjøres ut fra barnets behov og ikke ut fra barnehagens tilpasning/tilrettelegging, utbytte og likeverd, (s.9).*

Disse eksemplene understreker kommunale vurderingers rolle knyttet til å sette selve prosessen med å tildele spesialundervisning i gang. I det øyeblikk en etter kommunale vurderinger er av den oppfatning at det foreligger et behov, er det satt klare krav til prosessen frem mot tildeling av henholdsvis spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp.

Veilederen som bidrag til økt regelverkskompetanse

Veilederen har, slik våre informanter i utdanningsdirektoratet uttrykker det, til formål også å øke "regelverkskompetansen" i kommunene, som skoleeier. Dette handler dels om å øke kompetansen i kommunene om hvordan de ulike paragrafene i opplæringslovens skal forstås i forhold til hverandre, men også hvordan lovens ulike bestemmelser står i forhold til andre relevante lover.

Således heter det for eksempel i forbindelse med veilederens ord rundt spørsmålet om barnets behov for spesialpedagogisk hjelp, at:

Vilkåret i § 5-7 (i opplæringsloven, red. merk.) er at barnet har et særlig behov for spesialpedagogisk hjelp. Det som er likt i §§ 5-1 og 5-7, er at vurderingen skal gjøres på grunnlag av barnets/elevens behov, (s.9).

Eller som i forbindelse med veilederens ord om sakkyndig vurdering, hvor det heter at før:

det fattes enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp etter §5-7, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av de særlige behovene til barnet, jf. §5-3 første ledd, (s.10)

Det er verdt å merke seg at veilederen benytter imperativformen *skal* i det siste eksemplet. Dette representerer en presisering av § 5-7 i opplæringsloven hvor det blant annet heter at:

Barn under opplæringspliktig alder som har særlege behov for spesialpedagogisk hjelp har rett til slik hjelp. ..Hjelpen kan knytast til barnehagar, skolar, sosiale og medisinske institusjonar og liknande, eller organiserast som eige tiltak. Hjelpa kan også givast av den

pedagogisk psykologiske tenesta eller av ein annan sakkunnig instans. (Opplæringsloven §5-7).

Her sier altså veilederen at når det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter denne bestemmelsen, *skal* det forligge en sakkyndig vurdering. Dette refererer til opplæringsloven §5-3, hvor det heter at:

Før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter §5-1 eller vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter §5-7, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven.

Veilederen gjentar her bare det imperativ som allerede ligger i opplæringsloven og representerer ingen skjerping lovens ordlyd på dette området.

Veilederen varierer ellers ordbruken når det kommer til de avsnittene hvor en opplyser og presiserer de krav som fremkommer i opplæringsloven. Således benyttes formen *bør* når en skal utdype kravene i opplæringsloven §5-3. Det heter her i veilederen at kravene:

i §5-3 i forhold til om et barn har behov for spesialpedagogisk hjelp, bør tolkes som følger: I den sakkyndige vurderingen skal det blant annet utredes og tas standpunkt til: Sen utvikling....(vår understrekning) (veilederen s.10)

I opplæringsloven §5-3 heter det at:

Den sakkyndige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til

- Eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet
- Lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa
- Realistiske opplæringsmål for eleven
- Etc.

(Opplæringsloven §5-3).

Her sier veilederen at loven §5-3 *bør* tolkes dit hen at den sakkyndige vurderingen *skal* utrede, blant annet lærevansker hos

eleven, mens loven §5-3 sier at den sakkyndige vurderingen *skal* utrede og ta standpunkt til lærevansker etc. hos eleven.

Her benyttes både formen *bør* og *skal* i veilederens presisering av lovparagrafen, men der det heter at lovens imperativ *bør* tolkes dit hen at det *skal* gjøres en sakkyndig utredning. Her kan en nesten tolke veilederen til å være noe mindre instruerende enn lovteksten. Slik vil dette kunne gi kommunene noe større handlingsrom, selv om veilederen også sier at imperativformen *skal* i loven, *bør* tolkes som *skal*. I en diskusjon av veilederens føringer på det lokale handlingsrommet vis a vis det handlingsrommet som ligger i lovens ord, er veilederens formulering interessant.

Innføringen i regelverket og veiledning kan også gå på tvers av ulike veiledere og rundskriv. Dette kan illustreres med to eksempler.

Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning viser til Kunnskapsdepartementets rundskriv F-02-2009 *Statstilskudd til drift av barnehager* når det gjelder å definerer skillet mellom det enkelte barns rett til spesialpedagogisk hjelp etter opplæringslovens §5-7 og tildeling av midler til en generell styrking av barnehager, der det er barn med nedsatt funksjonsevne (s.13). Her kan det være en viss grad av overlapp, for eksempel ved ansettelse av assistent, som behandles i rundskrivets punkt 3.2.2. Her viser imidlertid veilederen til opplæringsloven til at kommunen har det overordnede ansvaret for å gi barn med nedsatt funksjonsevne plass i barnehage, men åpner samtidig for at vurderingen knyttet til hva som er *nødvendig*, gjennomføres av kommunene.

Et annet eksempel har vi i forhold til Kunnskapsdepartementets rundskriv F-39-01, hvor det heter at "kommunen må fatte et enkeltvedtak der det fremgår klart hvilket tilbud om spesialpedagogisk hjelp et barn skal få...og som således må til for å oppfylle den retten barnet har etter opplæringsloven §5-7....Dette betyr for eksempel at dersom kommunen mener det er nødvendig ..." [...].Departementet forstår likevel loven slik at kommunen ikke trenger å dekke fradrag i foreldrebetalingen dersom...."(Rundskriv F-39-01, jamfør også veileder til opplæringsloven s.14). Her tar veilederen etter opplæringsloven mål av seg om å øke kunnskapsnivået i kommunene om regelverket, ved å knytte seg opp mot hvordan tilgrensende bestemmelser er tolket i andre

veiledere og rundskriv. Dette er blant annet gjort ved helt konkret å vise til lovforståelse i andre rundskriv, som i dette tilfelle knyttet til foreldrebetaling, rundskriv F-39.01.

I veilederens kapittel om overgangen mellom barnehage og skole og mellom ulike skoler (s.15) vises det til den supplerende veilederen *Fra eldste til yngst. Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole*, som gir anbefalinger for å gjøre overgangen så god som mulig. Det understrekes at det er kommunenes ansvar å lage rutiner for hvordan samarbeid rundt dette skal gjennomføres. Således brukes formen *bør*, i det det heter at *kommunen bør utarbeide rutiner* for dette. Den kommunale handlefriheten i dette understrekes når det videre heter at:

Opplæringsloven inneholder ingen regulering av dette, og det er opp til kommunen og eventuelt fylkeskommunen (dersom det er overgang til videregående opplæring) å avgjøre hvordan overgangen skal gjennomføres (veilederen s.15).

Her vises det forøvrig til at reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven kommer til anvendelse.

Understreking av kommunens ansvar, samtidig som kommunenes handlefrihet understrekes

Veilederen er eksplisitt på kommunenes ansvar for å fatte enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning (jamfør avsnitt 2.5, s.11). Det heter samme sted at det er samme kravene til begge typer enkeltvedtak. Dersom enkeltvedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, som det heter i avsnitt 2.5 i veilederen, foreligger det en *plikt* til å rådføre seg med foreldrene og en *plikt* til å legge vekt på deres synspunkter (jamfør avsnitt 2.5, s.11).

Veilederen understreker at det:

er kommunen som har ansvaret for at barn som har rett til spesialpedagogisk hjelp, faktisk mottar den hjelpen som er forutsatt i vedtaket (veilederen s.11).

Kommunenes handlingsfrihet til å organisere hjelpen er imidlertid understreket, blant annet når det heter samme sted at *hjelpen kan organiseres på mange måter*. Her tillegges blant annet PP-tjenesten en

viktig rolle både når det skal tas stilling til hvem som skal organisere og hvordan barnets hjelp skal organiseres.

Her legger også veilederen opp til høy grad av målstyring, når det heter at det:

sentrale med hjelpen og de som bistår med denne, er at tiltaket skal bidra til å hjelpe barnets læring eller utvikling (veilederen s.11).

Hjelpen kan gis i skolen, barnehagen eller der kommunen finner det hensiktsmessig. Det avgjørende er i følge veilederen, hvilket behov barnet har, og at dette behovet kan avhjelpest på en best mulig måte.

Her understrekes med andre ord kommunenes handlefrihet i forhold til organiseringen av tiltakene, og det målstyres ved å understreke at det er barnets behov som skal avhjelpest.

Når det kommer til det konkrete innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen og vurderingen av hvorvidt et behov foreligger i utgangspunktet, er dette i stor grad opp til kommunene å avgjøre, gitt at de prosessuelle kravene innfris. Dette kommer også til uttrykk mange steder i veilederen, som for eksempel når det i forbindelse med et pålegg om at den spesialpedagogiske hjelpen *alltid skal inkludere tilbud om foreldrerådgivning* (s.12). Da heter det samme sted videre at, *Hvordan dette skal gjennomføres, er det opp til kommunene å avgjøre* (s.12).

Veiledning av kommunale vurderinger

Veilederen bruker imidlertid mye plass på å veilede kommunene angående vurderingene de gjennomfører om avvik i et barns læring innenfor det ordinære undervisningsopplegget er så stort at det betinger et vedtak om spesialundervisning. I dette inngår en gjennomgang av formålet med opplæringen, samt de sentrale prinsipper i opplæringen knyttet til likeverd, inkludering og tilpasset opplæring (kapittel 4 i veilederen).

Det gis også en veiledning i elevens rett til spesialundervisning som knyttes blant annet til et begrep om *tilfredsstillende utbytte* (kapittel 5 i veilederen). *Det heter blant annet at retten til spesialundervisning er knyttet til elevens mulighet for tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet* (s.29). Hvor det deretter tydeliggjøres at behovet

for spesialundervisning både skal vurderes ut fra forhold knyttet til den enkelte eleven og til forhold ved det ordinære opplæringstilbudet. Veilederen går deretter inn på standarder ved undervisningen, i relasjon til eleven, som skal benyttes i vurderingen. Dette knyttes blant annet til hvilke organisatoriske og pedagogiske differensieringstiltak som benyttes, og hvilken oppfølging som gis den enkelte elev (s.31). Veilederen er relativt detaljert angående *sider ved opplæringen som bør vurderes* (s.38). Veilederen benytter altså *bør-formen* når den veileder kommunene i hvordan de skal utføre vurderinger. Veilederen er også åpen for at det i en del tilfeller vil være individuelle opplæringsmål for en elev. Det heter for eksempel at:

i en del tilfeller er det vanskelig å ta stilling til hva som bør være opplæringsmål for en elev, og dermed også i hvilken grad det bør gjøres unntak fra hele fag eller deler av fag (veilederen s.39).

Dette overlater veilederen til kommunene å vurdere, og nøyer seg med å påpeke at:

skoleeier har ansvaret for at det blir tatt stilling til disse spørsmålene på en forsvarlig måte (Veilederen s.39).

Veiledning av saksgangen

Siden tildeling av spesialundervisning er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, kommer denne til anvendelse. Om saksgangen heter det nærmere i veilederen at hele:

prosessen fra læreren, foreldrene eller eleven selv får mistanke om at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen til det foretas sakkyndig vurdering, enkeltvedtak fattes, IOP utarbeides og til eleven mottar spesialundervisning, behandles i veilederen som de ulike skrittene i saksbehandlingen (Veilederen s.42).

Dette utdypes i et eget kapittel (kapittel 6 i veilederen).

Her defineres det en rekke *plikter* for kommunene, *ansvar* plasseres og ulike parters *rettigheter* defineres og veilederen bruker her imperativformen.

Innledningsvis defineres gangen i en sak om spesialundervisning og her heter det for eksempel at *skolen/læreren plikter å vurdere elevens læringsutbytte kontinuerlig* (s.42), at eleven og foreldrene har *rett til å be om en vurdering* (s.42), og at *rektor har ansvar for å behandle saken* (s.42). Her gjentar og presiserer veileder i hovedsak det som står i opplæringsloven §5-4, hvor det blant annet heter at:

Eleven eller foreldra til eleven kan krevje at skolen gjer dei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng. Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades (opplæringsloven §5-4, første ledd.)

Når det for eksempel står i loven at eleven eller foreldrene kan kreve at skolen gjør undersøkelser, defineres dette i veilederen som at eleven og foreldrene har en rett. Det heter for eksempel at foreldre og eleven har en selvstendig *rett* til å kreve at skolen foretar de nødvendige undersøkelser av om eleven har behov for spesialundervisning (avsnitt 6.3.2, side 48 i veilederen). Hvorvidt dette kan sies å være en presisering eller skjerping blir en vurderingssak. I realiteten ligger det uansett intensjoner om en rettighet i lovens ord, som bare tas til følge i veilederen.

Når vi her derfor ser eksempler på hvordan veilederen i sin ordbruk alternerer mellom å definere plikter, fordele rettigheter og plassere ansvar, bygger den derfor i stor grad på lovens ord.

Plikten defineres blant annet i forhold til å vurdere elevens læringsutbytte, samtidig som det også, med utgangspunkt i lovens ord, defineres en *varslingsplikt* (Veilederen s.46 og opplæringsloven §5-4) for undervisningspersonalet. Her er veilederens ord ikke skjerpene i forhold til loven, men understrekende og presiserende.

Når det for eksempel i opplæringsloven §5-4 første ledd annet punktum heter at:

Undervisningspersonalet *skal* vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades,

sier veilederen at:

I tilfeller hvor undervisningspersonalet får mistanke om at en elev trenger spesialundervisning, *skal* de melde fra til rektor (Veilederen s.46).

Her benyttes imperativformen *skal* begge steder, men i veilederen drøftes dette under et avsnitt om *skolens plikt til å vurdere elevens læringsutbytte med varslingsplikten* som tema, (veilederen s. 46, avsnitt 6.3.1). Dette understreker, om ikke akkurat skjerper, lovens ord.

Bør-formen - Når det kommer til skolens kartlegging av elevens behov, benyttes imidlertid igjen *bør-formen*. Det heter blant annet at *skolen bør vurdere både individfaktorer og systemfaktorer...* (veilederen s.46). Det vises også til områder *som er aktuelle å kartlegge* (veilederen s.47), i den forbindelse. Her legger veilederen opp til kommunal handlefrihet ved å peke på at det gjøres vurdering av læringsmiljøet, men definerer noen mulige standarder for vurderingene (veilederen s.47).

Rettigheter – Kapittel 6, om saksprosessen, definerer også noen rettigheter, både for eleven og for foreldrene. Disse er ment å sikre deres medbestemmelse og samtidig sikre ivaretagelsen av de *ulovfestede prinsippene innenfor forvaltningsretten*.¹⁰ Således har eksempelvis *eleven rett til undervisvurdering fra første årstrinn*, (veilederen s.47), dette i henhold til forskrift til opplæringsloven §3-11.

Veilederen har også et eget avsnitt som definerer *foreldrenes og elevenes rett til å kreve at skolen gjør undersøkelser* (avsnitt 6.3.2., s.48). Dette retter seg mot den retten som defineres i opplæringsloven §5-4.

Krav til saksgangen er sentralt i veilederen. Kravet går sammen med defineringen av pliktene. Her skal vi bare presisere et viktig krav som stilles, men som samtidig åpner for betydelig lokalt handlingsrom; nemlig organiseringen av PP-tjenesten.

I opplæringsloven §5-6 heter det:

Kvar kommune og kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogisk-

¹⁰ Disse er også relevante og viktige inn i behandlingen av enkeltsaker om tildeling av spesialundervisning, jamfør her veilederen side 43-44. De behandles nærmere nedenfor.

psykologiske tenesta i ein kommune kan organiserast i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen.

Veilederen viser her til hvilke muligheter kommunene har til å inngå interkommunalt samarbeid, jamfør kommuneloven §27 (s.54).

For øvrig er lovens ord tilstrekkelig, og veilederen viser til dette, når det gjelder kravet om sakkyndig vurdering og minstekravene for denne, jamfør opplæringslovens §5-3. Veilederen utdyper de minstekrav loven setter, og understreker at dette er minimumskrav.

Forvaltningsrettslige prinsipper gjelder også i behandlingen av enkeltvedtak om spesialundervisning

Veilederen presiserer at de ulovfestede prinsippene i forvaltningsretten også kommer til anvendelse i behandlingen av enkeltvedtak om spesialundervisning. Dette omfatter forsvarlighetsprinsippet, saklighetsprinsippet, forbudet mot vilkårlige avgjørelser, sterkt urimelige avgjørelser og forbudet mot usaklig forskjellsbehandling. Veilederen utdyper disse og setter med dette enkeltvedtak om spesialundervisning inn i en større forvaltningsrettslig kontekst (ss.43-44).

Samlet vurdering av veilederen

Veilederen legger til grunn at det er en kommunal vurdering hvorvidt det foreligger et behov for spesialundervisning. Men det øyeblikk kommunen vurderer det dit hen at dette er tilfelle, trer en rekke prosessuelle regler i kraft. Disse går frem av opplæringsloven kapittel 5 og understrekes i veilederen. Veilederen ligger her tett på de bestemmelser som fremgår av opplæringsloven og presiserer disse. Lovteksten er her svært kortfattet og veilederen foretar en rekke presiseringer av denne. I dette detaljerer og utfyller veilederen de bestemmelser som kommer til uttrykk i loven, blant annet ved å presisere hvilke plikter ulike aktører har. I dette benyttes *skal* formen. Tildeling av spesialundervisning er dessuten enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og denne kommer til anvendelse. Både lov og de presiseringer som fremgår av veileder har til hensikt å standardisere prosessene kommunene imellom når det gjelder fordeling av spesialundervisning. Dette er et ledd i det overordnede mål innenfor grunnskoleopplæring, knyttet til likeverdighet og tilpasset undervisning. Det vises ikke til lokal

handlefrihet i veilederen eller at den kun er veiledende for kommunene.

Veilederen setter heller ikke opp normer for timetall eller profesjonell kompetanse, utover å tydeliggjøre den rollen PPT har i fordelingsprosessen.

Veilederens legitimitet er knyttet til å gi kommunene en oversikt over de bestemmelser som fremgår av opplæringsloven kapittel 5, om spesialundervisning. Det fremgår av innledningen til veilederen. Loven gir en rekke imperativer på området, og veilederen gjentar en del av disse og gir utfyllende eksempler og forklaringer som har til hensikt å øke kommunenes forståelse av de imperativer som ligger i loven.

Veilederen innehar dermed en rolle, dels som utdypende i forhold til lovteksten, og dels som forklarende og illustrerende i forhold til denne. Veilederen går ikke inn i faglige standarder, men utdyper og konkretiserer de prosessuelle kravene som fremgår av opplæringsloven.

Veilederen retter seg med dette mot kommunene som skoleeiere og som besluttsende organer, og ikke de pedagogisk ansvarlige på den enkelte skolen, det vil si lærerne. Det faglige innholdet i spesialundervisningen faller derfor utenfor det som tematiseres i veilederen.

Den differensierte ordbruken som forligger i veilederen, følger ordbruk i lov og forskrift. Således er for eksempel kravene om foreldremedvirkning/samtykke ufravikelig i loven, noe som gjentas i veilederen. Når det kommer til det prosessuelle knyttet til overgang mellom skoler, heter at kommunene *bør* utvikle rutiner rundt dette, med andre ord, ingen plikt. Utdanningsdirektoratet åpner med andre ord ikke opp for vurderinger, der opplæringsloven fremsetter noe som et krav. De prosessuelle strategier som presiseres av veilederen, vil likevel ikke være utelukkende i forhold til de vurderingene lovverket gir rom for. Dette har vi blant annet sett at gjelder når veilederen utdyper opplæringsloven §5-3.

4.4.3 To veiledere fra kunnskapsløftet

Veilederne til kunnskapsløftet er interessante da de henvender seg direkte til førstelinjetjenesten, ved lærerne, og derfor er veiledere i forhold til det faglige skjønnet i skolen. I den grad disse veilederne legger føringer på kvantitet, kompetanse etc. vil de kunne legge føringer på innholdet i undervisningen som i neste omgang vil kunne binde økonomiske ressurser i kommunene og slik påvirke den kommunale handlefriheten. Vi skal i dette avsnittet se i hvilken grad dette er tilfelle for to utvalgte veiledere innenfor Kunnskapsløftet.

Den ene retter seg mot læreplanen i fremmedspråk og den andre mot valgfaget for fysisk aktivitet og helse. Det er også Utdanningsdirektoratet som er ansvarlig for innholdet i disse veiledningene, som er ment å gi råd og eksempler på hvordan man arbeider med læreplanen i de aktuelle fagene.

Det heter fra direktoratet at det i undervisningsoppleggene gis eksempler på hvordan kompetansemålene kan konkretiseres i læringsmål og hvordan læringsaktiviteter og vurdering er knyttet opp til disse.

Veilederne her er ment å gi tips og råd blant annet til lærere om hvordan de kan arbeide med læreplanene i de respektive fagene og slik realisere læreplanene. Veiledningen dekker ikke alle kompetansemålene i læreplanen, men er ment som rådgivende. Det heter imidlertid fra direktoratet at veilederne ikke er noe formelt dokument som kan erstatte eller sidestilles med selve læreplanen i faget.

Vi skal i dette avsnittet se litt nærmere på de to veilederne og hvilke forskjeller i retorikk som eventuelt benyttes mellom veilederen i valgfag og veilederen i fremmedspråk.

Veilederen til læreplanen i fremmedspråk

Denne veilederen er av de tidligste i tilknytning til Kunnskapsløftet og er digitalisert i sin helhet. Dette innebærer at Utdanningsdirektoratet har muligheten til å legge ut ulike redskaper i form av linker etc. i tilknytning til veilederen. Dette ser direktoratet som en fordel, gitt at dette er en sektor i stadig endring. Utdanningsdirektoratet har imidlertid i ettertid fanget opp

at lærerne liker å skrive ut veilederne og slik ha et dokument å forholde seg til. Fra direktoratets side har en imidlertid sett det som en fordel med digitaliserte veiledere at de er dynamiske, på den måten at en stadig kan legge til nye ting. Veilederen blir en dynamisk prosess.

Tema: Veilederen følger strukturen i læreplanen og det er utarbeidet ni konkrete eksempler på undervisningsopplegg rettet inn mot læreplanen i fremmedspråk, nivå I og II. I de respektive undervisningsoppleggene er det gitt eksempler på hvordan kompetansemålene kan konkretiseres i læringsmål og hvordan og på hvilken måte læringsaktiviteter og vurderinger er knyttet opp mot disse.

Målgruppe: Målgruppen er først og fremst førstelinjetjenesten i skolesektoren, det vil si den enkelte lærer som ansvarlig for den konkrete gjennomføringen av undervisningen samt skoleeier, med administrasjon, det vil si rektor og kommunen som sådan.

Hensikt: Veilederen til læreplan for fremmedspråk er ment å gi konkrete råd og eksempler på hvordan man kan arbeide med læreplanen i fremmedspråk på nivå I og II, som det heter i utdanningsdirektoratets beskrivelse av planen på deres hjemmesider.

Læreplanen og ordbruk, ”må”, ”skal” og ”bør”

Veilederen er gir informasjon om læreplanen i fremmedspråk, uten å være instruerende. Det informeres i læreplanens kompetansemål og hensikten med dem når det kommer til å øve eleven i interkulturell og kommunikativ kompetanse. Det heter blant annet at det er *ferdigheter i språket, ikke kunnskaper om det, som skal være det sentrale i språkopplæringen* (Om veiledningen, s.1.) Således henviser den til de tre hovedområdene i læreplanen, med språkopplæring, kommunikasjon og språk, og henviser til at de tre utfyller hverandre og *må ses i sammenheng* (Om veiledningen, s.1). Samme sted heter det at det i fremmedspråk er sjelden man jobber bare med et hovedområde eller løsrevne kompetansemål, *slik at når lærer skal vurdere er det elevenes helhetlige kompetanse som skal vurderes*.

Veilederen er praktisk i sin tilnærming til faget og langt mer så, enn tilfellet for veilederen diskutert i kapitlet ovenfor, om spesialundervisning. Likevel benytter veilederen tydelig imperativformene *må* når den kommer inn på fagets innhold.

Således heter det blant annet at *elevene må jobbe med kommunikasjons situasjoner der de får prøve seg på å møte språket slik det brukes i områder der språket brukes. Dette innebærer at læreren må legge opp til en praktisk tilnærming i språkoppleringen* (Om veiledningen, s.1). Utover å fortelle her hva læreren *må* gjøre på et mer aggregert nivå, sier ikke veilederen noe konkret om innholdet i disse såkalte *kommunikasjonssituasjonene* som elevene *må* jobbe med. Her har den enkelte lærer, skole og kommune selvråderett over dette. Det legges med andre ord opp til en forpliktelse i veilederen til å skape gitte læringssituasjoner, men skolen er fri til å lage og definere situasjonene selv.

Veilederen definerer imidlertid læreren selv som medium for kommunikasjon, når det heter i veilederen samme sted at læreren *må* fungere som god språkmodell for elevene, og selv bruke målspråket så mye som mulig i undervisningen.

Veilederen definerer også fem grunnleggende ferdigheter som er felles for alle læreplanene i LK06, som *må sees i sammenheng med et overordnet dannelsesperspektiv*, som det heter i dokumentet *Om veiledningen* (s.2). I forbindelse med disse definerer veilederen noen læringsaktiviteter, knyttet blant annet til skriving, lesing og mestring av digitale medier. Veilederen skisserer ulike strategier og valg mellom ulike strategier, som gir kommunene stor handlingsfrihet når det kommer til organisering og definering av det konkrete innholdet.

Som eksempel kan det vises til følgende strategivalg når det kommer til en læringsaktivitet som skriving:

Elevene skal skrive en tekst med utgangspunkt i et felles tema og med kilder fra nettet. Tema varierer selvsagt fra språk til språk, men ett eksempel kan være politikk i språkområdet (Om veiledningen, s.2).

Her skisseres et mulig valg for kommunen, samtidig som kommunene gis stor handlefrihet når det kommer til de konkrete valgene.

Veilederen kan imidlertid på tross av denne lokale handlefriheten, benytte imperativformene når det kommer til bruken av selve læringsstrategiene. Således heter det i veilederens del om

læringsstrategier at læreren *må modellere hvordan strategiene kan brukes* samt at elevene *må lære å planlegge og kontrollere egen strategibruk* (s.1).

Veilederen skisserer deretter mulige læringsstrategier, som for eksempel bruk av tankekart. Også ulike lytte- og lesestrategier skisseres.

Veilederens juridiske status

Veilederen er kun ment å gi råd og er ikke juridisk bindende.

Understreking av kommunenes ansvar og handlefrihet

Veilederen understreker ikke spesielt kommunenes ansvar og handlefrihet positivt, men det ligger viktige rom for kommunalt skjønn i bestemmelsene som definerer rammene for undervisningen, blant annet omtalt i avsnittet ovenfor.

Oppsummering

Veilederen til fremmedspråk er kun ment å være rådgivende for skolene og til inspirasjon til oppfyllelse av målene i læreplanen i fremmedspråk. Veilederen viser eksplisitt til den profesjonelle handlefriheten i skolene, ved å illustrere ulike handlingsvalg. Den er praktisk i sin innretning og ment å tydeliggjøre hvilke handlingsmulighetene som foreligger. Slikt sett kan veilederen tolkes å utvide det lokale handlingsrommet, ved å øke kunnskapsnivået hos lærerne. Det stilles ingen krav i veilederen til verken kvantitet, kompetanse eller annet, og slikt sett kan ikke veilederen sies å binde opp kommunale ressurser. Veilederen er kun rettet mot det faglige skjønn i skolen.

Veilederen kan også leses utvidende i forhold til læreplanens innhold, ved nettopp å tydeliggjøre det handlingsrom som foreligger i faget.

Veilederen i valgfaget fysisk aktivitet og helse

Denne veilederen er den minst bindende for kommunene av de tre som diskuteres på skolefeltet i denne studien. Dette gjelder både når det kommer til kommunene som skoleeiere og lærere som iverksettere av statens skolepolitikk. Veilederen er mer ment å gi *tips og råd til lærere om hvordan de kan arbeide med læreplanen i valgfaget*, som det heter i forordet til veilederen (Veiledning i valgfaget fysisk aktivitet og helse, s.1). Veilederen gir eksempler som *kan* benyttes, om lærerne opplever det hensiktsmessig.

Veilederen er bygget opp rundt en felles mal, som Utdanningsdirektoratet nå følger på sine nyere veiledere i valgfag, med praktiske eksempler. Veilederne er mer ensrettet, slik at det skal være mulig å bruke en felles læreplan for alle de årstrinnene valgfaget strekker seg over. Dette innebærer også at en er mer eksplisitt på målgruppe, og at en går lengre inn i klasserommet nå enn før. Tidligere stoppet veilederne ved skoleporten, og henvendte seg kun til skoleeierne, det vil si kommune. Med denne veilederen og veilederen til fremmedspråk, går en mer direkte inn i klasserommet og tipser den enkelte lærer.

Tema: Veilederen er ment å illustrere mulige handlingsvalg og strategier innenfor valgfaget fysisk aktivitet og helse. Faget er nytt, og veilederen er ment å sette skolene og lærerne på sporet av hvilke muligheter som foreligger innenfor faget.

Målgruppe: Veilederen retter seg eksplisitt til lærerne, med tips og råd om hvordan de kan arbeide med læreplanen i valgfaget.

Hensikt: Veilederen har til hensikt å opplyse lærerne om hvilke muligheter som foreligger innenfor faget, og slik både informere om faget, men samtidig gi konkrete råd til skolenes og lærernes arbeid med å organisere undervisningen praktisk.

Målstyrt veiledning: Veiledningen understreker målsettingen ved faget og følger opp med å vise til praktiske eksempler og tips som kan bidra til oppfyllelse av kompetansemålene. Slikt sett er veilederen og kompetansemålene i faget veldig praktisk innrettet, med stor valgfrihet for kommunene til å velge strategier i faget, så lenge de underordner seg fagets overordnede mål.

Således heter det at faget fysisk aktivitet og helse skal bidra til at den enkelte elev får bedre fysisk helse og bedre trivsel (Veiledning i valgfaget fysisk aktivitet og helse, s.2). Samtidig understrekes det at faget også er ment å bidra til *et mer praktisk og motiverende ungdomstrinn* (s.2).

Veiledningen understreker de to hovedområdene i faget, fysiske aktiviteter og helse, og med det understreker hvilke aktiviteter som skal være de sentrale i faget og som elevene *skal* delta i. Det legges ingen andre føringer på hvilke konkrete aktiviteter som skal inngå i undervisningsopplegget, utover å gi eksempler på dette. Men aktivitetene målstyres i det de samlet sett skal gi elevene en *bred*

bevegelseskompetanse, og styrke kroppsbevisstheten og samhandlingskompetanse, innenfor området fysisk aktivitet (s.2).

Innenfor hovedområdet kosthold og helse, heter det i veiledingen at eleven skal få kompetanse knyttet til å forstå og opptre ut fra kunnskapen om sammenhengen mellom fysisk aktivitet, kosthold og helse, hvilket videre innebærer at elevene skal bli i stand til å organisere sin egen hverdag, og foreta gjennomtenkte valg i forbindelse med aktivitets- og kostholdsvaner (s.2). Her heter det at eleven bør også utvikle kompetanse til å kunne justere vanene basert på en egenvurdering av livsstil, fysisk helse og trivsel (s.2).

På tross av veilederens praktiske innretning, understreker direktoratet i veilederen at hovedmålene må ses i sammenheng og at det kan være aktuelt å jobbe med flere av kompetansemålene samtidig på tvers av hovedmålene (s.2). Veilederen gir eksempler på hvordan dette kan gjøres.

I den videre gjennomgangen og eksemplifiseringen varierer veilederen mellom å bruke imperativformen *skal* eller ved å uttrykke at noe er et *krav*, og å oppfordre og stimulere det lokale skjønnnet gjennom formene *bør* og *kan*.

Imperativformen skal brukes i stor grad for å understreke overordnede og generelle mål ved undervisningen. Et eksempel er at det i forbindelse med det såkalte kompetansemål 5, planlegging og gjennomføring av eget aktivitets- og kostholdsopplegg, heter at *aktivitets- og kostholdsopplegget skal bygge på elevens egne forutsetninger. Her må eleven få tid til å planlegge og gjennomføre eget opplegg (s.5).*

Prosessrelaterte sammenhenger pålegges gjennom imperativsformer, mens skolen, lærerne og kommunene har skjønsmessig valgfrihet når det kommer til innhold og vurderingsformer.

Dette ser vi også tydelig når det innenfor et gitt kompetansemål, for eksempel kompetansemål 1, heter at *det her er mulighet for mange ulike aktiviteter...*(s.3). Dette åpner for lærerens, skolens og kommunenes skjønn. Men noen føringer legges det på innholdet av undervisningen.

Således heter det blant annet i forbindelse med kompetansemål 1, som retter seg mot fysiske aktiviteter, at elevene *bør være med på diskusjoner om hvilke egenskaper og ferdigheter som blir utfordret innen de*

ulike aktivitetene gjennom året (s.3). Disse føringene overlater et rom for vurdering til lærerne, skolen og kommunene og disse står fritt til å organisere undervisningen innenfor de rammer målstyringen setter.

Veilederens juridiske status: Det heter eksplisitt i veilederen at den ikke er et *formelt dokument som kan erstatte eller sidestilles med selve læreplanen i valgfaget* (s.1). Veilederen er ikke bindende for kommunene eller lærerne, men kun ment å illustrere muligheter i faget.

Oppsummering

Veilederen til i valgfaget fysisk aktivitet og helse er kun ment å være rådgivende for skolene og lærerne og slik til inspirasjon for mulige strategivalg innenfor dette nyopprettede valgfaget. Dette er tydelig i veilederens form, og den viser eksplisitt til læreres handlingsfrihet ved å sette opp ulike mulige handlingsvalg.

Veilederen stiller ingen krav til normering, kompetanse eller annet. Heller ikke denne veilederen binder derfor opp kommunale ressurser, men retter seg kun mot det faglige skjønnet i skolen.

Slikt sett kan veilederen, i likhet med veilederen for fremmedspråk, tolkes å være mer praktisk pedagogisk orientert og tydeliggjør således de handlingsmulighetene som foreligger innenfor faget. Slikt sett kan også denne veilederen tolkes å utvide det lokale handlingsrommet, ved å øke kunnskapsnivået hos lærerne.

4.5 Veiledere innenfor plan

4.5.1 Generelt om veiledere innenfor plansektoren

I løpet av vårt første intervju med MD ble det klart at vi burde justere våre valg av veiledere. Dette er fordi en betydelig del av MDs veiledere nå består av en integrert portefølje, som MD begynte å utarbeide samtidig med at ny Plan- og bygningslov (av 2010) var i ferd med å vedtas. Denne porteføljen ble således publisert i perioden fra 2009 til 2012, og hver enkelt veileder er skrevet med det for øyet at den inngår i denne helheten. For å kunne presentere de veilederne vi har valgt ut spesielt er det viktig å se dem i sammenheng med denne porteføljen av veiledere. Porteføljen kan deles i to hovedkategorier:

Sentrale prosess-veiledere

innen kommuneplanlegging, inklusive lovkommentar. Dette består av i alt 10 veiledere, fem av dem klassifisert av MD som «basisveiledere». Disse fem veilederne tar for seg ulike hovedfelt av den kommunale planprosessen, og omhandler følgende felt: *regional planstrategi*, *kommunal planstrategi*, «*kommuneplanprosessen – samfunnsdelen – handlingsdelen*» og *kommuneplanenes arealdel*. Ytterligere tre veiledere handler om andre sider av kommuneplanprosessen. En veileder tar for seg hele kommuneplanprosessen på et helt overordnet og elementært nivå, en annen veileder inneholder lovkommentarer til alle paragrafer i Plan- og bygningsloven, og en siste veileder er en detaljert gjennomgang av «*Spørsmål og svar til plan- og bygningsloven (plandelen)*».

Den overordnede veilederen er rettet til folk som trenger å vite noe om Plan- og bygningsloven, uten å ha noen profesjonell plankompetanse, så som politikere uten plan-erfaring. De andre 9 er rettet mot fagpersonell. Vi har valgt «*Spørsmål og svar til plan- og bygningsloven (plandelen)*», fordi denne veilederen er unik i måten den har blitt skrevet på. Den blir nemlig revidert to ganger i året etter innspill fra brukerne, men mer om dette lenger ned.

Temaveiledere

Disse tar for seg ulike mål med planleggingen, ikke bare selve planprosessen. Det er seks stykker av dem, og de omhandler temaene *samfunnsikkerhet*, *landbruk*, *uttak av mineralske forekomster* (bergverk), *energitiltak*, *reindrift* og *universell utforming*. Vi har valgt veilederen om universell utforming, fordi dette var den første veilederen som ble publisert i den nye porteføljen til MD.

I tillegg til disse veilederne finner man på MDs nettsider en rekke veiledere som omhandler ulike sider av naturvern, naturforvaltning og klima-tematikk. Disse er i stor grad utgitt av Direktoratet for naturforvaltning (DN), og Klima- og forurensningsdirektoratet (KLIF).

Forøvrig er det verdt å merke seg at den skriftlige veiledningen har blitt fulgt opp av veiledningskonferanser, både i regi av MD, KS og flere fylkesmenn/fylkeskommuner. Disse konferansene har fokusert spesielt på ulike sider av kommuneplanprosessen, så som hva det vil si å skrive en kommunal planstrategi (f.eks. KS-konferansen «Grip muligheten! – Seminar om kommunal

planstrategi», 15. mars 2011). Mange av disse konferansene ble holdt etter kommunevalget i 2011.

Videre merker vi oss at MD, i et intervju med oss, legger vekt på at ingen av deres veiledere normerer kompetansebehov eller bemanning, bortsett fra *ett* unntak: Det heter om private reguleringsplaner at de skal være utformet av «kyndig» personell. Grunnen til at dette kravet ikke gjøres gjeldende for kommunale planer er at kommunene oppfatter at det følger av kommuneloven at de skal være «bemannet slik at de kan ivareta sine oppgaver» (sitatet fra intervju med representant for kommunene).

4.5.2 Et hierarki av pedagogiske styringsdokumenter

Vi nevnte innledningsvis (kapittel 1) at ulike pedagogiske styringsdokumenter er rangert i et uformelt hierarki, hvor noen har en status som på et litt uformelt vis er “nærmere lov” enn andre. Miljøverndepartementet operer også med et slikt hierarki. Det er til dels synliggjort i måten dokumentene er organisert på MDs nettside, til dels ved at noen dokumenter er vedtatt gjennom kongelig resolusjon, andre ikke. Vi skal begynne med å se på dokumenter som er vedtatt ved kongelig resolusjon.

4.5.3 Nasjonale forventninger og planretningslinjer

De dokumentene som er vedtatt ved kongelig resolusjon er de som heter ”statlige planretningslinjer”, ”rikspolitiske retningslinjer” og dokumentserien ”Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging”, som skal utgis hvert fjerde år. Disse dokumentene betraktes, både av de som skriver dem og de som leser dem, som mer bindende enn det som generelt gjelder for pedagogiske styringsdokumenter. I introduksjonen til *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* står det et klart *skal*: ”

Forventningene skal legges til grunn både i arbeidet med planstrategiene som skal gjennomføres i 2012 og i de oppfølgende planprosessene.”
(Miljøverndepartementet 2011, 3)

Når det gjelder den bindende virkningen til disse dokumentene, er det tre forhold som må vurderes:

1. De må ha hjemmel i lov. Det er gitt i plan- og bygningsloven § 6-1 og 6-2. For statlige planretningslinjer spesifiserer § 6-2 hvem som kan vedta planretningslinjene, og at høring og offentliggjøring må følges.
2. Loven fastsetter bare at statlige planretningslinjer «skal legges til grunn» ved planlegging og enkeltvedtak, jf. andre ledd. Det er ikke helt klart hva som ligger i dette, men i forarbeidene er det sagt at kommunene og andre myndigheter er pliktige til å følge de instruksene som planretningslinjene måtte inneholde. Som utgangspunkt kan altså statlige planretningslinjer være bindende.
3. Hvor bindende planretningslinjene er, beror imidlertid på innholdet. Som med pedagogiske styringsdokumenter varierer graden av føring med hvor tett innholdet knyttes til lov.

Miljøverndepartementets nettside

Miljøverndepartementet har samlet mange av sine sentrale publikasjoner på en nettside som heter ”Dokumenter”¹¹. Denne lenker videre til en rekke underkategorier. Vi tar kun for oss de underkategoriene som er relevante for oss her. Lenken ”Lover og regler” er relevant for oss, for når man klikker på den kommer man til lenken ”Retningslinjer og juridiske veiledninger”, sammen med bl.a. lenkene ”Lover” og ”Forskrifter”. Her finner man statlige planretningslinjer som er vedtatt i kongelig resolusjon, men man finner også retningslinjer som ikke er det. ”Rundskriv” ligger ikke under ”Lover og regler”, men linkes direkte fra ”Dokumenter”. Det gjør også kategorien ”Veiledninger og brosjyrer”. Nettsidens hierarki antyder altså at ”retningslinjer” er en type dokumenter som står nærmere lov og forskrift enn ”rundskriv” og ”veiledere”, noe man på et vi kan si at de retningslinjene som er vedtatt i henhold til § 6-1 og § 6-2 i Plan- og bygningsloven er. Men inndelingen er ikke konsekvent: Blant ”retningslinjer” finner man også dokumenter som ikke har en slik juridisk forankring, men som visuelt sett likevel ser ut til å være ”mer bindende”.

Om ”Veiledninger og brosjyrer” skriver MD: “[Disse] orienterer om departementets politikk og praksis, og retter seg mot et bredere

¹¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok.html?id=270420>

publikum”. Dette er nok en noe upresis formulering, da det er helt klart at mange, nok de fleste, av disse er rettet mot kommunal forvaltning. Litt pussig er det også at den formelt vedtatte “Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging” ligger under “veiledninger og brosjyrer”. Estetisk sett ligner den på en brosjyre, med store fargebilder som fyller hele sider, men rettslig sett er den mer bindende enn noen av de visuelt sett mer “formelle” retningslinjene som ikke er vedtatt ved kongelig resolusjon.

Vi vil komme tilbake til noen av disse dokumentene i det følgende.

4.5.4 Avgrensning

Vi vurderte tidlig å ta med dokumentet «Retningslinjer for bruk av fylkesmannens bruk av innsigelse» (DSB 2011), utgitt av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Vurdert som et pedagogisk styringsvirkemiddel ser dokumentet ut til å bryte de fleste reserverasjoner et styringsvirkemiddel bør ta for ikke å framstå som lov. Grunnen til at vi ikke forfølger dokumentet er imidlertid den at dokumentet ikke er et pedagogisk styringsvirkemiddel. Det er en instruks, gitt av at DSB har instruksjonsmyndighet over Fylkesmannen innenfor feltet samfunnssikkerhet. MD skriver: «DSB har gjennom Fylkesmannen ansvar for å påse at kommunene følger opp krav om samfunnssikkerhet i arealplanen etter Plan- og bygningsloven.»¹² DSB har altså full rett til å instruere Fylkesmannen. Vi kan derved ikke vurdere om retningslinjen går ut over sin myndighet.

Gjennom innsigelsesinstituttet har DSB derved indirekte innflytelse på kommunene. Hvorvidt denne innflytelsen er ”rimelig” er vanskelig for oss å bedømme. Det må vurderes ved å se på hvordan innsigelsesinstituttet brukes, og ligger utenfor det vi kan undersøke i dette prosjektet.

¹² Miljøverndepartementet. 2012. «Hvem har ansvaret?» <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/kampanjer/klimatilpasning-norge-2/veileder-til-klimatilpasning/veileder-til-klimatilpasning-hva-bor-du-/hvem-har-ansvaret.html?id=709298>.

4.5.5 Temaveileder: Universell utforming og planlegging etter plan- og bygningsloven

Denne veilederen er kun utgitt som nettside, og den er ganske kort (skrevet ut fyller den mindre enn 6 A4-sider). Veilederens første paragraf beskriver det overordnede politiske målet med prinsippet universell utforming:

Universell utforming er en langsiktig nasjonal strategi for å bidra til å gjøre samfunnet tilgjengelig for alle og forhindre diskriminering. Universell utforming dreier seg om utforming og tilrettelegging av fysiske forhold for å fremme like muligheter til samfunnsdeltakelse. Universell utforming tilfører kvaliteter i menneskeskapte omgivelser som er positive for alle innbyggere og for Norge som samfunn.

I denne innledningen konfronteres vi altså med en uomtvistelig god politisk visjon og intensjon. Veilederen har ikke uventet et tydelig «prosjekt», nemlig å fremme universell utforming. Et par avsnitt nedenfor presenteres vi for en lovreferanse som gjør prinsippet ganske imperativt for de fleste byggetiltak:

Universell utforming er nedfelt i formålsparagrafen i ny [plan- og bygningslov](#). I [§ 1-1](#) heter det at prinsippet om universell utforming skal ligge til grunn for planlegging og kravene til det enkelte byggetiltak. Dette betyr at likeverdige muligheter til samfunnsdeltakelse skal fremmes gjennom plan- og bygningslovens system og bestemmelser.

Veilederen fortsetter med beskrivelser av hva som er fordelene med universell utforming, og hevder for eksempel «*Universell utforming er en kostnadseffektiv strategi. Erfaringer viser at løsninger som tilstreber universell utforming og tar hensyn til mennesker med nedsatt funksjonsevne ikke blir dyrere dersom dette innarbeides i en tidlig fase av planlegging og prosjektering.*» (Dette er ikke nærmere dokumentert i veilederen.) Teksten går så gjennom en rekke lover som er relevant for universell utforming, og deretter en rekke «nasjonale føringer for universell utforming». Her kan vi trekke fram følgende eksempel:

[St.meld. nr. 26 \(2006-2007\)](#) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand side 53: Arealpolitikk for bedre miljø i byer og tettsteder: Styrke universell utforming i all planlegging og utbygging og iverksette rikspolitiske retningslinjer for universell utforming. (Miljøverndepartementet 2009a)

Her ser vi et eksempel på hvordan veilederen ganske systematisk funderer sitt «prosjekt» i autoritative dokumenter, selv om planene om å lage rikspolitiske retningslinjene om universell utforming aldri ble fullført (prosessen mot vedtak gjennom kongelig resolusjon ble ikke fullført).

Siste del av veilederen går gjennom hvordan universell utforming kan innarbeides i kommunal og regional planlegging. Veilederen går gjennom flere plantyper. Vi velger ut «kommunal planstrategi» som eksempel. Veilederen skriver:

Arbeid med planstrategi er et godt tidspunkt for å drøfte universell utforming av strategiske valg som et ledd i samfunnsutviklingen i kommunen, sektorenes virksomhet på dette feltet og behovet for særskilte grep når det gjelder videre planlegging. Det kan gjelde lokaliseringsspørsmål og utbyggingsmønstre i forhold til næringsutvikling, bolig, samferdsel, utdanning, arbeid, fritid, stedsutvikling mv. Dette er også tidspunktet for å invitere kommunalt råd og lokale brukerorganisasjoner til medvirkning. Det kan i denne prosessen avklares om det er behov for en egen kommunedelplan for universell utforming.

Vi har nå presentert nok av veilederen til å spørre et enkelt spørsmål: Begrenser eller åpner veilederen for kommunalt handlingsrom? Det mest åpenbare svaret er at veilederen lukker for kommunalt handlingsrom. Det ser vi ved å sammenligne det veilederen skriver om «kommunal planstrategi» med Plan- og bygningslovens krav til «kommunal planstrategi (§ 10.1), som vi forøvrig skal komme tilbake til lenger ned: Denne paragrafen er meget åpent formulert, kun en kvart side om at kommuner skal lage en kommunal planstrategi hvert 4. år, og senest ett år etter kommunevalget. De lovreferansene veilederen referer til fastsetter ikke at man må eller bør bruke «kommunal planstrategi» til å jobbe med universell utforming.

Nå kan den kritiske analysen vi her gjennomfører ganske fort problematiseres, for man kan også argumentere for at formuleringen «Arbeid med planstrategi er et godt tidspunkt for å drøfte universell utforming» lett kan forstås som en slags «idéskaper»: «Å, ja, sånn kan vi gjøre det» – og ikke som et imperativ; «sånn må vi gjøre det». Som en «idé», til mulig etterfølgelse, kan man godt si at veilederen «åpner opp» for et mulig handlingsalternativ, uten at dette behøver å forstås som imperativ. Vi skal ikke konkludere her, men heller gå litt videre å se på hvordan veilederen ble laget.

Veilederen om universell utforming utformes

Vi har intervjuet to personer som var sentrale i utarbeidelsen av denne veilederen. Når vi begynner å snakke om «kommunalt handlingsrom» er de meget klare. De forteller at de som har jobbet med veiledning innen universell utforming har vært veldig klare over at de skal og vil bevege seg innenfor en ramme hvor de er «overbevist om at PBL er kommunenes lov, det er utgangspunktet». Da, forteller de, må man formulere seg slik at det blir tydelig, og derved viktig å vise frem kommunenes handlingsrom. Derved er det også viktig å trekke frem at det nye i den nye Plan- og bygningsloven er skrevet slik at kommunene oppfordres til å planlegge hvilken retning lokalsamfunnet skal ha. Dette gjelder spesielt for den nye samfunnsdelen, hvor den politiske delen er viktig.

Dette forteller MDs folk oss er den ryggmargrefleksjonen de i MD har. De skal vise hvilke politiske verktøy kommunene har, for det er jo de som gjør vedtak i henhold til PBL. Det finnes riktignok innsigelsesmyndigheter som legger vekt på nasjonale interesser, fortsetter informantene våre, og kommunen kan bruke innsigelsesinstituttet til å teste ut om det de vil gjøre er «lovlig». Men PBL er en prosesslov, det er kommunenes lov.

Veilederen om universell utforming var den første som kom ut, i den nye helhetlige porteføljen til MD. Når det ble bestemt at MD skulle lage «temaveiledere», så grep forfatterne av denne veilederen sjansen «begjærlig», forteller de, og lagde en temaveileder om universell utforming.

Denne veilederen kom således ut en måned før den nye Plan- og bygningsloven trådte i kraft, våren 2009. Veilederen kom også ut et

år før ny teknologisk forskrift kom ut, og refererer således ikke til de helt konkrete spesifiseringene som da kom, som krav om «rullestolsirkler» og gode kontrastfarger for svaksynte.

Forarbeide

Denne veilederen var ikke ute på noen bred høringsrunde eller liknende for den ble publisert. Men de som skrev den kjente utfordringene til kommunal sektor, i forhold til universell utforming, svært godt. Dette følger av at disse personene også var ansvarlig for et pilotprosjekt hvor man jobbet for å gi begrepet «universell utforming» et konkret innhold, som var brukbart for kommunal planlegging og virkelighet. 17 pilotkommuner deltok, i et prosjekt som begynte i 2005 og sluttet i 2008. fra prosjektets sluttrapport kan vi lese følgende:

Disse kommunene har jobbet systematisk med å gi innhold til begrepet universell utforming. De har utforsket universell utforming som strategi for å skape lokalsamfunn med god tilgjengelighet, likeverd, deltaking og valgfrihet for alle. De har brukt plansystemet aktivt. De har prøvd seg fram med ulike arbeidsformer og har testet ut praktiske løsninger i bygg og i uteområder. I denne rapporten gir vi en smakebit på det arbeidet som er nedlagt i disse 17 kommunene i prosjektperioden. Det er konkrete erfaringer som formidles, og eksemplene dekker til sammen alle ledd i prosessen fra å skape oppmerksomhet omkring universell utforming, via forankring i plan til gjennomføring av tiltak.

I prosjektet fungerte MD som sekretariat, og de fleste innspill og erfaringer som formidles i rapporten er skrevet inn fordi de deltakende kommunene ville ha det med.

Oppsummering om “universell utforming”

Nå er ikke rapporten ovenfor referert til i veilederen, og veilederen gjør ikke de ulike erfaringene fra pilotprosjektet direkte relevante. Det er likevel klart at kunnskapen om hvordan universell utforming kan innarbeides i kommunal planlegging, var sentralt når veilederen ble skrevet, gitt at det var de samme personene som jobbet med både rapporten og veilederen. Det kommunale perspektivet var altså til stede da veilederen ble skrevet. Det er

imidlertid også klart at veilederen om universell utforming er skrevet av noen som hadde en sterk agenda, nemlig å fremme mer universell utforming.

4.5.6 Generelle prosessveiledere

Våre intervjuer med representanter fra MD er opptatt av at MDs veiledere skal hjelpe kommunen til å hjelpe seg selv. Dette er spesielt tilfelle for prosessveilederne, fordi disse ikke skal diktere noen bestemte resultater, men hjelpe kommunen å finne sine egne resultater. De vi intervjuet opplever at de får mange gode tilbakemeldinger på at prosessveilederne er gode, og MDs nettside om veiledning om planer er en av de mest besøkte i MDs seksjon av «regjeringen.no». De mener også at veiledningen deres, generelt, alltid er innenfor loven. Ofte er prosessveilederne en respons på spørsmål fra kommunene. Det, forteller MD oss, er fordi selve loven (PBL) er åpen, og det gis mange muligheter til løsninger. Veiledningen er ønsket, fordi den gir innspill til hva som er «durt å gjøre».

Vi spør om veiledningen «lukker for ulike fortolkninger av loven», og svaret vi får er omtrent som følger: «Forståelsen av loven ligger i proposisjonen, som vi har publisert som lovkommentar her hos oss. De svarene vi gir ligger innenfor den rammen, men ofte forholder svarene våre seg til spørsmål fra kommunene. «Kan vi gjøre sånn eller sånn?» eller «hvordan kan vi gjøre det når vi har den situasjonen?» Det vi gjør når vi svarer på slike spørsmål innskrenker ikke loven så mye som å peke på de mulighetene som ligger der.»

Når det gjelder å skrive åpne veiledere er MD meget bevisst bruken av ordene «skal», «bør» og «kan», og de mener selv at alle juridiske «skal» i veilederne deres er hjemlet i lov.

Som en mulighet for hvordan en veileder kan skrives, slik at den i størst mulig grad svarer på spørsmål fra de som skal bruke veilederen er «Spørsmål og svar» neppe typisk. Men den er derfor desto mer illustrerende for hvordan en veileder kan skrives med brukerne for øyet.

4.5.7 «Spørsmål og svar til plan- og bygningsloven (plandelen)»

Denne veilederen finnes kun som klikkbar web-versjon. Det er ikke meningen at noen skal laste ned eller skrive ut hele veilederen. Den består av en serie spørsmål som har vært stillet til MD, og svar på disse spørsmålene. Veilederen vedlikeholdes av en redaksjon i MD, og oppdateres to ganger i året.

Redigeringen skjer ved at MD samler opp spørsmål om Plan- og bygningsloven som kommuner har stilt til MD. Redaksjonen ser an spørsmålene, om de er av en allmenn type eller som gjentas fra flere kommuner, og hvis de kan gis et ganske allment svar så finner de veien inn i veilederen.

Introduksjonen til veilederen er slik:

Det kommer inn mange spørsmål om bruken av plan- og bygningsloven (plandelen). På disse sidene er spørsmål sortert etter kapittel og paragraf og det er direkte link til utdypende informasjon i [lovkommentaren](#) for dem som vil vite mer.

Spørsmål og svar er organisert med en underside per kapittel av plandelen av loven.

Nye spørsmål fra siste halvår er merket med (NYTT).

Oppdatert per 1.juli 2013. (Miljøverndepartementet 2009b)

Kapitlene og paragrafene i veilederen følger Plan- og bygningsloven, og man klikker seg til det relevante kapittelet og så videre til paragrafen. Veilederen er altså rettet mot folk som forholder seg til en eller flere spesifikke paragrafer i PBL, og som søker et konkret svar.

Hvordan forholder så de ulike rådene seg til loven? Lukker de, åpner de, forklarer de? Vi kan ikke gå igjennom hele dokumentet, men det kan være en god illustrasjon å ta for seg paragraf 10.1 i PBL, siden vi har brukt den før og vil komme tilbake til den. Det er to spørsmål som stilles og besvares vedrørende denne paragrafen. Vi siterer begge to:

§ 10-1 Kommunal planstrategi

Spørsmål: Er det rett forståing av lova at ev. samordning av planprogram med kommunal planstrategi må innfri kravet til planprogram for kvar einskild temaplan?

Svar: I plan- og bygningslova § 10-1 siste ledd står det at handsaming av planstrategi kan slåast saman med og vere del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen. Dette gir grunnlag for å samordne planprogrammet og planstrategien for tematiske kommunedelplanar, og også å samordne med planprogrammet og planstrategien for den samla kommuneplanen. Slik samordning vil ofte vere ei god løysing. Det gjer det mogeleg å avgrense planprogrammet for temaplanen, slik at det ikkje blir meir omfattande enn det som er naudsynt.

Spørsmål: Er det noe i veien for at arbeidet med planstrategi etter pbl kap. 10 kan startes av det sittende kommunestyret og at en evt. går så langt som til å legge forslaget til planstrategi ut til off. ettersyn, men at vedtaket blir gjort av det nye kommunestyret?

Svar: Loven regulerer ikke oppstart av planstrategi ut over at den skal foreligge/være vedtatt innen ett år etter valg av kommunestyre. Om kommunen velger å starte arbeidet med kommunal planstrategi hvis de finner det hensiktsmessig er det som du sier ikke noe legalt til hinder for. Her er det vel som kommuneloven ellers legger opp til kommunen selv som får vurdere og beslutte ut fra hva de finner hensiktsmessig. Uansett vil det nye kommunestyret stå fritt til å videreføre det som er gjort, eller starte på nytt med planstrategiarbeidet når de tiltrer.

Ingen av disse svarene, som jo forholder seg til konkrete spørsmål, kan vel sies å gå ut over rammene i loven. Svaret på det første spørsmålet inneholder en liten anbefaling; «Slik samordning vil ofte vere ei god løysing», men dette kan neppe sies å være et tungt styringssignal fra MD. Det forholder seg aktivt til en problemstilling som finnes der ute, og det er vel mer rimelig å si at

denne typen råd gjør det mulig å handle, i det kommunale handlingsrommet, heller enn å si at det «lukker» dette handlingsrommet.

4.6 Veiledernes formidling av sin status

I utgangspunktet formidler veilederne sin status som ikke juridisk bindene for kommunene ved i utgangspunktet å få betegnelsen *veileder*. Veilederne er imidlertid i varierende grad tydelige på hvor bindende de er for kommunene, gjennom den status de gis i forhold til lov og forskrift. I kapitlet har vi sett at pedagogiske styringsvirkemidler, også i form av veiledere, danner et hierarki, der veiledere til lovverk og regelverk oppfattes som mest bindende for kommunene. Veiledere rettet mot utøvelse av fag, som veilederen i valgfag og utviklingsstrategien for helsestasjons- og skolehelsetjenesten, gir kun råd og forslag.

Frisklivsveilederen legger vekt på legaliteten i den forstand at andreutgaven i større grad enn førsteutgaven viser til hvilke lover som legitimerer den og som trer i kraft i det en sentral etableres legger veilederen til spesialundervisning vekt på legalitet i betydning av å klargjøre innholdet i de prosessuelle sidene ved opplæringslovens kapittel 5.

Andre veiledere klargjør handlingsmuligheter og gir råd til implementeringen av tjenester og annet. Utviklingsstrategien for helsestasjons- og skolehelsetjenesten er for eksempel kun et faglig dokument og skal bidra til at helsestasjons- og skolehelsetjenesten utvikles faglig. Veilederne til fag i skolen bygger på noe av den samme ideen, og gir råd om alternative undervisningsopplegg etc. som kan gi innhold og form til nye fag som er lagt inn i kunnskapsløftet.

Mens veilederen for frisklivssentraler retter seg mot det besluttende nivået i kommunene, altså politisk-administrative myndigheter, gir den samtidig konkrete faglige råd og tips til dem som skal arbeide i og med tiltakene sentralene tilbyr. Også veilederen til spesialundervisning retter seg mot de administrative myndigheter i kommunene, og bygger sin argumentasjon på regelverket gitt i opplæringsloven. Dette gjelder også de fleste veilederne innenfor plan. Intensjonen er å veilede om prosessene

rundt Plan- og bygningsloven, for at kommunene skal kunne gjøre sine lokale tilpasninger.

Veilederne til fag henvender seg direkte mot skolene og lærerne. I den grad utviklingsstrategien for helsestasjons- og skolehelse-tjenesten retter seg mot noen på kommunalt nivå, argumenterer den faglig.

4.6.1 Veiledernes legitimitet

Veiledernes legitimitet hentes i varierende grad fra lov. Helse- og omsorgstjenesteloven omtaler i kapittel 12-5 at "Helsedirektoratet skal utvikle, formidle og vedlikeholde nasjonale faglige retningslinjer og veiledere som understøtter de mål som er satt for helse- og omsorgstjenesten". Disse skal bidra til kontinuerlig forbedring av virksomhet og tjenester. Det sies ikke noe om på hvilke områder det skal lages veiledere.

Dette kan bety at den samlede mengden veiledere innenfor helse er hjemlet i lov og veilederen til frisklivssentralene peker på at den har sin legitimitet fra Helse- og omsorgstjenesteloven som ble iverksatt 01.01.2012. Loven sier at kommunene skal ha forebyggende tiltak og veilederen gir et eksempel på hvordan dette kan gjennomføres. Fordi frisklivssentraler defineres som helsetjenester i det de etableres og personellet som helsepersonell, henter den også noe legitimitet fra Helsepersonelloven.

Også Miljøverndepartementets planretningslinjer er hjemlet i lov. Miljøverndepartementets "nasjonale retningslinjer" er til dels rettslig bindende for kommunene og får sin rettskraft ved at de vedtas ved kongelig resolusjon, selv om det ikke er helt klart hvor bindende for beslutninger det er at en retningslinje "skal legges til grunn" som det heter i Plan- og bygningslovens § 6-2.

Miljøverndepartementet beskriver dessuten rundskriv som *orienteringer fra departementet til berørte parter om tilskuddsordninger, tolkninger av lover og forskrifter m.m.*

Temaveilederen til universell utforming henter sin legitimitet fra en rekke lover og overordnede policy-dokumenter. Innholdets føringer er godt belagt i lov, men sammenstillingen til et dokument er politisk legitimert fordi universell utforming er en politisk målsetting. Veilederen spørsmål og svar til plan- og bygningsloven

(plandelen) hente sin legitimitet fra spørsmål som er sendt inn fra saksbehandlere i kommunene.

Utviklingsstrategien for helsestasjons- og skolehelsetjenesten er en utredning og henter sin legitimitet fra helsedirektoratets oppdragsgiver som var Helse- og omsorgsdepartementet, samt fra en rekke stortingsmeldinger som påpeker viktigheten av at helsestasjons- og skolehelsetjenesten styrkes og utvikles i tråd med samfunnets behov. I beskrivelsen av sitt mandat viser strategien til og beskriver hvordan lover, forskrifter og faglige retningslinjer regulerer helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Veilederen til spesialundervisning er ikke hjemlet i lov, men har til hensikt å gi ”faglige og administrative aktører i kommune/fylkeskommune, skole, barnehage og PP-tjeneste” en ”samlet oversikt over bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 5”. Den henter dermed sin legitimitet fra å skulle gi en oversikt over loven. Det heter videre at dette ”innebærer blant annet en oversikt over ansvar og oppgaver for de ulike aktørene”.

I utgangspunktet hadde ikke Utdanningsdirektoratet noen konkrete planer om å lage veiledere til det faglige skjønnet under Kunnskapsløftet, men valgte denne formen for rådgivning etter forespørsler fra aktører i kommunene på hvordan blant annet fagplaner til nye fag skulle lages.

4.6.2 Veilederens kommunikasjon av råd og anbefalinger

I kapitlet har vi sett at veiledere som har som målsetting å veilede i lov- og regelverk oppfattes av sentrale myndigheter som mest bindende for kommunene. Veiledere rettet mot det faglig, utøvende nivået i kommunen, altså de profesjonelle medarbeiderne, som veilederen i valgfag og som utviklingsstrategien for helsestasjons- og skolehelsetjenesten kan sies å gjøre, gir kun råd og forslag.

Dette fremgår også i ordbruken. Skal og må benyttes når veiledere veileder til lov- og regelverket, mens kan benyttes når veilederen retter seg mot det faglige nivået. I tilfellet med veilederen til spesialundervisning ligger ordbruken i veilederen tett opp til opplæringsloven kapittel 5, der imperativene skal og må benyttes.

Når det gjelder de enkelte veilederne som vi har sett på i denne analysen kan blant annet veileder for frisklivssentraler tolkes som en veileder til hvordan kommunene kan etablere og gjennomføre tjenester på ett av de områdene som er pålagt dem i Helse- og omsorgstjenesteloven. Det er i all hovedsak en veileder som gir innblikk i faget forebygging og som viser til hva som er kunnskapsbaserte forebyggings tiltak. Utviklingsstrategien for helsestasjons- og skolehelsetjenesten er ikke en veileder, men får en rolle som et dokument som presenterer ny kunnskap om sitt tema. Veilederen til spesialundervisning er veiviser til bestemmelsene til opplæringslovens kapittel 5 og de prosesser loven foreskriver ved tildeling av spesialundervisning.

4.6.3 Spesifikke anbefalinger

Noen av de veilederne vi har sett på kommuniserer helt klare forventninger knyttet til kompetanse, etc. Dette gjelder for eksempel veilederen til frisklivssentralene. Utviklingsstrategier innenfor helse gir også anbefalinger på bemanning, men gitt at dette skjer innenfor rammene av en utredning, er det mer et uttrykk for hvilken vei helsepolitikken går videre enn konkrete anbefalinger. Anbefalingene på bemanning kan slik være et uttrykk for hvilke funksjoner som skal ivaretas. Et eksempel kan være når det vises til kompetanse som helsesøster. Dette vil kunne være et uttrykk for at funksjoner som vaksinerer etc. anses som prioritert.

Veilederne innenfor plan og veilederne til skolefag snakker imidlertid i mye større grad direkte til henholdsvis planleggere og lærere, og kommer ikke med noen spesifikke anbefalinger knyttet til bemanning, timetall etc.

Veilederne kommuniserer i noen tilfeller at det foreligger et kommunalt handlingsrom. Innenfor helse gjøres dette i stor grad, kommunene står fritt i å opprette en frisklivssentral. Innenfor skole er ikke dette gjort like eksplisitt om vi ser på veilederne til regelverket, her representert ved veilederen til spesialundervisning. Men gitt at denne er gitt form av en veileder, ligger det et element av lokalt handlingsrom i dette.

5 Veilederne i kommunene: Bruk, behov og vurdering

5.1 Innledning

Et viktig perspektiv i denne analysen knytter seg til kommunenes opplevelse av veilederne. Med utgangspunkt i veiledernes status som veiledende, er et viktig perspektiv i denne analysen knyttet til hvordan disse blir oppfattet i kommunene. Derfor har vi gjennomført intervjuer i kommuner på de tre områdene og omkring angjeldende veiledere om hvordan veiledere oppfattes og mottas.

Problemstillingen for dette kapittelet er tredelt: 1. Er veilederne etterspurt av kommunene? 2. I hvilken grad og 3. På hvilke måter har kommunale erfaringer og innspill vært premisser for utforming av veilederne? Mer spesifikt stiller vi spørsmål om:

- I hvilken grad mener representanter for kommunene at innholdet i veilederne formidler deres juridiske status. Er det forskjell mellom grupper plassert på forskjellige nivåer i kommunene i hvordan de oppfatter veiledernes status?
- Hvor faglig gode mener kommunale representantene at rådene og anbefalingene er?
- Hvordan mener kommunale representanter at veilederne kommuniserer råd og anbefalinger?
- Hvordan oppfattes ordlyden; skal, kan og bør? Varierer oppfatningen av dette?
- Mener representanter for kommunene at veilederne er til hjelp i arbeidssituasjon til dem som bruker veilederne?
- Har veilederne vært etterspurt av kommunene og har kommunene medvirket i utarbeidelsen av dem?

Før vi ser nærmere på kommunenes opplevelse av de enkelte veilederne, vil vi først kort se i hvilken grad innspill og erfaringer fra kommunene har vært premisser for utarbeidelsen av de statlige veilederne.

5.2 Oppfatninger av veilederne i kommuner

Generelt kan oppfatningen til representanter for kommunene tolkes dit hen at veiledere er et velkomment faglig innspill i den kommunale arbeidshverdagen, på lik linje med andre dokumenter som ble oppfattet som å ha informasjon. De oppfattes som nyttige verktøy i utredninger og utarbeidelser av saker til kommunestyret og i implementering av politikk innad i kommunen, samt for faglig utvikling av tjenesteområder.

5.3 Veiledere innenfor helsefeltet

På helsefeltet er det valgt to dokumenter som følges vertikalt. Det første er IS-1896 "Veileder for kommunale frisklivssentraler. Etablering og organisering" og det andre er IS-1798 "Utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten".

5.3.1 Veileder for kommunale frisklivssentraler. Etablering og organisering

Lov om helse – og omsorgstjenester i kommunene påpeker at kommuner skal drive forebyggende arbeid, frisklivssentraler løftes fram som en måte å gjennomføre dette på. Det innebærer at frisklivssentralene knyttes til samhandlingsreformen. Veilederen har kommet i to utgaver, først i 2011 før ny lov var vedtatt og samhandlingsreformen satt i verk, den andre kom i 2013. Det er etablert frisklivssentral i to kommuner vi gjør intervjuer i, en stor og en liten. I den store kommunen påpeker intervjupersonen at frisklivssentral er nytt, dette er ikke arbeid de har erfaring med, selv om de har mye erfaring med forebyggende arbeid. Veilederen ble brukt helt konkret for å lage sak til besluttende myndighet. I den forbindelse ble det gått til veilederen for å beskrive behovet for en frisklivssentral, hva en frisklivssentral er, samt finne praktisk informasjon om hvordan frisklivssentralen kunne innrettes da beslutningen om å etablere den var fattet.

Intervjupersonen ga utrykk for at kommunen, knyttet til første utgave av veilederen, oppfattet at det var et behov. Det ble dermed satt i gang et arbeid for å etablere sentralen dels som et fysisk sted folk kunne oppsøke og dels som en node som kunne gi veiledning og kanalisere brukere videre til universelle tiltak drevet i kommunen. Disse er da knyttet til idrett og andre som tilbyr fysisk aktivitet. Sentralen skal ha som oppgave å kjenne disse andre tiltakene og anbefale sine brukere å benytte aktiviteter som kan være rett for dem. I følge første utgave ble det oppfattet som enkelt å etablere og drive en sentral og det var helt klart at det var opp til kommunene om de ønsket og etabler en, og til dels også hvordan den skulle drives (14.08.2013). Veilederens status som ikke bindende for kommunene ble klart kommunisert.

Intervjupersonen oppfattet at veilederen og selve tjenesten frisklivssentraler endret status med andre utgave som kom i 2013, og det hadde konsekvenser både for organisering og innhold:

Den er ... vi brukte den første mest. Den var veldig praktisk: Dette er skjemaet og så lenge må perioden vare, disse kan du samarbeide med, dette kan du ha som begrunnelse for å sette i gang. Det synes jeg var bra. Så har det kommet mer føringer etter hvert som vi begynte å bli mange (14.08.2013).

Veilederen fra 2013 er ikke tydelig på at det er frivillig for kommunene å etablere sentraler, den legger heller ikke vekt på at det finnes alternative måter å drive forebyggende tiltak på. Ved å referere til Helse- og omsorgstjenesteloven og den plikt denne loven gir kommunene til å etablere forebyggende tiltak blir sentralene definert som en helsetjeneste, i tråd med denne definisjonen skal det føres journal og de ansatte er helsepersonell. Frisklivssentralene knyttes tett til Helsepersonelloven og Pasient- og brukerrettighetsloven, samt til forskrift om pasientjournal. I kommunen ble dette oppfattet som uheldig og intervjupersonen pekte på at frisklivssentralen ikke burde bli definert som en helsetjeneste også fordi det da er mekanismer i den kommunale organiseringen av helsetjenester som slår inn:

Det er veldig slik at: Nå er dette en helsetjeneste, nå må du følge regelverkene. På en måte er det fint at det er videreutviklet, nå har vi en sjekklister vi må krysse av – har vi det og det i orden. Samtidig er det dette med

at Det må jo ikke bli en rendyrket helsetjeneste. Det må ikke være bestillerkontor, altså det må ikke bli lang vei inn. Det må være åpen dør. Folk trenger ikke resept. Slik er det enda, det står det at folk kan ta direkte kontakt. Derfor er det også veldig rart med journalføring. Der er det en motsetning med at det er åpent og fritt og vi skal ikke bry oss med å ta kontakt med legen eller noen ting, men journalføre, det skal vi. Da sykeliggjør vi jo dem som kommer inn med en gang.

Det ble altså stilt spørsmål om definisjon som helsetjeneste og oppdaterte prosedyrer for iverksetting av frisklivstiltak ville knytte sentralen opp til etablerte kommunale prosedyrer som kunne fungere uhensiktsmessig for det veilederen for frisklivssentraler egentlig vil oppnå. Hvis bestillerkontoret, som har ansvaret for andre helse- og omsorgstjenester i kommunen, kobles inn vil sentralen ikke lenger være et lavterskeltiltak, det vil kreves henvisning og at det fattes enkeltvedtak for alle som skal nyttiggjøre seg sentralen. Særlig kravet om journal ble oppfattet som uheldig – å legge en ekstra journal til den journalen folk kanskje allerede har kan skape avstand (14.08.2013).

Kravet om journal kan bidra til standardisering av forebyggende tjenester i kommunene og til en innsnevring av målgruppen som kan nyttiggjøre seg kommunenes forebyggende tjenester. I den mindre kommunen som hadde frisklivssentral, ble det likevel sett annerledes på kravet om journal:

Det er naturlig at man dokumenterer det man gjør og det er selvsagt, egentlig. *Beholder det statusen som et lavterskeltiltak når det føres journal?* Ja sånn sett? Akkurat det har jeg ikke tenkt over. Jeg har bare tenkt over at jeg har med brukere å gjøre og da er det greit. Det er jo mange brukere innom så man må jo gjøre noen notater ellers husker man jo ikke noe. Det er jeg enig i. Ja, men hvor voldsom den dokumenteringen er, det kan jo være en annen sak. Men at man i hvert fall vet hva man har gjort. Det må man jo ha. En ting er hva som er loven, en annen ting er hva man trenger for sin egen del for å kunne følge det opp. *Det betyr at dere*

tilpasser det litt til de behovene dere selv føler at dere har? Ja (12.09.2013).

Intervjupersonen i den store kommunen mente at frisklivssentralen i ny tapning grenset opp mot mestringssentre:

De gjør jo det på en måte, viser til at det ikke er to ting du må bygge opp. Det er det samme. Og de viser til samarbeid med spesialisthelsetjenestene og lærings- og mestringssentrene (14.08.2013).

Dette hadde de lagt merke til også i den mindre kommunen, men hadde ikke til hensikt å ta frisklivssentralen i bruk i denne retningen (12.09.2013).

I en av de andre små kommunene ble denne veilederen sett som et uttrykk for at ansatte sentralt i direktorater og andre instanser hadde lite kunnskap om den kommunale hverdagen. Veilederen ble overhodet ikke vurdert som brukbar verken for å finne argumenter for å etablere frisklivstiltak, eller i tiltakene den spesifiserer og forklarer. Den ble vurdert som for ordrik og detaljert, brukt som eksempel for å sette fram kritikk av et alt for stort statlig byråkrati, spesielt på helsesektoren (23.07.2013). I andre kommuner hadde intervjupersonene mindre kjennskap til denne spesielle veilederen, men kunne vise til at den var brukt:

Særlig når det gjelder frisklivssentraler. Hos oss var vi veldig ute etter det fordi for oss var dette litt nytt og da må vi inn og se på hva det er som er nyttig for oss (30.08.2013).

Resultatet ble at kommunen så at forebygging var en stor oppgave og det ble startet samarbeid med en nabokommune og de kjøpte frisklivstjenester der. Det ble oppfattet at å tilby frisklivs- og forebyggende tiltak var pålagt, men at de stod fritt til selv å velge hvordan dette skulle skje (30.08.2013). På denne måten ble det ikke nødvendig for denne kommunen å ta stilling til veilederens juridiske status eller de lovmessige konsekvensene av å etablere en sentral.

Intervjuede representanter for kommunene var enige om at frisklivsveilederen var viktig fordi den kunne tas i bruk for å søke om økonomiske midler. Det er mulig å søke Helsedirektoratet, via fylkesmannen, om midler til å etablere frisklivssentraler og det ble

oppfattet dit hen at midlene var forbeholdt frisklivssentraler og at teksten i søknadene burde ligge tett opp til det direktoratet hadde ønske om at kommunene skulle etablere. Særlig den største kommunen var profesjonell på å søke om midler, samtidig som mye arbeid ble lagt ned i å forankre sentralen i de kommunale budsjettene. Det ble poengtert også av andre intervjupersoner at forankring var nødvendig, og samtidig en utfordring. De opplevde det medarbeiderne i Helsedirektoratet også pekte på, nemlig at kontinuiteten i forebyggende- og frisklivstiltak kunne være et problem: Når prosjektperioden er over dør tiltaket.

Veileder for kommunale frisklivssentraler skal, som en helsetjeneste, følge reglene om internkontroll og det følger at det etableres prosedyrer for å sikre kvalitet i tjenesten. Definisjonen av friskliv som en helsetjeneste innebærer også at sentralen kan bli utsatt for tilsyn fra fylkesmannen. Det ble kommentert på denne måten i kommunen som hadde etablert sentral:

Det har ikke vært så tydelig tidligere, som det er nå i den siste versjonen. Ja, vi reagerte jo litt på det fordi den forrige var mye vagere på alt dette. Det var veldig lett å sette i gang og sånn, mens nå er det jo tilsyn og vi har også sett småting som at du må ha klinisk ernæringsfysiolog ved individuell samtale (14.08.2013).

Kravet om spesiell kompetanse i funksjoner knyttet til frisklivssentralen er omtalt i veilederen med ”bør”, som er et ord med potensial for å styre kommunal aktivitet. Likevel ble det understreket at kommunen ikke kom til å følge opp dette i sin sentral. Det ble også poengtert at kommunen hadde formidlet sine synspunkter på dette til Helsedirektoratet. I kommunen ble kravet karakterisert som ”tull og tøys”. Den mindre kommunen forholdt seg til anbefalingen om at medarbeidere burde ha høyskole- eller universitetsutdanning, men ikke spesielt angående ernæringsfysiolog. Kravet om journalføring og kravet om ernæringsfysiolog, som er krav i henhold til lov og forskrifter, er altså to krav veilederen stiller til frisklivssentraler. Veilederen kommuniserer ikke muligheter til kommunal variasjon på disse områdene, men disse to kommunene velger å se bort fra dem.

5.3.2 Utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Helsestasjons- og skolehelsetjeneste er pålagte oppgaver for alle kommuner. Arbeidsoppgavene er spesifisert i Helse- og omsorgstjenesteloven som en del av det forebyggende arbeidet kommunene skal drive. Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten er fra 2003 (FOR 2003-04-03 nr 450) og den har en veileder med samme tittel (IS-1154). I tillegg til denne veilederen er det altså laget en rapport som har status som utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Selv om rapporten diskuterer konsekvenser for kommunal autonomi av ulike typer styring, er det ingen av disse dokumentene som kommuniserer at det kan være kommunal variasjon i helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Veilederen til forskriften oppfattes som å ha en sterkere status enn frisklivsveilederen, den oppfattes som bindende mht de oppgaver helsesøstre skal gjennomføre og som er nedfelt i forskriften og som skal følges i kommunene. Den setter en standard våre intervjupersoner ønsker å følge. Det betyr likevel at de forholder seg fritt til den, de føler seg ikke forpliktet til å gjøre alt den sier på akkurat den måten den sier det. Noen tiltak gjennomføres som de står i veilederen, andre tiltak tilpasses:

Tiltakene tilpasses den befolkningsgruppen du har. Jeg er veldig opptatt av det ... tilpasses til barn og foreldre. Det er det ene. På den andre siden så har vi en veileder som sier at vi skal hjem til alle foreldre. Vi skal kunne rapportere på helseforhold og være hjemme hos alle foreldre. Det holder vi på. ... Det handler om at innbyggerne skal føle seg ivaretatt, at de blir møtt på de problemstillingene de har (20.08.2013).

Samtidig pekes det på at tilpasningen må være nennsom, det er for eksempel ikke mulig å la være å gjennomføre pålagte tiltak, og skal det skje andre former for tilpasning må kommunene kunne argumentere for det:

Vi følger jo... Veilederen sier hva man kan gjøre, nasjonale, faglige retningslinjer er jo også anbefalinger for hva man kan gjøre. Samtidig, hvis du ikke følger de

retningslinjene skal du ha veldig gode argumenter for hvorfor du ikke gjør det. Og såne gode argumenter, det har vi når det gjelder veiing og måling i 2. og 8. klasse (17.09.13).

Utviklingsstrategien er en utredning og et forarbeid til arbeidet med å oppdaterer veilederen til forskriften. Den var ikke i utgangspunktet myntet på kommunene, men i omtalen av målgruppene på Helsedirektoratets hjemmeside så vi at kommunal politisk og administrativ ledelse, samt ansatte i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, var tatt med. Intervjupersoner i kommunene som har forholdt seg til den har gjort det målrettet. Dvs. at de har gått direkte til avsnittet om normering og målt egen kommunes andel av stillinger mot normen som er satt opp. De små kommunene i materialet kan da slå fast at de oppfyller normen som er satt, og kanskje til og med overoppfyller den:

De tilsatte har vært opptatt av det, vi har hatt den diskusjonen her i kommunen. De har vist til den diskusjonen i strategien. Men nå er det slik i vår kommune at vi kunne se at vi ligger over normtallene i forhold til tilsatte helsesøstre og i forhold til barnetallet i kommunen. Da ble den debatten slutt (23.07.2013).

Da har vi benchmarket oss litt og sett i forhold til hva det er staten vil og hva som er andre føringer de ønsker å gi oss i forhold til bemanningssiden og normer, for eksempel, og kvalitetssiden (30.08.2013).

Ja, jeg bruker den for så vidt. Om dette med bemanning og igangsetting og om hva som er tankene framover, hva som skal gjøres, hva som er tenkt og hvordan det er tenkt at ting skal være og bør være. Det prøver vi jo og rette oss etter. Men dette er jo ikke en veileder, det er jo bare en rapport, men vi.. jeg bruker den (17.09.2013).

De større kommunene var opptatt av at statlig stillingsnormering kunne være et gode for helsestasjons- og skolehelsetjenesten fordi det synliggjør arbeidsbelastningen de har. Normeringen ble også etterlyst:

Jeg har hørt at de skal lage en ny veileder. Da er det snakk om at det kanskje blir en normering, i den nye veilederen. Mange har lurt på når det kommer. Når får vi den normeringen som er varslet (20.08.2013)?

Det er utarbeidet en handlingsplan... Da har vi gått inn og sett på de normtallene for å anbefale tiltak i planen. Da viser vi til hva den veilederen sier helt konkret og mener at det er noe vi bør ha som målsetting.... For det er jo på bakgrunn av noe at normtallene er satt, ikke sant, og vi tenker at i stedet for at vi selv skal begynne å gjøre vurderinger av det, så bruker vi det som står i de nasjonale veilederne (02.09.2013).

Kommunene bruker altså forslagene til normtall for helsesøster-tjenesten selv om tallene ikke er gjort gjeldende overfor dem. Utviklingsstrategien oppfattes som et dokument som sier noe om i hvilken retning sentrale myndigheter ønsker at denne tjenesten skal gå.

Generelt ble det pekt på at veiledere kunne være gode arbeidsredskaper og verktøy for kommunene, et sted der det er mulig å lete etter faglige argumenter som kan brukes i utredninger og saker som skal til politisk beslutning. De ble også oppfattet som retningsgivende for lokal politikk.

Når en veileder eller en statlig føring sier noe om det, så kan man bruke det som et objektivt dokument og peke på hvor vi skal hen (30.08.2013).

Det faglige innholdet og retningene slike dokumenter gir er ikke trekk som knyttes entydig til veiledere, men også NOUer, Stortingsmeldinger, retningslinjer og lovforarbeider ble brukt som arbeidsredskaper i kommunene:

Vi arbeider med utredning i stor skala og akkurat de veilederne du nevner kjenner vi til, spesielt den som handler om skolehelsetjenesten.... Vi bruker jo veiledere og, som man sier, nasjonale retningslinjer og føringer, både det som er i stortingsmeldinger, NOUer og veiledere (02.09.2013).

Veiledere og andre statlige dokumenter ble tatt i bruk ved utredning og iverksetting av politikk. På helseområdet ble det framhevet at det økte troverdigheten til en sak hvis det ble vist til nasjonale målsettinger:

Men det er klart at det vekter nok mer overfor politisk nivå når vi kan vise til et nasjonalt normtall enn at vi selv skal gjøre den vurderingen. Så det har mer tyngde. ... Vi legger dem også inn som lenker i sakene slik at de selv kan gå inn og se det og kontrollere det hvis ønskelig (02.09.2012).

Utviklingsstrategien utreder spesifikt hva som kan bli konsekvensene for det kommunale handlingsrommet ved to alternative former for statlig styring: normering av antallet stillinger og innholdsstyring av kommunal helsestasjons- og skolehelsetjeneste. Dette var avsnitt de som hadde forholdt seg til strategien ikke hadde merket seg. Det var heller ikke noe som ble løftet fram i de tilfellene det ble laget saker som skulle til politisk beslutning.

Intervjupersoner oppga at de ofte leter etter informasjon om saker de arbeider med på nett. De går til Helsedirektoratets hjemmesider, til SSB, Folkehelseinstituttet, Husbanken, KS og andre, og hvis de ikke finner informasjon om det de arbeider med på nett, tar de direkte kontakt, ofte per telefon. Alle hadde erfaring med å ha hatt kontakt med Helsedirektoratet, representanter for direktoratet traff de også ofte på møter eller seminarer, men det er fylkesmannen som oftest kontaktes. Fylkesmannen ble ansett som å kjenne kommunene, samt andre kommuner i fylket:

Jeg kan ikke si at vi har ... etterlyst en veileder. Men å bli veiledet, vi bruker ofte telefon. Vi har jo selvfølgelig KS som har mye kompetanse, vi har fylkesmannen når et gjelder helse og veiledning så bruker vi en god del fra Helsedirektoratet. Så det blir noen telefoner inn. Vi har en god dialog med fylkesmannen og jeg synes nok at det å se tilpasninger av de forskjellige tingene til kommunen vår, så er jo fylkesmannen en bedre veileder og samarbeidspartner enn det Helsedirektoratet er. fylkesmannen og den faginstansen som ligger der, innenfor helse og omsorg

særlig, de vet hva som gjelder i vår kommune
(30.08.2013).

Helsedirektoratet er langt unna. Fylkesmannen bruker vi en del. Det er jo litt av hengig av at vi har gode samarbeidsrelasjoner med dem som sitter der som saksbehandlere og det er enklere å ta en telefon dit. Det er noe med at det er langt unna til Oslo. Det er usentralt for oss. Vi kjenner dem hos fylkesmannen. Så bruker vi forskning mye. ... Jeg tror vi er ganske flink til å bruke ulike forskningsmiljø og det som kommer av rapporter og utredninger
(02.09.2013).

Det ble understreket at mange veiledere, i tillegg til å gi generell informasjon, også kunne representere faglige oppdateringer på de feltene de omhandlet. Intervjupersoner påpekte også at de ofte inneholdt gode lenker til annen informasjon, samt at litteraturlistene var interessante som inntak til kunnskap
(17.09.2013). Veilederne blir også brukt når tiltak skal implementeres i kommunene, for eksempel i intern opplæring som fagdager:

Vi arbeider jo også med å implementere og utvikle tjenestene. Så da bruker vi dem overfor enhetsledere og avdelingsledere. Da bruker vi veiledere i opplærings- og kompetanseøymed
(02.09.2013).

Rapporten kommuniserer ikke at det kan være variasjon i kommunene mht helsestasjons- og skolehelsetjenesten, der er den på linje med de andre dokumentene som omtaler dette feltet. Intervjupersonene våre, som er helsesøstre, ledere av helse- og omsorgsenheter eller spesialkonsulenter er også opptatt av den oppdaterte kunnskapen rapporten gir om tjenestene og gir uttrykk for at den er savnet. Av dem som er helsesøstre gis det også uttrykk for at selve normeringen, altså standardiseringen av hvilke arbeidsoppgaver rettet mot hvilke grupper av barn og unge en helsesøster kan ha, er savnet.

5.4 Kommunenes oppfatning av veiledere innenfor skolesektoren

De tre veilederne vi har valgt ut for skolesektoren retter seg som vi har sett, dels mot skoleeiere, hvilket vil si kommunene sentralt, og dels mot skolen som iverksetter av den statlige skolepolitikken, hvilket vil si rektor og den enkelte lærer. Innenfor sektoren fatter imidlertid også skolene vedtak etter delegasjon innenfor spesialundervisning, hvilket betyr at denne veilederen også benyttes på den enkelte skole.

Veilederne for spesialundervisning er den av de veilederne vi har valgt ut, som er mest kjent i kommunene. Dette gjelder både sentralt, hos faglige rådgivere eller tilsvarende, og på skolenivå, blant rektorer og lærere. Det er også denne veilederen som er mest brukt. Dette har dessuten vært et felt som mange kommuner har hatt et særlig fokus på, i forbindelse med det overordnede målet om tilpasset opplæring.

Flere av våre kommunale informanter gir uttrykk for at dette er en svært nyttig veileder for dem. Dette gjelder ikke minst for å kvalitetssikre at regelverket følges når en fatter vedtak om tildeling av spesialundervisning. Gitt at fordelingen av spesialundervisning som enkeltvedtak er ressurskrevende prosesser, benyttes også de mange kravene i lov og veileder ofte som argument for viktigheten av å sette av nok ressurser til undervisningsformål. Dette handler ikke minst om rammene rundt spesialundervisningen i skolene, egnede lokaler, personell etc. Gitt at spesialundervisning tildeles i form av enkeltvedtak, foreligger det en rettighet kommunene er lovpålagt å følge opp. Retten til spesialundervisning følger av opplæringsloven §5-1, der det heter at:

Elevar som ikkje har eller kan få tilfredstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.

Grunnlaget for om det foreligger et behov for spesialundervisning eller mer presist, om eleven har tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, er imidlertid en kommunal oppgave å vurdere.

En av våre casekommuner har også laget egne regelverk for rutiner rundt tildeling av timer til spesialundervisning. Dette omhandler hvordan skolene skal jobbe med spesialundervisning og tilpasset opplæring. I utarbeidelsen av disse rutinene la den aktuelle casekommunen veldig stor vekt på veilederen for spesialundervisning. Spesielt gjelder dette det som i veilederen går på regelverk, kartlegging og skillet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning. Den aktuelle kommunen lagde også en handlingsplan for skolene for hvordan de skal saksbehandle søknader om spesialundervisning og hvilke krav de skal stille til saksbehandling på skolene på dette området. Her bygget den aktuelle kommunen på den statlige veilederen, som slik var et grunnlag for kommunens utarbeidelse av egne rutiner på dette feltet.

Rektorene gir også generelt uttrykk for at veilederen for spesialundervisning brukes som mal for enkeltvedtak og at den i så henseende gis like stor autoritet som lov og forskrift. Dette er helt uproblematisk så lenge veilederen ikke går utover det som følger av lov.

Veilederen for spesialundervisning blir slik både brukt i forhold til det politiske nivået, når de skal fatte vedtak, og gjennom rektorene for å tilrettelegge saksbehandlingen på skolenivå. Dette har lagt grunnlaget for et fast mønster på saksbehandlingen, ved tildeling av spesialundervisning, slik intensjonen også har vært fra Utdanningsdirektoratets side når de utferdiger veilederen. Dette definerer også PPTs rolle i forhold til skolene, noe som også er hentet fra veilederen.

Dette innebærer at veilederen rettet mot spesialundervisning så langt vår analyse rekker, har hatt stor innflytelse på prosessene rundt tildeling og prioritering av spesialundervisning både i kommunene, men også på den enkelte skole.

Denne veilederen er imidlertid ikke bare benyttet for grunnskoleopplæring, men også innenfor barnehagesektoren. Dette fikk en særlig aktualitet når kommunene gikk over fra øremerket tilskudd til rammefinansiering, hvor det har vært gitt støttetiltak ute i barnehagene. Her har det vært viktig for kommunene å skille de allmennpedagogiske tiltakene fra de spesialpedagogiske, noe en av kommunene har laget

informasjonsmateriell til barnehagene rundt. Dette er et tema en av kommunene hevder at veilederen klargjør i noen grad.

En av casekommunene hevder også at de har benyttet veilederen i informasjonsmateriell til både private og kommunale barnehager ved søknad om spesialpedagogiske tiltak. Dette kan for eksempel være spørsmål om hva barnehagene kan søke på? Ellers oppleves det i våre casekommuner ikke å stå mye som er direkte relevant for barnehagene i veilederen rettet mot spesialundervisning.

Kommunenes bruk og nytte av veilederen

Hovedtendensen er at kommunene bruker veilederen til spesialundervisning selektivt og fragmentarisk. De plukker ut de avsnitt som er relevant i en gitt situasjon og som de ser at de har nytte av. Dette innebærer at kommunene ikke nødvendigvis fokuserer på helheten i veilederen. Denne selektive strategien benytter i noen grad kommunene også i arbeidet med å lage egne skriv eller veiledninger rettet mot skoler eller barnehager. Dette gjøres også for å understreke viktige poenger eller fremheve gode forklaringer fra veilederen.

Veilederen for spesialundervisning er en av to veiledere den sentrale skoleledelsen i våre casekommuner nevner som særlig viktige veiledere. Den andre viktige veilederen, slik dette oppleves fra kommunene sentralt, er veileder for krisehåndtering.¹³

Veilederen til spesialundervisning har slik en solid posisjon som kilde til å forstå regelverket rundt prosessene for tildeling av spesialundervisning i kommunene, enten det er i kommunene sentralt eller på den enkelte skole. Men mens kommunen sentralt i stor grad fokuserer på legale krav, slik de kommer til uttrykk i veilederen, benytter den enkelte skole veilederen så langt det er mulig, også som vurdering for læring, etc. Det siste skjer blant annet innenfor rammene av skolens lederteam, ressursteam eller tilsvarende.

En annen veileder skolene opplever som svært relevant er veilederen for utvikling av sosiale læreplaner. Denne oppleves som

¹³ Veiledere for krisehåndtering i skolen. Veilederne er et hjelpemiddel for skoleansatte og foreldre. De tar for seg alvorlig sykdom, ulykke, dødsfall, mobbing, seksuelle overgrep og vold. Nettbasert, publisert første gang i 2008.

konkret i forhold til prosesser, og gir eksempler som er relevante og nyttige.

Veilederen til spesialundervisning har også vært benyttet til å klargjøre spørsmål for kommunene, når de blant annet ser at andre kommuner gjør ting litt annerledes i sine vedtak. Veilederen blir da en kilde til kunnskap om hva som står i lovverket.

De faglige veilederne benyttes bare ute i skolene og tilbakemeldingene er veldig forskjellig når det kommer til hvilken konkret nytte de har av veilederne til fremmedspråk og i valgfaget fysisk aktivitet og helse. Generelt har det vært vanskelig å finne informanter som bruker disse to konkrete veilederne. I den grad lærerne bruker de fagbaserte veilederne, er det som ledd i utviklingen av det enkelte faget. Dette gjelder særlig valgfagene, som er et nytt fag i skolen, hvor veilederne i den grad de benyttes, brukes i forhold til organisering og utvikling av faget. Andre informanter på skolenivå uttrykker imidlertid at disse veilederne benyttes i mindre grad i dette arbeidet og at lærerne foretrekker å benytte seg av veilederne som følger den enkelte lærebok.

Dette betinges av mange forhold, ikke minst hvilken kompetanse skolen allerede innehar på de ulike områdene. Jo høyere kompetanse skolen selv sitter med, jo mindre behov har lærerne for veilederne. I andre tilfeller vil en skole allerede kunne ha utviklet rutiner på et område, for eksempel innenfor et fag, og bruker da veilederen mer som en sjekkliste på at de gjør de tingene som forventes av dem. En rektor hevder dessuten at disse veilederne er for generelle til at lærerne finner noe av nytte der. I stedet forholder lærerne seg til læreveiledningen i den enkelte læreboken.

Kommunene sentralt oppgir imidlertid i noen tilfeller at de henviser til veilederne når de sender ut informasjonsmaterieell og annet til skolene. For eksempel i forhold til fysisk fostring og skolene gav uttrykk overfor kommunen sentralt at de var usikker på hvordan de skulle legge opp undervisningen, henviste faglige rådgivere på skoleområdet til veilederne. En kommune gir også uttrykk for at de har lagt alle relevante veiledere inn på en egen nettside, et LOS system knyttet til kvalitet i skolen, som skolene oppfordres til å bruke. Dette er imidlertid helt nytt, så kommunen har færre erfaringer så langt i bruken av dette.

I en kommune har skolene på ungdomstrinnet laget en egen læreplangruppe som jobber for å utveksle ideer og lage læreplaner i forhold til de enkelte valgfagene, og i dette arbeidet har veilederne til valgfag vært benyttet i høy grad.

Et område skolene savner veiledning er når det kommer til former for vurdering. Dette oppleves å være for generelt i de fleste veiledere til fag under kunnskapsløftet. For mange lærere er særlig det med kriterier for vurdering en utfordring, men her synes veilederne til fag å gi lite hjelp. Snarere oppleves veiledernes råd her å bli for enkelt i forhold til læernes og skolens utfordringer. En av våre informanter, en rektor, sier det slik:

Det som står der [i fagveilederne, forf. merkn.] blir litt plankekjøring. De [fagveilederne, forf. merkn.] drar lærerne lite videre.

Utover dette har det vist seg vanskelig å finne informanter på skolenivå som har benyttet de to utvalgte veilederne til fag, som vi har valgt ut i dette prosjektet. Veiledere til fag synes i det hele tatt mer sporadisk å bli benyttet, selv om de fleste gir uttrykk for at de er kjent med at de eksisterer.

Når det gjelder veiledernes form, synes også noen informanter på skolenivå at det blir for mye tekst, og få illustrasjoner. Det blir for tett. Men dette er meget individuelt. Det gjelder også preferanser med hensyn til nettbaserte veiledere versus veiledere i en håndterlig notatform. Noen foretrekker de nettbaserte, andre de som en lett kan få i et håndterlig format og lese hjemme eller andre steder.

Her støtter våre funn i stor grad de funn som kom frem i en rapport fra Det utdanningsvitenskaplige fakultetet (Rødnes og de Lange 2012), som rettet seg mot lærernes kjennskap til og bruk av veilederne i fag. Her svarer 56% av lærerne at de kjenner til læreplanene i fag, mens andelen som har brukt de er 23%. Veiledning i lokalt arbeid med læreplaner er lite kjent blant lærerne, hvor hele 98 prosent ikke har benyttet seg av denne (Rødnes og de Lange 2012).

Rødnes og de Lange viser i sin studie til fire forhold til grunn for at veilederne er i så vidt begrenset bruk. Disse fire forholdene er også dekkende for de funn vi gjør i denne studien. Dette handler om:

1. Mangel på kjennskap til veilederne

2. Det er tilstrekkelig støtte i lærebøkene
3. Mangel på tid og stort informasjonspress
4. At lanseringen fant sted lenge etter implementeringen av LK06

(Rødnes og de Lange 2012)

Særlig forhold 2 og 3 vises det hyppig til blant våre informanter. Vi finner at rektorer og lærere i hovedsak er kjent med at det forligger veiledere, men de opplever begrenset behov for disse. Først og fremst fordi de opplever å ha tilstrekkelig støtte i lærebøkene, men også fordi de er i en situasjon hvor mangel på tid og stor informasjonsstrøm gjør at det blir tidkrevende å lete etter løsninger i nettbaserte veiledere.

Blant de som faktisk bruker veilederne finner vi at lærerne særlig finner tips og råd om hvordan undervisningen kan organiseres. Dette handler både om aktiviteter, men også om planlegging i forhold til de læremål som settes opp i læreplanene. Der våre aktører søker mer informasjon i arbeidet med vurdering og kriterier for å vurdere læring. Disse funnene støtter i noen grad opp om de funn Rødnes og de Lange gjør i sin studie, der de deler mellom fire bruksområder for veiledere, blant de som bruker veilederne:

1. Innhenting av tips til aktiviteter og variasjon av undervisningen
2. Støtte i arbeid med planlegging og formulering av læringsmål
3. Støtte i arbeidet med vurdering
4. Bevisstgjøring og bekreftelse av allerede etablerte måter å legge opp undervisningen og tolke læreplanen på

(Rødnes og de Lange 2012:4)

Kommunenes oppfatning av veiledernes autoritet

Lovverket har autoritet fremfor veilederne, men veilederne kan benyttes som en innfallsvinkel til å forstå lovverket, om de står til regelverket. Veilederne blir et supplement i forhold til lovverket. Men her er det viktige forskjeller veilederne imellom.

Veiledere til lovverket, som veilederen for spesialundervisning, gis høy autoritet i kommunene, særlig på skolene, nær sagt på linje med lov og forskrift. Her benyttes veilederen blant annet som mal

for enkeltvedtak. Veilederne til fag oppleves langt mer uforpliktende, og mer rådgivende og illustrerende og bare det at en på skolene kun sporadisk velger å oppdatere seg på hva disse står for, indikerer at deres autoritet er begrenset.

I forbindelse med tilsyn fra fylkesmannen, gir en av kommunene uttrykk for at fylkesmannen også henviser til veilederne. Dette gjelder i særlig grad veileder til lovverket, med andre ord veilederen til spesialundervisning. Den samme kommunen opplever å ha blitt kritisert for ikke helt å følge det som står i veilederen for spesialundervisning, noe som innebærer at fylkesmannen bruker veilederen som standard for tilsynet. Veilederen kan med dette benyttes som begrunnelse for eventuelle avvik fylkesmannen mener å finne ved sitt tilsyn. I det aktuelle tilfellet mente imidlertid kommunen at de hadde fulgt lovverket, noe som impliserer at de tolket loven noe annerledes enn den tolkningen av lovverket veilederen bygget på, og som fylkesmannen brukte i sitt tilsyn.

Dette er interessant og relevant inn i en diskusjon om det kommunale selvstyret. Gitt at det er rom for tolkning, samtidig som forvaltningen og skjønnen er delegert til kommunene, er det ikke uproblematisk å bygge opp et slags *hierarki* av tolkningsstrategier knyttet til opplæringslovens bestemmelser i kapittel 5. Som vi så i forrige kapittel har imidlertid våre kilder i Utdanningsdirektoratet en opplevelse av at de har delegert lovfortolkningsmyndighet, og at denne kommer til uttrykk i veilederens ord. Denne benyttes også av fylkemennene i deres tilsyn og klagebehandling overfor kommunene. På den andre siden hevder en informant i en av våre kommuner at det hender at kommunen har en annen tolkning av loven enn den som kommer til uttrykk i veilederen og som fylkesmannen legger til grunn i sin klagebehandling. I den grad kommunenes skjønn overprøves av fylkesmannen, med henvisning til veilederen, selv om kommunene opplever at deres tolkning ligger innenfor det som følger av lov, kan dette oppleves som problematisk for kommunene.

En annen interessant veileder, Veileder om pedagogisk bemanning i barnehagene, hadde sin bakgrunn blant annet i at lovverket var uklart og hadde blitt tolket feil av både kommuner og fylkesmann i mange år. I følge vår kilde i en av kommunene valgte en da, i stede for å gjøre en presisering av loven, å gi ut en veileder. Denne hevder vår informant i en av utvalgskommunene er et eksempel på

at den aktuelle kommunen brukte en veileder ”*nesten som en lov, på en måte, for den sa hvordan vi skulle tolke loven, og da fikk du plutselig den at det var veilederen som skulle presisere loven, og er ikke lenger en veileder*”, som informanten uttrykker det. Denne veilederen har den aktuelle kommunen hatt veldig fokus på, i sin styring av både kommunale og private barnehager. Samme kommune hevder at i forhold til bemanningsnormen, ble denne veilederen *helt førende, den skulle klargjøre [hva som lå i lovverket, forf.merken]*. Denne veilederen leses av den aktuelle kommunen som å presisere det som står i lovverket, i den grad dette er uklart. Kommunen viser alltid til denne veilederen når det normeres og budsjetteres innenfor barnehagesektoren. I den aktuelle kommunen har en hatt en diskusjon på at denne veilederen *er ikke en veileder, men en lovpresisering, som vår informant uttrykker det*. Denne kom ut som et rundskriv, men heter veileder. Kommunen opplever imidlertid denne veilederen som en god veileder, i det den sier at *sånn skal det være*, som vår informant uttrykker det.

I dette tilfellet viser det seg at det å bruke begrepet *veileder* i seg selv kan virke forvirrende for kommunene, når det gjelder hvor bindende veilederen er.

I forhold til lesing av hjelpeverbene *skal, bør* og *må*, gir informantene uttrykk for at dette er viktig for hvor bindende de opplever at veilederne er, men at også *bør* i stor grad leses som *skal*.

5.5 Kommunenes oppfatning av veiledere innenfor plansektoren

Innen plansektoren deler funnene våre seg i tre hovedkategorier.

For det første: I våre innledende telefonrunder med kommuner ringte vi også saksbehandlere eller plansjefer i flere små kommuner. Uten at dette ledet til en intervjuavtale, fikk vi ofte små, spontane tilbakemeldinger fra disse. Hovedbudskapet fra fagfolk i disse små kommunene var at veilederne var veldig nyttige. Demokratiske problemstillinger om at disse dokumentene skulle fjerne lokalt handlingsrom var helt fraværende. Veilederne var rett og slett nyttige, og ble lest selektivt, som oppslagsverk.

Senere intervjuer har bekreftet veiledernes nytte i små kommuner, hvor en saksbehandler må kunne håndtere mange typer saker, og derved kunne ha en serie veiledere å slå opp i.

For det andre: I våre korte samtaler med planleggere i større kommuner (og et intervju i en stor kommune) antydes det motsatte: Her jobber planleggerne mer spesialisert, har stor faglig kompetanse, og trenger ikke veilederne. Veilederne ender opp med å bli relativt irrelevante for denne gruppen, etter hvert som saksbehandlerne fikk erfaring.

For det tredje: To rådmenn opplever at noen av MDs veiledere er til dels både overstyrende og irrelevante. De lukker i alt for stor grad det åpne fortolkningsrommet som ligger i Plan- og bygningslovens paragrafer. I disse tilfellene er det tydelig at de som jobber strategisk med kommuneplaner på et overordnet nivå liker det handlingsrommet som PBL (Plan- og bygningsloven) gir, og misliker de innskrenkningene som veilederne gir.

Det ser imidlertid ikke ut som dette i seg selv lukker for lokal fortolkning, eller står i veien for kommunal variasjon, fordi de som jobber strategisk med kommuneplanlegging ikke opplever at de (for) detaljerte veiledere *må* følges. Veilederne er «irriterende» i sin detaljrikdom, for de som vil jobbe strategisk innenfor de åpne rammene til PBL, men veilederne er ikke faktisk lukkende, fordi de *kan* ignoreres. Her må vi ta forbehold om at andre rådmenn kan oppleve dette annerledes.

Vi skal i det følgende gå mer detaljert til verks, og vi skal gjøre det ved først å gå gjennom de responsene vi har fått på våre to utvalgte veiledere. Deretter skal vi se på noen utvalgte responser vi har fått på andre veiledere. Her presenterer vi ikke alt vi har av data, men har valgt ut noen sentrale erfaringer som er relevante for prosjektets problemstilling.

5.5.1 Temahefte: Universell Utforming

Denne veilederen viste seg å være svært betydningsfull på måter som vi på ingen måte hadde forutsett, i to av våre kommuner. Det har å gjøre med temaet, «universell utforming», og med det faktum at veilederen kom et år før begrepet universell utforming ble juridisk konkretisert, i Teknologisk forskrift av 2010 (TEK 10). Den politiske rammen på nasjonalt nivå er her viktig:

Begrepet «universell utforming» slo gjennom i nasjonal diskurs med Manneråkutvalgets rapport «Fra Bruker til Borger» (NOU 2001). Denne NOUen gjorde «universell utforming» til et hovedsatsingsområde innen funksjonshemningspolitikken. I løpet av få år finner begrepet veien inn i de fleste partiprogrammene (i FrPs program først rundt 2009, i alle de andre programmene tidligere). Alle er for universell utforming, og begrepet anvendes om alt fra barberhøvlere til busser, inklusive nettsider og trappeoppganger. De ulike interesseorganisasjonene plukker opp begrepet, og anvender det både for å sikre bevegelseshemmede, svaksynte og blindes interesser.

Men tidlig i 2009, når veilederen utkommer, er begrepet ennå ikke rettsliggjort som en konkret regulering. Mottakelsen av veilederen i to av kommunene vi har besøkt sier noe om denne veilederens funksjon.

Kommune 1:

Forut for publiseringen av veilederen hadde kommunestyret i denne kommunen plukket opp «universell utforming» som en «god ting», som noe man «burde gjøre», og som i kommunestyrets fortolkning innebar at «alle» burde få tilgang til «alle» offentlige områder. Kommunestyret i kommunene var meget utbyggingsvennlig, og kommunen hadde mange små hytter som kun var tilgjengelig via små stier og turveier. Kommunestyret ville derfor bruke «kravet» om universell utforming til å asfaltere mange av disse smale turveiene, slik at de ble kjørbare med rullestol, og de ville bygge gode rekkverk langs disse veiene.

Planavdelingen i kommunen var mindre begeistret for dette politiske initiativet, og så en rekke problemer i forhold til landskapsvern og andre krav. Når så veilederen kom i 2009, ble denne et nyttig instrument for planavdelingen. Med veilederen i hånd kunne avdelingen vise til at «universell utforming» ikke ga noen hjemmel for å asfaltere en god porsjon av kommunens turveier. Dette ble viktig for at kommunestyret droppet disse planene.

Det er selvfølgelig riktig at veilederen om universell utforming ikke antydte at «asfaltering av alle turveier» er et nødvendig tiltak for å skape et universelt utformet samfunn. Men det er også verdt å merke seg at veilederen ikke normerte det motsatte. Veilederen

viser ikke til normeringer i det hele tatt, siden disse ikke ble publisert før i 2010 (TEK 10).

Kommune 2:

Denne kommunene tok allerede i 2005 fatt i «universell utforming» som et prinsipp de ville gjennomføre i sin planlegging. De var en foregangskommune innen feltet. Det er både kommunestyre og kommunal administrasjon som trekker kommunen i denne retning. Ikke minst er planavdelingen entusiastisk, og det er klart fra vårt intervju at denne avdelingen ikke bare implementerte kommunestyrets entusiasme for universell utforming. Planavdelingen var en pådriver for prosjektet.

Personen vi intervjuet var en pådriver for universell utforming i kommunene, og han forteller oss at veilederen var et viktig dokument: Veilederen var ambisiøs. Den pekte mot en radikal ombygning av samfunnet, på en måte som virkelig ville bygge ned alt som skaper «funksjonshemming».

Og veilederen er et ambisiøst politisk dokument, for eksempel i denne formuleringen «Universell utforming tilfører kvaliteter i menneskeskapte omgivelser som er positive for alle innbyggere og for Norge som samfunn» (Miljøverndepartementet 2009).

Saksbehandleren er imidlertid nå skuffet over situasjonen. I 2010 gjøres ny Teknologisk forskrift (TEK10) gjeldene. De store vyene i veilederen finner vi ikke igjen i TEK10s begrensede og konkrete normeringer. Her finnes mye bra, for rullestolbrukere og svaksynte, men ikke en politisk visjon for å skape et radikalt inkluderende samfunn, og kommunestyret i kommune 2 har bestemt at de ikke lenger skal være en radikal foregangskommune. De forholder seg mer nøkternt til universell utforming, slik dette normeres i TEK10.

Oppsummering om Temahefte universell utforming

Vi ser at denne veilederen i stor grad var et politisk dokument, som hentet mye av sitt innhold fra overordnede politiske dokumenter. Veilederen ble også brukt politisk: Både for å stagge et utbyggingsivrig byråd, som skjøv «universell utforming» foran seg, og den ble brukt politisk av en (eller flere) saksbehandlere som ville være med å skape en liten revolusjon i hvordan man tenkte fysisk planlegging. Vi ser at i de to tilfellene over inngår veilederen

som aktør i ganske store politiske veivalg, spesielt i kommune 2. Dette reflekterer derfor det politisk visjonære som lå i selve teksten, og som vi diskuterte i seksjon 4.3.3.

5.5.2 Spørsmål og svar til plan- og bygningsloven (plandelen)

Vi tok med denne veilederen i vår portefølje fordi den er unik i måten den skrives og revideres på, gjennom en redigering av spørsmål fra kommune-Norge. De personene i kommune-Norge vi har spurt direkte om denne veilederen kjenner alle til den, men bare perifert og delvis. Den vekker hverken store antipatier eller sympatier, men for de som bruker den synes den å inngå i den helt pragmatiske bruken av veiledere som vi nevnte over: Som et oppslagsverk; man klikker seg inn på den aktuelle paragrafen i Plan- og bygningsloven, og enten finner man et svar, eller så må man lete et annet sted. Og ingen venter seg vel et orakel. For å illustrere denne pragmatiske bruken av veiledere innen plansektoren, skal vi kort presentere en kommuneplanleggers pragmatiske bruk av veiledere.

Effektiv saksbehandling

Respondenten jobber som rådgiver for rådmannen i plan- og miljøsaker, og har lang fartstid som saksbehandler både i plan- og miljøsaker. Hun har brukt veilederens ”Spørsmål og svar til plan- og bygningsloven”, men ikke Temaveilederen om universell utforming, noe hun beklager; «jeg burde sikkert lest den». Når vi åpner opp for at hun kan fortelle hvilke veiledere hun har brukt, får vi en lang liste. Hun nevner og kommenterer til sammen 18 veiledere, som hun husker fordi hun bruker Miljøverndepartementets liste over veiledere på regjeringen.no. Listen er ikke nødvendigvis utfyllende, og reflekterer tematikker hun har jobbet med i løpet av de siste 15 årene, eller deromkring.

Når vi åpent ber henne kommentere spesielt på noen veiledere som hun mener noe om, nevner hun *Nasjonale forventinger til kommunal og regional planlegging* (T-1497). Dette er et dokument hun synes er viktig, men som hun kritiserer for å være «alt for sprikende». Det «går i alle retninger», og har et (paradoksalt) «fokus på at vi skal jobbe med alt». Det er mange «skal» i dokumentet, men disse er til dels motstridene, så som at man «skal» ta vare på naturen og at man «skal» bygge vindmøller.

Hun går så videre med å kommentere andre veiledere. Etter at hun har snakket fritt en stund spør vi et litt med ledende spørsmål: «Føler du at noen veiledere overstyrer?»

Hun nevner kort «veileder til kommunal planstrategi» (og vi kommer tilbake til denne), og så nevner hun, igjen, «Nasjonale forventinger til kommunal og regional planlegging». Hun betrakter den som juridisk bindende (gitt av at den er vedtatt ved kongelig resolusjon). Og hun sier om denne at det ikke er noen problemer at staten styrer gjennom en slik retningslinje, og at «overstyringen» består i at den «styrer i alle mulige retninger», og derved slutter å styre: Hun vil ha tydelige styringssignaler, men med denne retningslinjen må man selv ta de prioriteringene som dokumentet ikke tar.

Og så spør hun oss. «Hvem var oppdragsgiveren igjen?» «KS», «Ja, det ante meg, typisk KS-spørsmål. Jeg er ikke opptatt av overstyring, men av effektivitet. Jeg trenger å få jobben gjort».

Vi skriver ikke dette for å formidle en kritikk av KS, men for å vise at handlefrihet oppleves som to ting: Det er friheten til å kunne velge, altså ha *handlingsrom*, og friheten til å kunne handle, altså ha *agens* og oppleve flyten i det å få ting gjort.

Vi ser også at når og hvis veiledere faktisk minsker kommunalt handlingsrom, så er det til dels fordi det er ønsket av noen i kommunene.

Kommunal planstrategi

Rådgiveren i seksjonen over syntes at veilederen om kommunal planstrategi gikk litt for langt i å detaljregulere, i forhold til reguleringene som følger av lov. Vi skal i det følgende følge en annen respondent som hadde problemer med hvordan denne veilederen, forsøksvis, lukket for kommunal variasjon.

Kommune X har jobbet aktivt med å implementere de generelle planverktøyene som Plan- og bygningsloven (PBL) foreskriver i hele sin virksomhet. Det å lage kommuneplaner, samfunnsdel og arealdel, samt kommunal planstrategi er ikke noe «pliktløp» i kommunen, og ikke noe planavdelingen gjør for seg selv. Før kommunevalget i 2011 hadde både det sittende kommunestyret og planavdelingen en forståelse av at godt forankrede, overordnede

planer var gode og nyttige politiske verktøy. Planavdelingen hadde brukt tid på å vise kommunestyret nytten av slike planer.

Før valget i 2011 hadde kommunen utviklet en forståelse av at kommunal planstrategi kunne brukes av de politiske partiene for å vise hvordan de ville styre kommunen. Partiene skrev så sin versjon av den neste periodens kommunale planstrategi inn i partiprogrammene, og gikk til valg på å ha en bestemt slik «strategi». Det ble etter hvert så etablert at noen velgere begynte å etterspørre slike kommunale planstrategier i valgkamp-bodene. Når så valget var avgjort, kunne planavdelingen ganske umiddelbart gå i gang med å skissere en ny planstrategi, basert på programmene til det eller de partiene som vant valget.

Paragraf 10.1 i PBL sier at kommunene skal lage en planstrategi hvert 4. år, og seneste ett år etter siste kommunevalg. Den sier noe overordnet om «medvirkning», og et par andre tematikker. Selve paragrafen er ca ¼ side lang.

Tre måneder etter valget publiserer så MD sin veileder om kommunal planstrategi. Den omhandler § 10.1, og er 24 sider lang. Den detaljerer mye, blant annet hva som kan menes med «medvirkning». Men hverken loven eller veilederen sier noen om at medvirkning kan skje ved at planstrategen gjøres til en del av valgkampen.

Veilederen følges av veiledningskonferanser, men rådmannen i vår kommune X er ikke imponert: Veilederen lukker det fortolkningsrommet som Plan- og bygningsloven åpnet opp for, og som kommunen brukte aktivt. Og den gjør denne lukkede fortolkningen som føles irrelevant.

Det hører med til historien at den pr. i dag ender med at kommunen *beholder* sin fortolkning av hvordan man kan gjennomføre en kommunal planstrategi, og sender et brev til MD om at de ikke fant veiledningen til MD spesielt god eller nyttig.

5.5.3 Den enes agens blir den andres innskrenkning

Til slutt bør det legges til at rådmannen i seksjonen over også hadde problemer med mange andre veiledere, også innen andre felt som skole og helse, og at det ikke alltid var like lett å velge dem vekk. Det var fordi hun opplevde at veiledere ble brukt akkurat slik

vi tidligere har beskrevet at de blir brukt: som dokumenter som gir autoritet og retning til spesifikke saker. Hun opplevde at andre kommuneansatte kunne fremme en sak, og så referer til en statlig veileder for å gi saken styrke. Dette kunne være en sak som ikke fulgte de politiske vedtatte og overordnede planene i kommunen, men som snarere satte lokale prioriteringer på spill, fordi staten gjennom en lokal saksbehandlers bruk av en statlig veileder kom i konflikt med disse lokale prioriteringene. Vi ser altså hvordan den kommunale saksbehandlerens handlingskraft blir til rådmannens innsnevrede handlingsrom.

5.6 Oppsummerende om kommunenes oppfatning av veilederne

Våre informanter blant kommunale administrative ledere og fagpersonell samt mellomledere og ansatte i førstelinjen, opplever i stor grad at veilederne formidler sin juridiske status. Gitt at de gis navnet veiledere, opplever informantene i kommunene at disse i utgangspunktet ikke er juridisk bindende. Men her er det noen viktige unntak. Spesielt gjelder dette veiledere som står tett til lovverket. Blant de veiledere vi har sett på, gjelder dette særlig veilederen til spesialundervisning. Denne står til opplæringsloven og går direkte på prosess og det administrative skjønnet, ikke på faglig innhold og det faglige skjønnet. Dermed oppleves veilederen av noen kommunale informanter, særlig blant mellomledere som rektorer, å være mer juridisk bindende enn veiledere som retter seg mot det faglige skjønnet i skolen, som veilederne til fag under kunnskapsløftet.

Selv om veilederne benyttes i ulik grad og det er ulike kunnskap om veilederne, er et hovedinntrykk i denne studien at i den grad kommunene benytter disse, oppleves de som faglige gode. Dette gjelder både innenfor helse, men også innenfor skole, hvor særlig veilederen til spesialundervisning benyttes i kommunene.

Veilederne oppleves også som oppdaterte og kunnskapsbaserte, med referanser kommunene kan benytte seg av.

I noen tilfeller finner vi imidlertid at veilederne er mer ukjente og i mindre bruk. Dette gjelder blant annet veiledningene til fag i skolen. Her benytter lærerne i stor grad andre kilder til inspirasjon og informasjon når de lager sine fagplaner.

I forhold til de veilederne kommunene i vår studie har et aktivt forhold til, finner vi at kommunene i overveiende grad er fornøyd med den kommunikasjon som ligger i veilederne. Gitt at mange informanter på alle nivåer i den kommunale forvaltningen opplever veilederne som faglige gode, legges de også til grunn når en lokalt skal velge faglig retning. En tolker med andre ord politiske styringssignaler inn i de prioriteringer som ligger i veilederne. Eksempelvis innenfor helse, kan de anbefalte kompetansekrav tolkes som et uttrykk for hvilken retning det er politiske ønskelig at legges til grunn for de lokale prioriteringene. I den grad kommunene legger dette til grunn, kan de på et tidlig tidspunkt arbeide inn i sin strategi de veivalg som forventes av kommunene.

Innenfor skolen ligger også veilederne innenfor et felt som ikke er helt ukontroversielt fra kommunenes side. Med kunnskapsløftet i skolen har det vært et mål å fremme standardisering gjennom skolens eget arbeid med fagplaner. Når vi særlig i forhold til veiledere til nye fag under kunnskapsløftet finner at en lokalt i begrenset grad benytter veilederne, kan dette ha sammenheng med lokale og uavhengige tradisjoner for utarbeidelse av fagplaner.

Lokalt er en imidlertid ikke så opptatt av eller bevisst ordbruken knyttet til imperativene *skal*, *må* og *bør*, slik de benyttes i veilederne. Vi finner at en lokalt i stor grad forholder seg mer fritt til dette. Et funn er at en i liten grad oppfatter disse ulike imperativformene som uttrykk for hvor bindende veilederen er på det lokale handlingsrommet.

Ved behov er kommunene svært positive til den kunnskapen som ligger i veilederne. Innenfor helsefeltet finner vi for eksempel at det i den sentrale kommunale administrasjonen letes i relevante veiledere etter informasjon i forbindelse med saksutredninger. Dette handler både om konkret fagkunnskap, men også om hvorvidt det foreligger styringssignaler som kan fortelle noe om hvilken vei et felt kommer til å utvikle seg i tiden fremover. Dette er viktig kunnskap for kommunene, slik at de ved sine prioriteringer legger til rette for å ivareta for eksempel nasjonale målsettinger som forventes å komme innenfor feltet.

Vi finner ikke i denne studien at det er noe uttalt behov for veiledere i kommunene. Men vi finner at det er et eksplisitt behov for kunnskap innenfor flere felt, og når denne kommer i form av

en veileder er dette meget kjærkomment for kommunene. Mange kommunale informanter viser imidlertid til at de har mange kilder til kunnskap, også stortingsmeldinger og annet.

6 Statlige veiledere og lokal variasjon

6.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi oppsummere og diskutere våre observasjoner angående veilederne. Det gjøres i henhold til problemstillingene for prosjektet som var:

- I hvilken grad innholdet i veilederne formidler deres juridiske status.
- Hvordan råd og anbefalinger kommuniseres til kommunale aktører – brukes ordlyden skal, kan eller bør?
- Gir veilederne spesifikke anbefalinger, knyttet til bemanning, type kompetanse, timetall etc.?
- Kommuniserer veilederne at det er et kommunalt handlingsrom?
- Først gjennomfører vi en diskusjon av hvordan dokumentene formidler sin status. Dernest hvordan råd og anbefalinger kommuniseres og om veilederne gir spesifikke anbefalinger knyttet til bemanning, type kompetanse, timetall eller annet. Til sist i første del drøfter vi om veilederne kommuniserer at det er rom for kommunal variasjon eller et kommunalt handlingsrom. Vi oppsummerer og drøfter også hvordan kommunale aktører vurderer disse spørsmålene. Det gjør vi knyttet til problemstillingene:
- Er veilederne etterspurt av kommunene?
- I hvilken grad er de eventuelt det?
- På hvilke måter har kommunale erfaringer og innspill vært premisser for utforming av veilederne?

- Avslutningsvis i kapittelet setter vi fram noen forslag til hvordan statsforvaltningen og KS bedre kan ivareta hensynet til lokal variasjon i veiledere og retningslinjer med videre.

6.2 Formidler veilederne sin status?

Ingen dokumenter som heter «veiledere», «retningslinjer» eller «rundskriv» er i seg selv rettslig bindende, når avsender er et statlig organ (unntagen Stortinget) og mottaker er en kommune. Innholdet i veilederne kan imidlertid være bindende, enten når de referer til lov eller forskrift, eller når de faglige retningslinjene er medisinsk *ubestridelige*.

To typer dokumenter innen planfeltet har en litt uklar juridisk status, i en slags juridisk mellomposisjon mellom lov/forskrift og pedagogisk styringsvirkemiddel. Dette gjelder “statlige planretningslinjer” (før “rikspolitiske retningslinjer”) og “Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging” (som av Miljøverndepartementet klassifiseres som en “veileder”). Som diskutert i seksjon 4.3.2 har disse en semi-juridisk status, som en slags forskrift, og ser ut til å oppfattes som sådan i kommune-Norge (seksjon 5.1.3).

Det vi har funnet er at ulike pedagogiske styringsdokumenter varierer angående den juridiske status de gis av sine respektive statlige myndigheter, og dermed i spørsmålet om hvor ”bindende” de både er ment å være og oppfattes å være. Det er flere faktorer som skaper slike forskjeller.

For det første, og som vi noterte oss innledningsvis (kapittel 1) kan ulike pedagogiske styringsdokumenter skrives på måter som gjør dem mer eller mindre bindende for kommunene, fordi de i ulik grad refererer til lov. Et rundskriv som er pakket med referanser til lov vil i sitt innhold være mer bindende enn en veileder som i liten grad refererer til lov. Det er da *innholdet* som er bindende, selv om *formen* “rundskriv” ikke i seg selv er med bindende enn “veileder”.

For det andre ser vi at ulike statlige organer, i fellesskap eller hver for seg, har utviklet mer uformelle konvensjoner for hvordan formene “rundskriv”, “veileder” og “retningslinje” brukes. I kapittel 3 laget vi to distinksjoner: rettslig versus ikke-rettslig bindende, og formell versus uformell. Noen veiledere/retningslinjer

(og rundskriv) har en mer ”bindende” tone, fordi de er formelle i språkformen, men uten at de nødvendigvis er rettslig bindende.

Utdanningsdirektoratet opererer med et hierarki hvor rundskriv har det de selv omtaler som ”sterkere juridisk status” enn veiledere. Videre opererte de med et hierarki innenfor veilederne, hvor de betrakter veiledere for regelverket som å ha høyere juridisk status enn veiledere for lærerplaner og utviklingsarbeid. Veilederen om spesialundervisning retter seg til kommunale saksbehandlere om saksgang, og ble for eksempel ansett som å ha en sterk status nettopp fordi den gir veiledning til regelverket om hvordan en sak skal behandles når det er vurdert at et barn har behov for spesialundervisning. Veilederne til valgfaget fysisk aktivitet og helse og fremmedspråk retter seg til rektorer og lærere, de har et faglig innhold og sier noe om hvordan undervisningen i disse fagene kan innrettes.

Vi finner, som beskrevet over (seksjon 4.3.2) et lignende hierarki hos Miljøverndepartementet (MD), uttrykt i hvordan nettsiden deres er organisert. Nettsidens hierarki antyder at ”retningslinjer” (både de som er vedtatt ved kongelig resolusjon og de som ikke er det) er en type dokumenter som står nærmere lov og forskrift enn ”rundskriv” og ”veiledere”.

Innenfor helsefeltet ser vi også denne typen hierarki, der retningslinjer oppfattes som mer bindende for kommunene enn veiledere. Dette kom for eksempel til uttrykk i at veilederen til forskrift for helsestasjons- og skolehelsetjenesten er planlagt byttet ut med en retningslinje. Helseområdet opererer også med spesifikke *faglige* retningslinje som er skrevet mye mindre åpent enn veiledere. Vi observerer også at det er utydelige grenser mellom disse dokumenttypene: Vi har sett på en ”retningslinje og veileder”, og en ”veileder” som er skrevet som om den er en faglig retningslinje (se seksjon 4.1.5). Slike dokumenter henter sin legitimitet fra vitenskap og det som kalles evidensbasert eller kunnskapsbasert forskning. I tillegg henter de legitimitet fra en formulering som vi refererte til i seksjon 4.1.5 og som det er verdt å gjenta her:

Dersom helsepersonell eller institusjoner velger å fravike anbefalinger i en retningslinje, skal dette dokumenteres og begrunnes, jamfør journalforskriften

§ 8 - bokstav h): «Overveielser som har ledet til tiltak som fraviker fra gjeldende retningslinjer».

(Helsedirektoratet 2012, 12)

I denne formuleringen kobles juridisk og vitenskapelig autoritet tett sammen. Helseinstitusjoner, så vel som individuelt personell blir forpliktet til å gi en faglig begrunnelse som ofte vil kreve høy faglig og administrativ kapasitet. Dokumentene formidler det som anses som den beste faglige kunnskap på tidspunktet og i den rollen skrives de for å lukke for lokal fortolkning. Veilederen til forskrift for helsestasjons- og skolehelsetjenesten har denne formuleringen, det har ikke utviklingsstrategien for de samme tjenestene. Veilederen er også knyttet tett til forskriften og gir retningslinjer for hvordan denne settes ut i live i kommunen. Vi betviler ikke at dette ofte er faglig forsvarlig, medisinsk sett, men som vi så både i seksjon 3.7 og 4.1.5, så flyter faget noen ganger over i politikken, og det kan stilles et spørsmål om disse retningslinjene lukker for en lokal variasjon som andre politiske signaler åpner opp for. Også veilederen til frisklivssentraler legitimerer seg med at den formidler evidensbasert kunnskap. Denne kunnskapen knyttes tett til lov ved at veilederen argumenterer for at kommunene, ved å etablere en sentral, oppfyller en av sine plikter i forhold til Lov om helse- og omsorgstjenester. Faget flyter dermed over i politikken og veilederen påberoper seg på denne måten en status og en autoritet den formelt sett ikke har.

Veilederne er videre viktige for hvordan lokal variasjon og lokalt handlingsrom ivaretas. Våre intervjuer med saksbehandlere innen kommunal sektor viser et klart mønster, både innen helse, skole og plan: De fleste saksbehandlere vi har intervjuet bruker veiledere for å gjennomføre en saksgang. De bruker dem på tre måter: for å hente informasjon om saker de arbeider med, for å kunne arbeide raskt og effektivt (se for eksempel seksjon 5.1.3.4), og for å kunne få gjennomslag for sin sak i forhold til den øvrige kommunale administrasjonen. Poenget med å bruke veiledere på slike måter er å få en sak gjennomført, ikke å bli konfrontert med vanskelige valg. Veilederne gir således agens til deler av kommunal sektor, ikke handlingsrom i form av valgmuligheter. Vi kan dermed sette fram en antakelse om at i den grad veiledere innsnevrer kommunalt handlingsrom, og det gjør de, så er det fordi

kommunale saksbehandlere begjærlig griper veilederne for å få en sak gjort.

Man kan spørre seg om innsnevring av lokalt handlingsrom automatisk gir en innsnevring av lokal variasjon. Det at en saksbehandler skaffer seg informasjon og effektivt får en sak gjort vil jo skape lokal virkelighet, og selv om rådene i det pedagogiske styringsdokumentet standardiserer, så vil disse ulike lokale virkelighetene faktisk utfolde seg ulikt, gitt av en rekke lokale forhold utenfor selve saksbehandlingen. Dette er en problemstilling vi kun lufter, uten å besvare, men som er viktig fordi den understreker betydningen av handlekraftighet, ikke bare variasjon og handlingsrom.

Vi har imidlertid sett eksempler på at innsnevringen av kommunalt handlingsrom kan være problematisk. Det kanskje klareste eksempelet på dette i vårt materiale er rådmannen som hadde tatt et tidlig og offensivt grep for å lage «Kommunal planstrategi», i henhold til § 10.1 i PBL, og som i ettertid ble konfrontert med en veileder om kommunal planstrategi som både detaljregulerte § 10.1, og som bommet i sin detaljregulering. Den «utdypet» den kvarter siden tekst i loven med 24 siders veiledning.

Den samme rådmannen opplevde også at saksbehandlere innen skole- og helsesektoren argumenterte for spesielle tiltak innen sine sektorer ved henvisning til statlige veiledere, og på måter som da var i konflikt med overordnede kommuneplaner og kommunale prioriteringer.

Det er altså ganske klart at de fleste av de dokumenttypene vi har sett på enten søker å standardisere de tjenestene eller saksområdene de omhandler, og at de derved begrenser kommunal variasjon.

Samtidig må vi være forsiktig med å si at dette *generelt sett* er beklagelig eller et problem for lokaldemokratiet. Det kan være helt nødvendig og legitimt at et rundskriv spesifiserer en lov, og det kan være helt medisinsk forsvarlig at en retningslinje anbefaler en bestemt måte å behandle et medisinsk problem på, og det kan være godt for lokaldemokratiets ve og vel at saksbehandlere gis agens og gjøres handlekraftige.

6.3 Hvordan kommuniseres råd og anbefalinger – bruk av kan, skal og bør

Over viser vi at veilederne i stor grad ikke klart kommuniserer sin status som rådgivende og veiledende. Samtidig er det innarbeidet at veilederne ordbruk også kan si noe om deres status. Brukes imperativformene skal og bør, er veilederne knyttet tett til lov- og regelverk og da kommuniseres innholdet sterkere som bindende for kommunene enn om kan er ordet som brukes. Kan viser til at anbefalingen som er foreslått har alternativer.

Generelt har pedagogiske styringsvirkemidler en overtalende tone og noen av veilederne har helt klart et prosjekt der overtalelse av kommunale aktører til å velge de løsningene som foreskrives er tydelig. Dette gjelder for det første for veilederen for frisklivssentraler. Frisklivssentraler er et tiltak det er frivillig for kommunene å sette i gang, men hvis kommunene velger å gjøre det, trer flere lover i kraft og regulerer plikter for kommunene. Den mest sentrale loven veilederen knytter frisklivssentralene tett til er Lov om helse- og omsorgstjenester og i mange tilfeller når denne omtales benyttes imperativformen skal. Den benytter også mye formen bør, som er nesten like sterkt som skal, og som viser til at det omtalte tema foretrekkes av statlige myndigheter. Veilederen henviser også til at tiltakene den anbefaler er kunnskapsbaserte og i det ligger det at kommunene kan være nokså sikre på at tiltakene er effektive i forhold til målsetting og målgrupper. For denne veilederen slår kjennetegnene for «evidensbasert pakke» presentert i seksjon 4.3 klart inn. Dette kommer vi noe tilbake til i neste avsnitt.

For det andre gjelder det for veilederen til spesialundervisning. Den angir prosessuelle normer for kommunal saksbehandling, og peker på mange plikter for kommunene som trer i kraft etter at det er gjennomført en kommunal vurdering om et barn har rett til spesialundervisning. Veilederen bruker imperativformene skal og må. Må benyttes når kommunens oppgaver knyttet til selve vurderingen av om barnet har behov for spesialpedagogisk undervisning omtales, altså om de oppgaver som veilederen selv ikke regulerer og som knyttes til den lokale konteksten. Samtidig brukes bør for å vise til hvilke sider ved sakskomplekset direktoratet mener det er viktig at kommunene vurderer. Det

knytter også an til faglige spørsmål. Skal benyttes der Opplæringslovens bestemmelser omtales. Samtidig som veilederen understreker at kommunene har et ansvar ved å påvise hvilke plikter den har, viser den også til at kommunen har handlefrihet ved ta i bruk kan når hjelpens organisering og innhold omtales.

For det tredje gjelder det for veilederen til universell utforming. Universell utforming er nedfelt i Plan- og bygningslovens formålsparagraf og oppfattes i departementet som «kommunenes lov», noe som gjør det nødvendig å vise til at det er et handlingsrom. Loven, og dermed universell utforming presenteres som et redskap kommunene kan benytte. Likevel har veilederen et tydelig prosjekt i å fremme universell utforming og knytter dette tett til en politisk målsetting om det samme. Det gjør den ved å henvise til autoritative offentlige dokumenter som omtaler samme målsetting. Denne veilederen hever seg over ordene skal, bør og kan og benytter i stedet verdiladete begreper som «kvaliteter i menneskeskapte omgivelser», og den henviser til at universell utforming er en kostnadseffektiv strategi for lokalsamfunnet. Den viser til valgmuligheter kommunale beslutningstakere har når den gir råd om hvordan universell utforming kan inkluderes i kommunal planlegging, og hvordan det kan gjennomføres.

6.4 Gir veilederne spesifikke anbefalinger?

Noen av veilederne gir spesifikke anbefalinger, og det er først og fremst aktuelt for de veilederne som eksplisitt omtaler lov- og regelverket. Det er igjen veilederen til spesialundervisning og veileder for frisklivssentraler dette er spesielt aktuelt for, men også utviklingsstrategien for helsestasjons- og skolehelsetjenesten vil være inne i dette bildet.

Veilederen til spesialundervisning gir spesifikke anbefalinger i spørsmålet om hvordan saksgangen skal forløpe i saker der det er vurdert at barn er i behov av spesialpedagogisk undervisning. Den inneholder prosessuelle regler og normer som skal følges. Disse presenteres som krav til prosessen fram mot tildeling av spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. Den er ment å bidra til at det skapes et felles språk knyttet til saksgang og behandlingsrutiner i opplæringssektoren. Som et ledd i dette vektlegger den forebygging og omtaler tidlig innsats som et forebyggende tiltak. Et prosessuelt kjennetegn er at det skal

foreligge en sakkyndig vurdering av barnets behov, et annet er at det skal fattes enkeltvedtak om å yte spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp.

Veilederen til frisklivssentraler har mange spesifikke anbefalinger. For eksempel gir den klare anvisninger på hvilke tiltak en frisklivssentral bør ha hvis den etableres og hvilken kompetanse som bør være tilstede for å gjennomføre tiltakene for og med de som henvises dit. Tiltakene er «bra mat-kurs», fysisk aktivitet og tilbud om kurs for å slutte å røyke. Den gir også noen anvisninger på hvilke tiltak sentralene bør arbeide med i fremtiden, som læring og mestring for pasienter som skal lære å leve med en sykdom eller som har rusproblemer eller psykiske lidelser. Den gir også spesifikk anbefaling på hvilke målgrupper sentralene bør rette seg mot – det er de som er i behov og de skal helst henvises fra lege. Den pålegger å føre journal og gir en spesifikk anbefaling om at rådgivning angående ernæring bør foretas av ernæringsfysiolog. Videre anbefaler den spesifikt at det ansettes fysioterapeut eller person med idrettsfaglig utdanning for å gjennomføre tiltak. Sett i sammenheng med «evidensbasert pakke» framstår veilederen som autoritativ i sin anbefaling av et tiltak som det er frivillig for kommunene å iverksette.

Utviklingsstrategien for helsestasjons- og skolehelsetjenesten er en utredning som ikke på noen måte skal være et styringsvirkemiddel overfor kommunene. Den er publisert på Helsedirektoratets hjemmeside og ligger tilgjengelig sammen med veilederne. Det har vist seg at kommunale aktører benytter den når det skal hentes argumenter for å styrke den lokale helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Det kommunale aktører først og fremst har sett til er normeringen utviklingsstrategien foreslår for de mange helsesøsteroppgavene. Strategien har laget en detaljert oppstilling av oppgaver og innsatser, men direktoratet har likevel falt ned på at normering av stillinger ikke er den måten tjenesten bør styres på i fremtiden. I det videre utredningsarbeidet ble det foreslått at den innholdsreguleringen som er gjeldende og nedfelt i Veilederen til forskrift, er det styringssporet som bør fortsettes.

6.5 Kommuniserer veilederne at det er et kommunalt handlingsrom?

Ingen av veilederne vi har analysert i prosjektet kommuniserer klart og tydelig at det er en mulighet for kommunal variasjon eller at det er et kommunalt handlingsrom på det området de behandler. Det kan likevel se ut til at det er forskjeller mellom sentrale myndigheter. Mens Miljøverndepartementet i sine veiledere har en ordlyd og et inntak som i stor grad viser til variasjon og valgmuligheter, har Helsedirektoratet og Undervisningsdirektoratet ordlyd og inntak i sine viktigste dokumenter som i stor grad viser til lov og plikt, og som på mange måter standardiserer tjenester mellom kommuner.

Dette kan forklares ved å vise til at de to direktoratene i sine veiledere omtaler offentlige tjenester hvor det er et politisk ønske om at tjenester skal være universelle, det vil si tilgjengelige og likeverdige mellom kommuner. Det innebærer at statlige myndigheter vil legge press på for å standardisere på noen områder, for eksempel angående hvilken kompetanse kommunene tar i bruk for å gjennomføre og yte tjenester. Veilederen til universell utforming omtaler et prosessuelt krav til kommunene som helhet og hvordan dette arbeidet kan inkluderes i kommunal planlegging. Selv om planlegging er viktig for hvordan kommuner fungerer er det neppe direkte etterspurt av innbyggerne på lik linje med hvordan individuell tjenester blir etterspurt.

En annen forklaring på forskjellene kan knyttes til tjenesteområde og den faglige og tematiske bredden de skal dekke. Helsedirektoratet skal ha oversikt over et stort felt der det skjer mange faglige og kunnskapsmessige endringer, og der de skjer ofte. Disse foregår i forskningsmiljøer som ofte er fjernt fra dem som skal ta kunnskapen i bruk og den systematiseres derfor og kommuniseres ut til de instanser som arbeider med den aktuelle kunnskapen, det er i stor grad kommunene eller instansene er lokalisert i en kommune. Dette foregår ofte på en måte som kan karakteriseres som «top-down» - aktørene blir gjort oppmerksomme på kunnskapen og de styres til å bruke den. Miljøverndepartementets veiledere til plan opererer på et snevrere område og på et område der prosessuelle forhold skal styre det kommunale handlingsrommet på en slik måte at kommunene selv

kan utvikle en retning for sin lokale politikk. Også Utdanningsdirektoratets pedagogiske styringsdokumenter opererer på et forholdsvis snevert område. På utdanningsområdet er også systemet med pedagogiske styringsvirkemidler nyere.

6.6 Kommunene – etterspør de pedagogiske styringsvirkemidler?

Ingen av de pedagogiske styringsvirkemidlene vi har analysert i prosjektet har vært etterspurt, før de ble produsert, av aktører i kommunene. I produksjonen av veilederen om frisklivssentraler har imidlertid kommunale ildsjeler vært medvirkende. Som vi har pekt på tidligere, er det også mange kommunale saksbehandlere som liker veilederne, og som bruker dem, fordi disse dokumentene bidrar til at de kan gjennomføre sin kunnskapsinnhenting og saksbehandling på en effektiv måte.

Formidles deres juridiske status og er det forskjell på kommunale aktører i oppfatningen av dette?

De kommunale ledere og mellomledere som er intervjuet i dette prosjektet er fullt klar over veilederens juridiske status som ikke bindende. De signaliserer også at de forholder seg fritt til mange av de bestemmelsene som veilederne redegjør for, samt deres råd og anbefalinger.

Hvordan mener kommunene at råd og anbefalinger kommuniseres?

Dette varierer mellom kommuner, men det store bildet er at våre respondenter oppfatter at det som kommuniseres er råd og anbefalinger, ikke plikter. De bruker sin mulighet til å gjøre egne vurderinger på bakgrunn av dokumentenes informasjon. Oppfatningen av veilederen til frisklivssentralene er at den etter hvert legger føringer kommunene er usikre på om de vil gå inn på. I intervjuer gjort til dette prosjektet, men også til et annet prosjekt, gjøres det en interessant observasjon om at i den perioden 2. utgave av veilederen har vært gjeldende er det ikke etablert noen nye sentraler, men en er lagt ned og en annen bebudet lagt ned fra 1. januar 2014.

Kommunale aktører er i liten grad opptatt av ordbruken med hensyn til kan, skal og bør. De skjønner meget godt forskjellen,

men det store bildet er at kommunene forholder seg pragmatisk til dette.

Er det faglig gode råd som er til hjelp i arbeidssituasjonen?

Kommunale aktører er av den oppfatning at de pedagogiske styringsvirkemidlene vi har analysert i prosjektet er faglig gode og formidler sin informasjon og kunnskap på gode måter. De oppfattes også som gode kilder til informasjon, på samme måte som andre offentlige dokumenter som Meldinger til Stortinget, lovforarbeider og NOUer. Veilederne er ikke i noen særstilling for de kommunale aktørene. Erfaringene kommunale aktører har gjort med Utviklingsstrategien for helsestasjons- og skolehelsetjenesten, som ikke har noen status overfor kommunene overhodet, peker på at de er opptatt av å ha den nyeste og beste informasjonen på feltene de arbeider med. De leter til de finner og bruker det.

Innen planfeltet finner vi eksempler på at saksbehandlere i mindre kommuner har et svært aktivt forhold til hele MDs planportefølje, og kan i årenes løp ha brukt et stort antall av dem i forbindelse med ulike saker.

Er veilederne etterspurt av kommunene og har kommunale aktører medvirket i utarbeidelsen av dem?

Noen veiledere viser til at de er etterspurt i kommunene. Veileder til frisklivssentraler gjør for eksempel det. Det er ingen av de kommunale aktørene vi har intervjuet som direkte har etterspurt en veileder, selv om det er kommunale ildsjeler involvert i produksjonen av veilederen om frisklivssentraler. Vi så også at veilederen om universell utforming dekket et umiddelbart behov, i kommunene hvor noen politikere ville asfaltere en rekke turveier, samt i kommunen som tidlig satset på å være en foregangskommune innen universell utforming.

Flere av de kommunale aktørene vi har intervjuet forteller imidlertid at de etterspør mye informasjon. Hvis de ikke finner det i veiledere eller andre offentlige dokumenter kan de henvende seg til forskningsinstitusjoner. De tar kontakt med sentrale myndigheter via telefon og e-post, de snakker med dem hvis anledningen byr seg, og de tar kontakt med fylkesmannen og KS. Kommunale aktører er for eksempel opptatt av om andre kommuner har gjort noe på et område de selv er interessert i. Spørsmål- og svar-veilederen som Miljøverndepartementet

redigerer kontinuerlig er en manifestering av dette informasjonsbehovet.

6.7 Veiledere som verktøy for fylkesmannens tilsyn

Fylkesmannen gjennomfører tilsyn angående kommunenes oppfyllelse av sine lovpålagte plikter, det inkluderer kvaliteten på tjenestene kommunene tilbyr. Kommunelovens kapittel 10 A gir generelle regler for hvordan tilsynet skal og kan skje, og i noen tilfeller er tilsynsmyndigheten Fylkesmannen får hjemlet i særlovene. Dette gjelder for eksempel for Helse- og omsorgstjenesteloven der det heter i kapittel 12-3 at ”Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunenes oppfyllelse av plikter.”. Fylkesmannens tilsyn kan skje som systemtilsyn og som tilsyn knyttet til enkeltsaker (hendelsesbasert tilsyn) (Hansen mfl, 2009). Det har nylig vært gjennomført et nasjonalt tilsyn med helsestasjoner (09.09.2013), dette var et systemtilsyn.

Bruk av skjønnsmessige og lite presise begreper i lovteksten medfører at de som gjennomfører tilsynet må fylle begrepene med innhold. Dette kan gjennomføres på ulike måter. For eksempel utarbeidet Barne- og likestillingsdepartementet og Statens helsetilsyn en felles veileder for tilsynet med kommunenes samarbeid om tjenester til utsatte barn som ble gjennomført i 114 kommuner i 2008 (Helsetilsynet 2009). Tilsynet med helsestasjoner ble gjort som en kartlegging av hvorvidt helsestasjonen hadde gjennomført sine pålagte oppgaver på de tidspunktene de skulle gjennomføres på og har vært rettet mot planlegging, gjennomføring, evaluering og korrigerende av helsestasjonstilbudet fra barnets fødsel og fram til skolestart (Helsetilsynet 2012:10). En tredje måte å gjennomføre tilsyn på kan være som denne rapporten viser til angående kommunenes spesialundervisning, der tilsyn gjennomføres i tilknytning til ”Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning”, altså den samme veilederen som regulerer kommunenes arbeid med tildeling av spesialundervisning og som de kan gjøre lokale vurderinger i forhold til.

Generelt har pedagogiske styringsdokumenter ikke instruksjonsmyndighet overfor kommuner. De kan altså bruke sitt

faglige skjønn for å tilpasse veiledernes råd og anbefalinger til lokale forhold. Hvis veiledere til kommunene brukes i statlige tilsyn kan fylkesmannen vektlegge, og dermed utøve tilsyn på, andre sider ved veilederne enn de kommunene selv vektlegger. I den grad fylkesmannen benytter veiledere i sitt tilsyn, kan de komme i den situasjonen at de overprøver de vurderingene kommunene selv gjør. Dette ble fremhevet av intervjupersoner i en av kommunene i materialet, som opplevde at fylkesmannen overprøvde deres vurderinger. Dette er en utfordring angående både statusen til og bruken av veilederne. Gitt at kommunene er selvstyrte enheter vil de handle i forhold til de statlige styringssignalene de fanger opp og som de mener er viktige og relevante for egen virksomhet. Styringssignalene gir retning til den kommunale politikken og danner grunnlaget for de valg som tas lokalt og den politikken kommunene utformer på de områdene der de har lovpålagte oppgaver. Vår studie indikerer at veiledere oppfattes ulikt som styringssignal av kommunale aktører og fylkesmennene. Kommunene vil vurdere selv, men blir overprøvd av fylkesmannen. Gjennom sin tilsynsmyndighet kan fylkesmannen dermed trekke kommunene i en annen retning enn det kommunene selv legger inn i sin tolkning av lover og forskrifter. At slike prosesser foregår er også en observasjon gjort av Hansen og Helgesen i en studie fra 2012.

Det er også en utfordring for kommunene at en tjeneste det er frivillig å opprette, utløser statlig tilsyn. Dette er tilfelle når kommunene etablerer frisklivssentraler. Dette oppfatter kommunene som et forebyggende tiltak. I ettertid viste det seg at dette skal betraktes og behandles som en helsetjeneste, som dermed kan utsettes for tilsyn. Dette ble oppfattet å være en utfordring av de informantene i denne studien som arbeider i kommuner med frisklivssentral. Begge utgavene av veilederen er skrevet på en slik måte at den gir et generelt overblikk over fylkesmannens rolle som tilsynsutøver for helsetjenester, det sies ikke noe om at fylkesmannen kan utøve tilsyn overfor sentralene. Frisklivssentralene omtales som et mulig tiltak kommunene kan iverksette for å imøtekomme Helse- og omsorgstjenestelovens plikt til å ha forebyggende tjenester, den omtales ikke i seg selv som en helsetjeneste. I og med at Helse- og omsorgstjenesteloven ikke spesifiserer hva de forebyggende tjenestene skal bestå av, utover helsestasjons- og skolehelsetjenester, vil da trolig et tilsyn

måtte utføres i tilknytning til selve veilederen. Dette skaper ulikheter mellom kommuner og kan være en utfordring fordi noen kommuner velger å iverksette andre typer tiltak som ikke defineres som helsetjenester og som det derfor ikke skal utøves tilsyn på. Det kan også danne et grunnlag for at fylkesmenn eventuelt kan ha ulike oppfatninger av hvilke sider ved sentralene det bør drives tilsyn med. Liknende problemstillinger knyttet til lokale tolkninger og prioriteringer av tilsyn finner vi også i forhold til veilederen om spesialundervisning.

6.8 Hvordan kan statsforvaltningen og KS bedre ivareta hensynet til lokal variasjon i veiledere, retningslinjer og liknende?

Dette prosjektet gir et meget sammensatt bilde av veiledernes betydning for lokal variasjon innenfor de politikkområdene som er behandlet. Spørsmålet er hvordan veilederne kan spille en mer aktiv rolle for å påpeke rommet for lokal variasjon. Før vi går videre på det gjør vi en distinksjon mellom veiledere som pedagogisk styringsvirkemiddel og veiledning som, i denne sammenheng, noe kommunene mottar. Veilederne er, som pedagogisk styringsvirkemiddel, utarbeidet på tema som staten, representert ved angjeldende underliggende statsetat, mener det er viktig å gi utdypende informasjon om. Som det fremgår av Lov om helse- og omsorgstjenester i kommunene kapittel 12-5 skal for eksempel Helsedirektoratet utvikle, formidle og vedlikeholde nasjonale faglige retningslinjer og veiledere som støtter målene helse- og omsorgstjenesten har. Retningslinjer og veiledere skal bidra til kontinuerlig forbedring av virksomhet og tjenester. Veiledere som pedagogisk styringsvirkemiddel er derfor i stor grad laget for å fungere top-down, og ofte uten at det er tatt mye hensyn til hva som er det kommunale behovet for veiledning på det gjeldende tema. Som sagt er kommunene opptatt av å skaffe seg informasjon om de fagområder og konkrete spørsmål de til enhver tid arbeider med.

Et første grep for å sikre at lokal variasjon ivaretas kan være å strømlinjeforme begrepsbruken om veiledere, retningslinjer og rundskriv. Nå har dokumenter som klassifiseres som å tilhøre de ulike kategoriene en status som ikke sikrer enhetlighet i begreps-

bruken om dem. Kategoriene er ikke enhetlige innenfor fagområder og de er overhodet ikke enhetlige mellom fagområder. Dermed vil aktører oppleve dokumentene forskjellig og bruke sitt handlingsrom for å fortolke dem. Det er derfor også stor sannsynlighet for at fortolkninger blir ulike. Dette ser vi for eksempel mellom fylkesmannen og noen kommunale aktører. Vi har med andre ord en situasjon der ulike aktører opplever bindingen i dokumentene ulikt.

En strategi for å unngå slike juridiske tvetydigheter er å skrive tydelige og konsistente introduksjoner i alle veilederne, hvor det går fram at selve dokumentene ikke er rettslig bindende. I denne sammenhengen er det mulig å skrive at loven setter visse grenser for det administrative og/eller politiske skjønn kommunene kan utvise, men at det forligger et handlingsrom innenfor dette, som kommunene selv har mulighet til å utfylle. Det er også viktig å tydeliggjøre at lokale variasjoner er ønsket, så lenge det ligger innenfor de juridiske rammene, og det spiller enten variasjoner i lokale prioriteringer eller lokale forhold. Dette ligger også i Meld.St. nr. 12, hvor det vises til at lokal handlefrihet vil være en forutsetning for å gjøre tilpasninger til lokale variasjoner. Dette innebærer at lokale ulikheter er ønsket, så lenge de spiller variasjoner i politiske prioriteringer og lokale forhold.

Veilederen «*Spørsmål og svar til plan- og bygningsloven (plandelen)*» (se seksjon 4.3.7) angir en annen mulighet framover: Veilederen er den eneste vi har sett som kontinuerlig revideres på basis av spørsmål som stilles av målgruppen, det vil si kommunale saksbehandlere innen planfeltet. En redaksjon i MD reviderer den to ganger i året på grunnlag av innkomne spørsmål. Dette gjør at den på et ganske dynamisk vis er drevet fram av behov nedenfra. Man har derved mulighet til å produsere en veileder som i større grad er drevet fram av behovet for veiledning, heller enn fra ønsket om å styre, ovenifra, gjennom en veileder. Kan en slik modell anvendes på andre fagområder enn planlegging i henhold til Plan- og bygningsloven?

Litteratur

- Dent, M., N. V. Gestel and C. Teelken (2007) "Symposium on changing modes of Governance in public sector organizations: Action and Rhetoric", *Public Administration*, 85(1) (1-8).
- Difi (2010): Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer. Rapport 2010:4
- DSB , Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. 2011. «Retningslinjer for Fylkesmannens bruk av innsigelse». Veileder.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/kampanjer/klimatipasning-norge-2/bibliotek/veiledere/fylkesmannens-bruk-av-innsigelse.html?id=630150>.
- Fimreite, A. L., Y. Flo, P. Selle og T. Tranvik (2007): Når sektorbandene slites.
- Utfordringer for den norske velferdsmodellen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Vol 48, nr 2, 165-196
- FOR 2012-06-28 nr 692 (Forskrift om oversikt over folkehelsen)
- FOR 2011-11-18 nr 1115 (Forskrift om oversikt over folkehelsen)
- Hansen, T., M. Indseth, I. Sletnes og T. Tjerbo (2009): Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring. NIBR-rapport 2009:19
- Hanssen, G. og M. K. Helgesen (2012): Hvordan påvirker statlige juridiske og pedagogiske styringsvirkemidler prioriteringene i den kommunale omsorgssektoren? NIBR-rapport 2012:26
- Hanssen, G. og M. K. Helgesen (2011): Multilevel governance in Norway: universalism in elderly and mental health care

services. *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 31 No. 3 /4, 2011

- Helgesen, M. K. (2012): Flink med Folk i Første Rekke. Sluttrapport fra evalueringsprosjektet. NIBR-rapport 2012:17
- Helgøy, Ingrid og Homme, Anne (2010) Skoleeieres og skolelederes oppfatninger om nytte og relevans av nasjonalt veiledningsmateriell. Rokkansenteret. Rapport 7, 2010.
- Helsedirektoratet. 2007a. *Overgrepsmottak: Veileder for helsetjenesten*. Oslo: Helsedirektoratet.
<http://www.helsedirektoratet.no/publikasjoner/overgrepsmottak-veileder-for-helsetjenesten/Sider/default.aspx>.
- . 2007b. *Legetjenester i sykehjem – en veileder for kommunene*. Helsedirektoratet.
<http://www.helsedirektoratet.no/publikasjoner/legetjenester-i-sykehjem-en-veileder-for-kommunene/Sider/default.aspx>.
- . 2010a: Utviklingsstrategi for helestasjons- og skolehelsetjenesten (IS-1789), Oslo
- . 2010b: Folkehelsearbeidet - veien til god helse for alle (IS-1846), Oslo
- . 2012. *Veileder for utvikling av kunnskapsbaserte retningslinjer*. Oslo: Helsedirektoratet.
- . 2012b. *Kols: nasjonal faglig retningslinje og veileder for forebygging, diagnostisering og oppfølging*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Helsetilsynet (2012): Styre for å styrke. Rapport fra tilsyn med helsestasjonsvirksomheten. Rapport fra Helsetilsynet 1/2012
- Helsetilsynet (2009): Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid. Oppsummeringa v landsomfattende tilsyn i 2008 med kommunale helse-, sosial- og barnevernstjenester til utsatte barn. Rapport fra helsetilsynet 5/2009
- Hofstad, H. (2013): Håndtering av ”wicked problems” i kommunal planlegging. Lokal oversettelse av målsettingene om bærekraftig utvikling og bedre folkehelse i ulike planleggingspraksiser. Dr. avhandling, Institutt for statsvitenskap, UiO

- Indset, Marthe, Hilde Zeiner, og Jan Erling Klausen. 2012. *Likeverdighet mellom stat og kommune*. Bd. 2012:6. NIBR-rapport. Oslo: NIBR/Telemarksforskning. <http://www.nibr.no/pub1608>.
- Innst.270 S (2011-2012) Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen. Meld.St.nr.12 (2011-2012) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om stat og kommune – styring og samspel.
- Kinander, Morten. 2003. «Slik gode jurister argumenterer».
- Klausen, J. E., J. Askim, H. Baldersheim, E. Smith og H. Zeiner (2012): Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret? NIBR-Tilbud KS FoU 12/01455
- Kommunal- og regionaldepartementet (2012): *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*. Oslo
- . 2013. «Veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner». Brosjyre/Veiledning. januar 4.
- Latour, Bruno (1988) *The Pasteurization of France*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Likeverdighet mellom stat og kommune. Bd. 2012:6. NIBR-rapport. Oslo
- Lov nr. 29 24.06.2011 Folkehelseloven. Helse- og omsorgsdepartementet, Oslo
- Lov nr. 30 24.06.2011 Lov om helse- og omsorgstjenester. Helse- og omsorgsdepartementet, Oslo
- Marmot, M. (2007): Achieving health equity: from root causes to fair outcomes. *Lancet* 2007;370:1153-63
- Melding Stortinget nr. 12 (2011-2012): *Stat og kommune – styring og samspel*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo
- Melding til Stortinget 34 (2012-2013): Folkehelsemeldingen. Godhelse – felles ansvar. Helse- og Omsorgsdepratementet, Oslo
- Miljøverndepartementet. 2009a. «Temaveileder: Universell utforming og planlegging etter plan- og bygningsloven». Brosjyre/Veiledning. april 29.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2009/temaveileder-universell-utforming-og-pla.html?id=557913>.

- . 2009b. «Spørsmål og svar til plan- og bygningsloven (plandelen)». Redaksjonell artikkel. september 14.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging-plan-og-bygningsloven/planveiledere/sporsmal-og-svar-til-ny-plan-og-bygning.html?id=576821>.
- Miljøverndepartementet. 2011a. «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging».
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2011/nasjonale-forventninger.html?id=649923>.
- . 2011b. «Kommunal planstrategi».
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2011/kommunal-planstrategi.html?id=652436>.
- Myrvold, T. M. (2001): Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatoriskusjon. NIBR-rapport 2001:1
- Rauch, D.(2007) “Is there really a Scandinavian social service model? A comparison of childcare and elderlycare in six European countries”, *Acta Sociologica*, 50 (3), 249-269.
- Rhodes, R.A. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press
- Prop. 91 L 2010–2011 Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
- Rødnes, Kari Anne og de Lande, Thomas (2012) *Læreres bruk av og erfaringer med veiledninger til læreplaner for fag og veiledning I lokalt arbeid med læreplaner*. Institutt for lærerutdanning og skoleforskning. Det utdanningsvitenskaplige fakultet. Universitetet i Oslo.
- Raphael, D. ed. (2012): *Tackling Health Inequalities. Lessons from International Experiences*. Canadian Scholar's Press Inc., Toronto
- Stigen, I. M. og G. Hanssen (2007): *Enhetsfylke - et Columbi egg for organisering av regional forvaltning? Evaluering av*

forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark
NIBR-rapport 2007:19 Stortingsmelding nr. 23 (1992-93):
Om forholdet mellom staten og kommunene. Kommunal-og
regionaldepartementet, Oslo

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

Tjerbo, T., P. O. Aamodt, I. M. Stigen, M. Helgesen, T. Næss, C.
Å. Arnesen, H. Høst og N. Frølich (2012): Bemanning av
pleie- og omsorgssektoren: handlingsplan og iverksetting.
Sluttrapport fra evalueringen av Kompetanseløftet 2015

Utdanningsdirektoratet (1) Veileder til opplæringsloven om
spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.
http://www.udir.no/Upload/Brosjyrer/5/Veiledn_Specialundervisn_2009.pdf

Utdanningsdirektoratet (2) Veiledning til læreplanen i
fremmedspråk
<http://www.udir.no/Lareplaner/Veiledninger-til-LK06/Veileder-fremmedsprak-cont/Undervisningsveiledning-til-lareplan-i-Fremmedsprak/>

Utdanningsdirektoratet (3) Veiledning til valgfaget fysisk aktivitet
og helse. <http://www.udir.no/Lareplaner/Veiledninger-til-lareplaner/Valgfag-veiledninger/Veiledning-i-valgfaget-fysisk-aktivitet-og-helse1/>

Utdanningsdirektoratet (2009) Spesialundervisning. Veileder til
opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og
spesialundervisning.

Vabo, S. I. (2012): Tiltakende styring av kommunesektoren – også
på eldreområdet? I M.

Reitan, J. Saglie og E. Smith (red): *Det norske flernivådemokratiet.*
Abstrakt forlag, Oslo

Vedung, E. (1998), "*Utvärdering i politik och förvaltning.*
Studentlitteratur, Lund.

Wilkinson, R. and K. Pickett (2010): *The Spirit Level. Why Equality is
Better for Everyone.* Penguin Books Ltd, London