

## **NASJONAL STANDARDISERING VS. LOKAL AUTONOMI: RAMMESTYRING I PRINSIPP OG PRAKSIS**

### **Delrapport nr. 1: Analyse av styringsdiskurser og styringspraksis**

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

J. E. Klausen  
Institutt for statsvitenskap  
Universitetet i Oslo

S. Stokstad  
By- og regionforskningsinstituttet NIBR  
OsloMet - storbyuniversitetet

## INNHOLDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG.....	3
INNLEDNING .....	4
NASJONAL STANDARDISERING VS. LOKAL AUTONOMI: ANALYTISK TILNÆRMING OG KODESKJEMA.....	6
UNDERSØKELSESOPPLEGGET .....	9
Caseutvelgelse .....	9
Data og metode .....	10
LOKALISME VS. SENTRALISME I DISKURS OG FAKTISK STYRING: OBSERVASJONER FRA TO SÆRLOVSOMRÅDER .....	12
Lokalisme vs. sentralisme i partiprogrammer, regjeringserklæringer og i Stortingets lovbehandling.....	12
Politisk diskurs og faktisk styring sett i lys av retningslinjer for rammestyring .....	16
Utvikling over tid: funn fra en analyse av styringssignaler i et utvalg av representantforslag på særlovsområdene 2008-2019 .....	19
DISKUSJON OG KONKLUSJON .....	22
REFERANSER.....	25
APPENDIKS: OVERSIKT OVER DATAMATERIALET .....	26

## SAMMENDRAG

Denne rapporten presenterer funn fra en studie av statlig (Storting, regjering og øvrig statsforvaltning) styring av kommunene på to særlovsområder: helse og omsorg samt opplæringsområdet. Siktemålet med undersøkelsen er å belyse hvordan prinsippet om rammestyring praktiseres på de to politikkområdene. Rammestyringsprinsippet er et uttrykk for en politisk vilje til å beskytte kommunenes handlefrihet, men blir til stadighet stående i konflikt med ønsker om å sikre en noenlunde standardisert iverksetting av sentrale velferdsstatlige politikkområder. Med dette som utgangspunkt gjennomfører vi en analyse av partiprogrammer, regjeringserklæringer og stortingsforhandlinger hvor vi viser hvordan *lokalistiske* og *sentralistiske* verdisyn rundt kommuneinstitusjonens rolle og funksjon kommer til uttrykk i den politiske diskursen. Disse funnene sammenstilles så med en analyse av hvordan kommunene faktisk styres gjennom lovbestemmelser og operasjonalisering av disse innenfor rammene av statlig tilsyn, hvor vi tar utgangspunkt i statens retningslinjer for styring av kommunene som empiriske indikatorer på rammestyring. Vår analyse viser for det første at ulike partier og regjeringskonstellasjoner – på tvers av ideologiske skillelinjer – i stor grad forfekter lokalistiske standpunkt i programerklæringer, men blir gjennomgående mer sentralistisk orienterte når generelle styringsideer skal omsettes til faktisk politikk via særlovene. For det andre viser analysen at det jevnlig avvikes fra retningslinjene om rammestyring, og avvikene blir tydeligere jo nærmere vi beveger oss måten kommunene faktisk styres på gjennom lovkrav og tilsyn med kommunenes etterlevelse av disse. For det tredje indikerer analysen – med utgangspunkt i et utvalg av representantforslag på de to politikkområdene – at lokalisme har blitt mer betydningsfullt over tid, uten at dette nødvendigvis innebærer færre avvik fra indikatorene i retningslinjene om rammestyring. Dette illustrerer hvordan rammestyring er en overordnet styringsfilosofi, med rom for betydelige variasjoner når den skal settes ut i live.

## INNLEDNING

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

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

Rammestyringsprinsippet – som dermed innebærer at kommunene skal styres gjennom juridiske og økonomiske rammer – er tenkt å ivareta den særegne stillingen kommunene har i det norske styringsverket, samtidig som det muliggjør statlig styring av kommunene for å oppnå nasjonale mål. Prinsippet skal derfor være rettesnoren for statlig (storting, regjering og statsforvaltning) styring av kommunal og fylkeskommunal sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). I praksis innebærer imidlertid statens styring av kommunene en rekke ulike styringstiltak som både peker i retning av økt statlig kontroll og lokal tilpassning, og summen av ulike styringskrav kan i ytterste instans undergrave de hensynene rammestyringsprinsippet er ment å ivareta. Lovkrav og tilsynshjemler kan åpne opp

for mer detaljstyring enn hva en generelt vil forbinde med juridisk rammestyring (Askim m.fl. 2013). Lovkravene i seg selv kan også gå langt i å spesifisere hvordan oppgaver skal gjennomføres eller binde opp kommunenes ressurser ved å lovfeste individuelle rettigheter. På tilsvarende måte kan også føringer på kommunenes interne arbeidsprosesser gjennom forskriftsbestemmelser, slik som bemanningsnormer og kompetansekrav, binde opp ressurser i så vidt stor grad at en kan stille spørsmål ved hvorvidt sluttproduktet peker i retning av en form for fordekt øremerking (Harvold 2018). I sum er derfor rammestyring som et bærende prinsipp i seg selv ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å sikre kommunal handlefrihet. Det er derfor relevant å se nærmere på hvordan spenningen mellom nasjonal standardisering og lokal tilpasning kommer til uttrykk på ulike arenaer og faser i gangen fra lovformulering til (reguleringen av) kommunal iverksetting, og hvor i styringskjeden avvik fra dette prinsippet finner sted. Formålet med en slik analyse vil være ikke bare å avdekke avvikene der de skjer, men å se disse i lys av hvilke verdisyn rundt kommuneinstitusjonen som kommer til uttrykk i den politiske diskursen rundt kommunenes oppgaver og funksjon på sentrale velferdsstatlige områder.

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

- For det første spør vi hva som kjennetegner den politiske diskursen rundt kommuneinstitusjonen på de to særlovsområdene. I hvilken grad kan vi observere «lokalistiske» og «sentralistiske» verdisyn i analysen av partiprogrammer og regjeringserklæringer, eller i debatter knyttet til den politiske behandlingen av lovforslag som gir kommunene nye (eller presiserer eksisterende) oppgaver? Hvordan fordeler lokalistiske og sentralistiske verdisyn mellom de to særlovsområdene, og bidrar partipolitiske skillelinjer til å forklare variasjoner i syn på kommunenes funksjon og oppgaver?
- I forlengelsen spør vi i hvor stor grad det er samsvar mellom ytringer i partiprogrammer og regjeringserklæringer og posisjonene partier og regjering inntar når nye styringsideer skal omsettes til faktisk politikk via lovforslag og –vedtak. Dette innebærer et fokus på grad av samsvar mellom hva eksempelvis partiene sier de vil gjøre, og hva de ender opp med å ta til orde for når lovforslag debatteres og vedtas.
- Endelig spør vi hva som kjennetegner den faktiske styringen, slik denne kommer til uttrykk i lovkrav og operasjonaliseringer av lovkrav i tilsynsdokumenter, og i hvilken grad den faktiske styringen avviker fra prinsippet om rammestyring. Her slutter vi også sirkelen, ved at vi sammenstiller analysen av faktisk styring med analysen av

politisk diskurs, slik at vi også kan ta stilling til hvor i styringskjeden avvikene typisk materialiserer seg.

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

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

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

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

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

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

skjer. Vi skiller videre mellom *normative* og *instrumentelle* argumenter for henholdsvis lokalistiske og sentralistiske verdisyn rundt kommuneinstitusjonen. Normative argumenter baserer seg på generelle verdier: lokaldemokrati og lokalt selvstyre, eller likhet og like rettigheter. Instrumentelle argumenter viser til sammenhengen mellom styringspraksis og tjenestekvalitet og effektivitet, altså at lokal handlefrihet kan gi gode tjenester eller at statlig styring kan sikre kvalitet og innhold.

De to dimensjonene lokalistiske/sentralistiske verdier og normative/instrumentelle argumenter gir grunnlag for en firefeltsmatrise som har fungert som kodeskjema i analysen av partiprogrammer og regjeringserklæringer, samt stortingsbehandling av lovforslag. I likhet med Hansen m.fl. (2000: 181) har vi vurdert ytringer i tekstutsagn opp mot noen idealtyper, altså de generaliserte utsagnene, og vi har i tillegg vurdert hvorvidt de verdisynene vi finner representert i materialet kan knyttes til en normativ eller instrumentell begrunnelse. Disse generaliserte utsagnene er gjengitt i tabell 1 nedenfor.

**Tabell 1: Kodeskjema for analyse av politisk diskurs – generaliserte utsagn**

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

Selv om dette skjemaet fanger opp den viktigste «konfliktlinjen» i diskursen rundt kommuneinstitusjonens rolle og funksjon på sentrale velferdsstatlige områder, er skjemaet mindre egnet når vi skal ta stilling til overholdelsen av rammestyringsprinsippet i praksis. Spørsmålet er da hvilke indikatorer som kan være bedre egnet. Ettersom begrepet rammestyring, som vist tidligere, er definert ganske generelt i stortings- og regjeringsdokumenter, har vi valgt å bruke bestemmelsene i de gjeldende retningslinjene for statlig styring av kommunesektoren (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016) som indikatorer på (avvik fra) rammestyringsprinsippet. Det er fire slike retningslinjer, som omfatter 21 bestemmelser i alt. Disse bestemmelsene beskriver ulike typer føringer eller aktiviteter som både lovgiver og forvaltning bør vise særlig varsomhet rundt, eller unngå i sin helhet. I fravær av en positiv definisjon på rammestyringsprinsippet har vi latt disse 21 bestemmelsene fungere som empiriske operasjonaliseringer av begrepet som utgangspunkt for den empiriske analysen. Punktene, som er listet opp i kortform i tabell 2 på neste side, benyttes derfor som et kodeskjema i analysen av styringsdokumenter, slik som føringer i lovverket, tilsynsveiledere og – rapporter.

**Tabell 2: Indikatorer på (avvik fra) rammestyringsprinsippet – statens retningslinjer for styring av kommuner og fylkeskommuner i stikkordsform.**

---

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

1) Konsekvenser for kommunesektoren må vurderes når tiltak utredes.

2) Involvere kommunene i utredningsprosessen.

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

3) Bestemmelser om spesielle organer eller regler om sammensetning.

4) Pålegg om bestemte måter å løse oppgaven på.

5) Regler om intern delegering, innstillingsrett, mv.

6) Særlige regler om tekniske forhold i (fylkes-)kommunale institusjoner.

7) Regler om faglige kompetansekrav, lederkrav og bemanningsnormer, mv.

8) Statlige godkjenningsordninger.

9) Regler om (handlings)planer på enkeltområder.

10) Særskilte saksbehandlingsregler, regler for forberedelse av enkelte typer vedtak.

11) Individuelle rettigheter

12) Individuell plan – reglene skal være mest mulig fleksible.

13) Statlig tilsyn – hjemler skal være klart avgrenset, kun lovlighetstilsyn.

14) Kravene til internkontroll skal kun rette seg mot lovkrav, skal ikke virke byråkratiserende.

15) Uforholdsmessige kontrolltiltak i forhold til hva som skal kontrolleres.

16) Bestemmelser om interkommunalt samarbeid i særlovgivningen.

*Retningslinjer for økonomiske styringsmidler.*

17) Rammefinansiering ved oppgave- og regelendring.

18) Øremerkede midler bør unngås, spesifikke regler skal avgrense øremerking.

*Retningslinjer for rapporteringskrav.*

19) Staten skal ikke pålegge kommunene rapportering som ikke brukes som styringsinformasjon.

20) Rapportering skal hovedsakelig skje innenfor KOSTRA.

21) All rapportering skal innmeldes i kommunalt rapporteringsregister.

---

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



## UNDERSØKELSE SOPPLEGGET

### Caseutvelgelse

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

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

*Samarbeidsavtalene* kom inn i særlovgivningen gjennom Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (2011, §6). De var et sentralt element i samhandlingsreformen, som ble initiert av Stoltenberg II-regjeringen. Lovkravet forplikter kommuner og helseforetak til å inngå samarbeidsavtaler om oppfølging av utskrevne pasienter fra spesialisthelsetjenesten når de overføres til primærhelsetjenesten. Formålet med samarbeidsavtalene var å sikre sømløse tjenestetilbud. I det landsomfattende tilsynet ble fokus blant annet rettet mot kommunenes iverksetting av avtaleverket, i hvilken grad avtalenes bestemmelser om arbeidsdeling og informasjonsutveksling ble fulgt i praksis, og om avtalene ble oppdatert årlig. *Skoleeiers forsvarlige system* kom inn i særlovgivningen gjennom en lovendring til Opplæringsloven (2004, §13-10, 2. ledd). Lovendringen innebar en presisering av skoleeiers (kommune og fylkeskommune)ansvar for å ha på plass et system for å sikre at lovkravene i opplæringsloven oppfylles. Dette inkluderer rutiner og systemer for innhenting av informasjon samt bruken av innsamlet informasjon for å gripe inn og gjennomføre nødvendige endringer der det foreligger en risiko for at lovkravene brytes. I det nasjonale tilsynet kom dette temaet inn i tilsynsporteføljen i 2016 og fokus ble blant annet lagt på hvorvidt kommunene i kraft av sin rolle som skoleeier

hadde på plass, og tok i bruk, systemer som gjorde det mulig å gjennomgående avdekke mulige brudd på lovkravene og gjennomføre nødvendige endringer i så måte.

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

## Data og metode

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

Utvalget av tekstpassasjer var basert på litt ulik logikk avhengig av hva slags kilde (eller del av kilde) som ble undersøkt. I forhold til *partiprogrammene* og *regjeringserklæringene* tok vi for det første utgangspunkt i de programmene som lå til grunn for den stortings sesjonen hvor lovkravene nevnt ovenfor ble innført (hhv. 2001-2005 og 2009-2013). Vi skilte så mellom den delen av programmene som omhandler kommunen generelt og de respektive politikkområdene spesielt. Tekstpassasjene hentet fra den generelle delen ble skjønsmessig valgt ut, mens vi i henholdsvis «helse»/«omsorg» og «opplæring/utdanning» delen av programmene tok utgangspunkt i stikkordsøk for å identifisere argumenter tilknyttet temaer som relaterer seg mer direkte til de relevante lovkravene<sup>1</sup>, før vi også her tok en skjønsmessig avgjørelse i forhold til hvilke passasjer som ble valgt ut til videre koding. Tilsvarende tilnærming ble brukt for å velge ut tekstpassasjer fra henholdsvis *komitéinnstillinger*, *odels-* og *stortingsproposisjoner* samt *stortingsdebatter* i tilknytning til lovendringene nevnt ovenfor. Når det gjelder komitéinnstillinger og odels- og stortingsproposisjoner tok vi utgangspunkt i de delene av dokumentene som spesifikt omtalte de relevante lovkravene, før vi skjønsmessig valgte ut passasjer til videre koding og analyse. Hva angår stortingsdebatter benyttet vi oss av stikkordssøkene (se fotnote 1) for å identifisere relevante tekstpassasjer. Lovkravene – det vil si de spesifikke (del-) paragrafene det ble ført tilsyn med i de landsomfattende/nasjonale tilsynene nevnt ovenfor – ble så kodet i sin helhet, før vi benyttet en tilsvarende utvalgslogikk

---

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

for analyse av tekst fra *tilsynsveiledere* og *tilsynsrapporter*. Her tok vi igjen utgangspunkt i de delene av dokumentene som omhandlet operasjonaliseringen av lovkrav (og vurdering av kommunenes etterlevelse av lovkrav i tilfellet tilsynsrapporter) avgrenset til de temaene vi fokuserer på, for å identifisere tekstpassasjer som så ble analysert og kodet inn i datamatriksen<sup>2</sup>.

Sluttproduktet av ovennevnte empiriske strategien er et datasett bestående av 239 styringssignaler, som har blitt systematisk analysert og kodet med utgangspunkt i et av de to (eller begge) kodeskjemaene skissert ovenfor. I tillegg har vi trukket inn en analyse av 61 styringssignaler hentet fra representantforslag, hvilket tilsier at undersøkelsen samlet sett tar utgangspunkt i 300 styringssignaler hentet fra ulike deler av styringskjeden på de to sektorene. Ettersom den fokuserte tilnærmingen som ligger til grunn for konstruksjonen av datasettet bestående av 239 styringssignaler presentert ovenfor innebærer at mye av informasjonen er hentet fra klart avgrensede tidsperioder hva angår data på politisk diskurs (dvs. fra to stortingssesjoner, henholdsvis 2001-2005 og 2009-2013), har vi ønsket å supplere materialet med data som kan gi oss en pekepinn på utviklingen over tid innenfor de to sektorene. Dette har vi løst ved å trekke inn observasjoner hentet fra et utvalg av representantforslag fremsatt for Stortinget i perioden mellom 2008 og 2019. Representantforslagene ble identifisert gjennom stikkordssøk i Stortingets database over pågående og ferdigbehandlede saker, og 7 ulike forslag hentet fra de to sektorene (4 på opplæringsområdet, 3 på helse- og omsorgsområdet) ble hentet ut for analyse. I motsetning til de øvrige kildene presentert ovenfor foretok vi her ikke et tekstutvalg men kodet samtlige av de konkrete punktene forslagsstillerne tar opp (altså den punktvisse fremstillingen avslutningsvis i dok-8 forslagene), ettersom vi i denne supplerende analysen først og fremst ønsket å få frem noen konkrete hovedtrekk i utviklingen over tid.

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

---

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

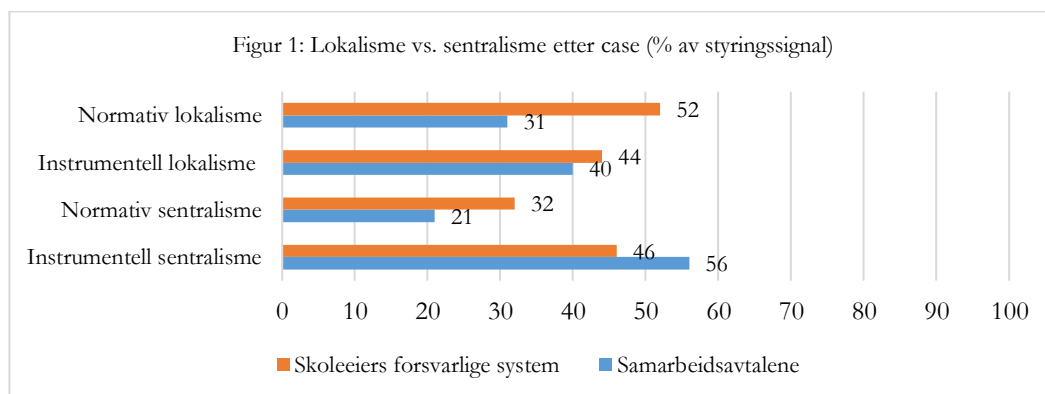
En svakhet med undersøkelsesopplegget kan være at utvalget av styringssignaler har vært for begrenset. Selv om vi er sikre på at alt vi har tatt inn i analysen er relevant, har vi dessverre ingen garanti for at alt som er relevant samtidig er dekket inn. Dette følger nødvendigvis av de kriteriene og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

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

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

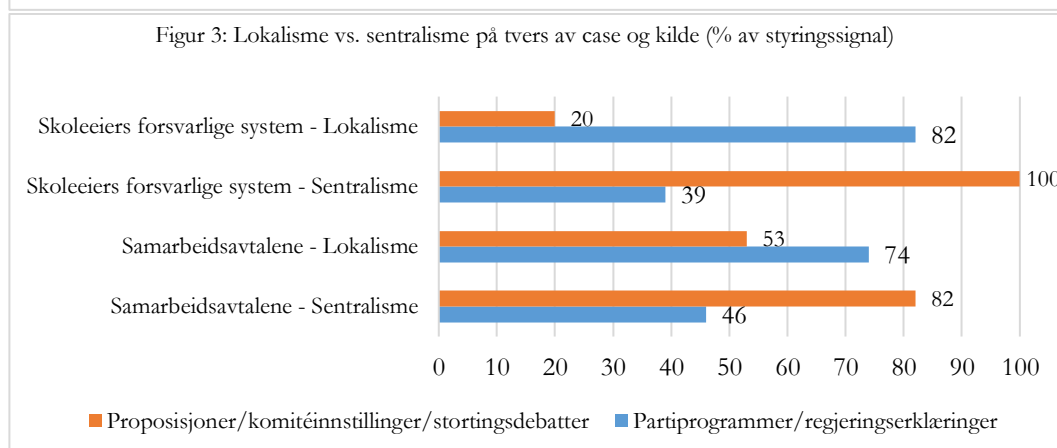
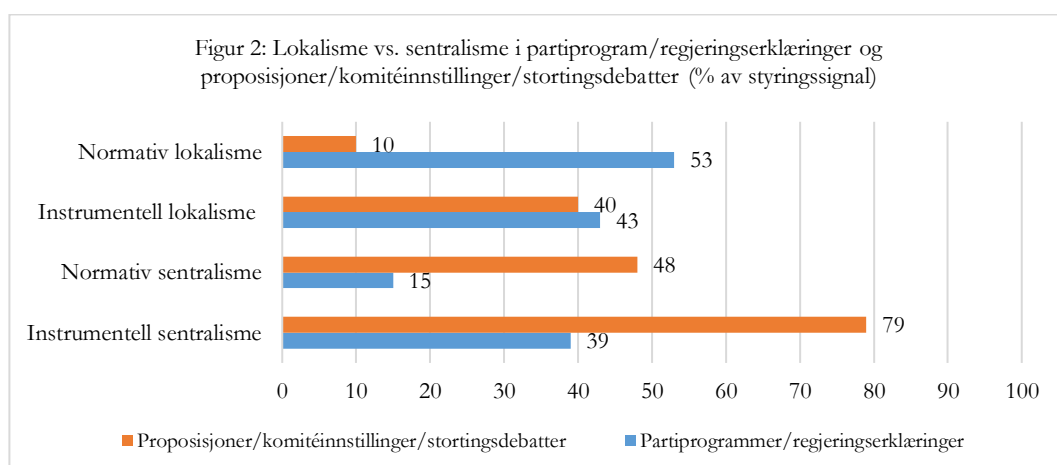
#### Lokalisme vs. sentralisme i partiprogrammer, regjeringserklæringer og i Stortingets lovbehandling

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



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

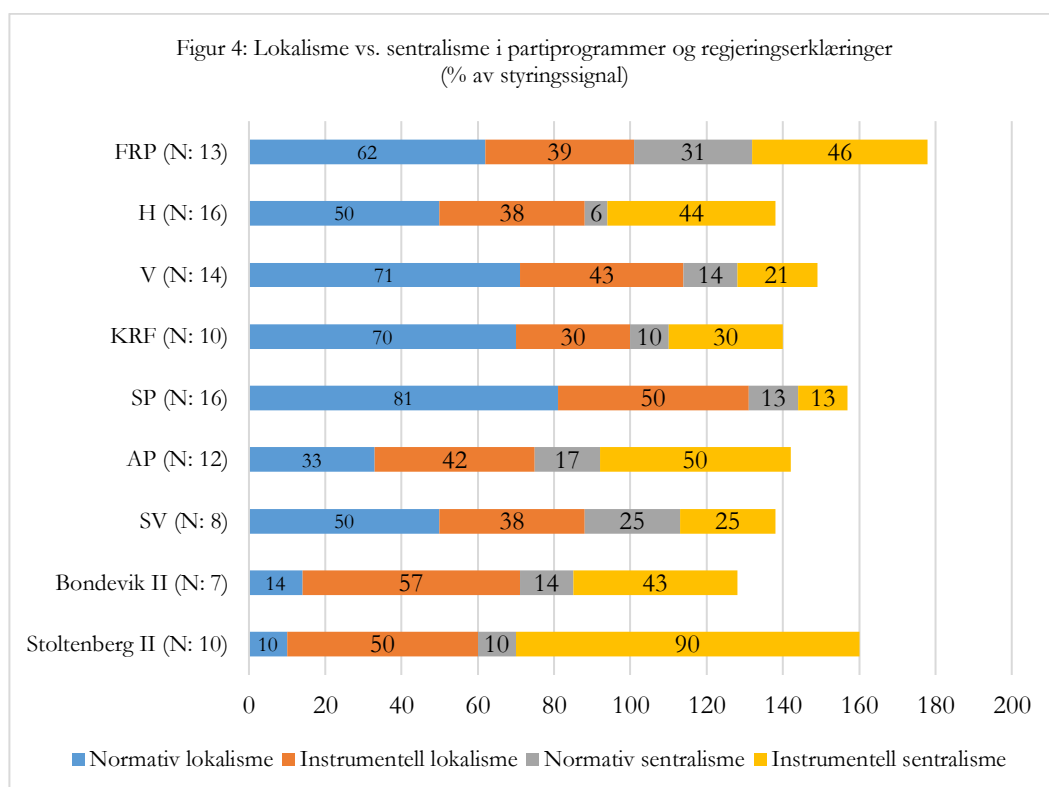
Det er formodentlig en allmenn oppfatning at aktører gjerne ytrer seg ulikt i forum hvor en søker å mobilisere støtte forut for et valg, sammenlignet med når valgprogrammene skal omsettes til faktisk politikk. For vårt øyemed innebærer dette at fordelingen mellom lokalistiske og sentralistiske holdninger vil kunne variere, alt ettersom vi fokuserer på partiprogrammer og regjeringserklæringer, eller dokumenter fra stortingsforhandlinger (proposisjoner, komitéinnstillinger og referater fra stortingsbehandling av komitéinnstillinger) som tilkjennegir aktørenes posisjoner i forhold til konkrete styringsalternativer. Figur 2 og 3 nedenfor gir en første indikasjon på at dette inntrykket stemmer.



Som vist ovenfor er det klare forskjeller mellom hvordan kommunene omtales i partiprogrammer og regjeringserklæringer, sammenlignet med de verdisynene som kommer til uttrykk når konkrete tiltak formuleres, debatteres og til slutt vedtas. Informasjonen i tabellen

ovenfor er imidlertid noe grovkornet og det er interessante mønstre som avtegner seg når vi bryter materialet ytterligere ned, men en generell observasjon som kan hentes ut av materialet slik det presenteres ovenfor er igjen at lokalistiske og sentralistiske verdisyn tilsynelatende opptrer parallelt.

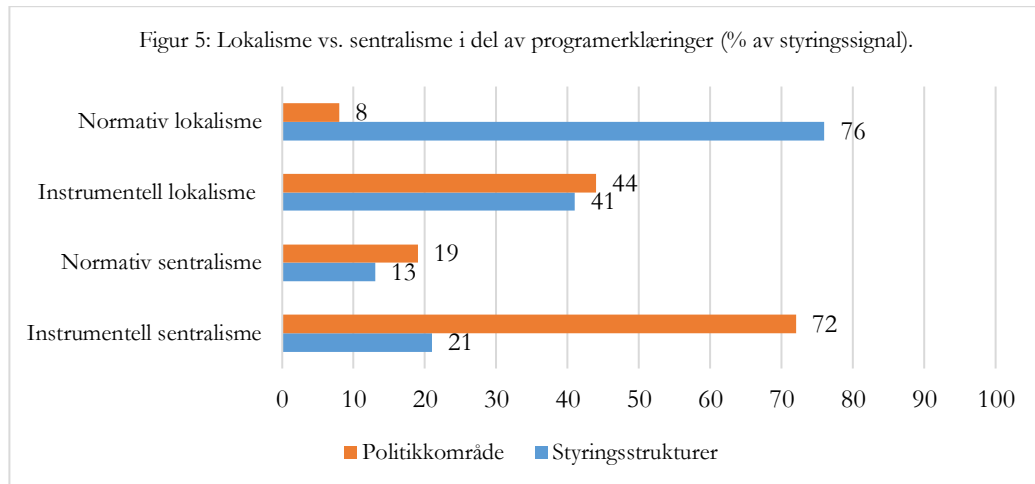
Ettersom vi i innkodingen også har sortert informasjonen etter hvilke aktører som «står som avsender» av de ulike styringssignalene, kan det være relevant å se nærmere på om forholdet mellom lokalistiske og sentralistiske verdisyn blir noe klarere dersom vi bryter ned tallene ytterligere og viser fordelingene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



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

Tallene ovenfor illustrerer et hovedfunn som går igjen i analysen hittil, nemlig at partienes posisjoner hva angår kommuneinstitusjonen sjelden er entydige men snarere kombinerer tankegodts som kan knyttes til prinsipielt vidt forskjellige verdisyn. Dette kommer enda tydeligere frem når vi går inn og ser nærmere på forskjeller innad i det enkelte partiprogram eller regjeringserklæring med henblikk på i hvilken sammenheng ideer om kommuneinstitusjonens rolle og funksjon opptrer. Vi har i figuren nedenfor skilt mellom det

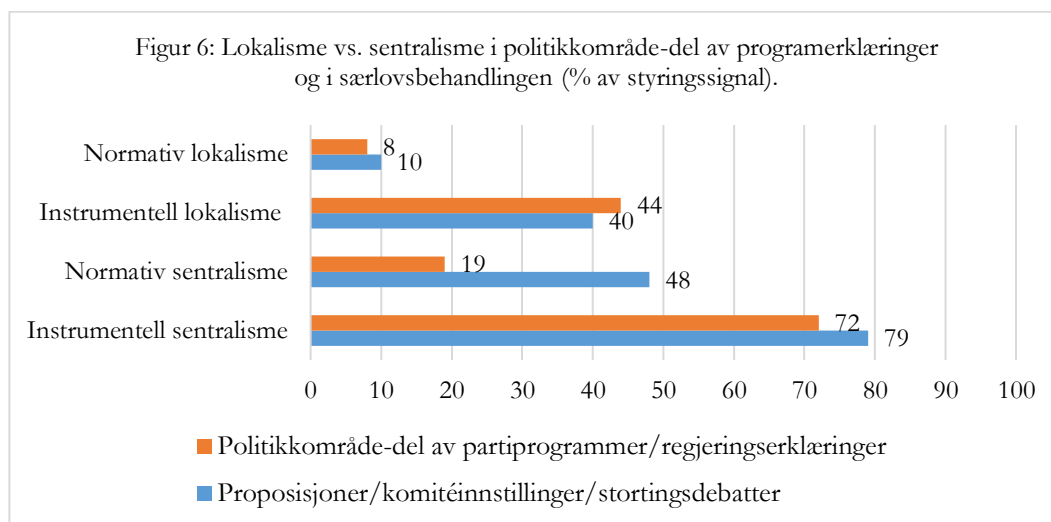
vi omtaler som «styringsstrukturer» og «politikkområde» i partiprogrammer og regjeringserklæringer. «Styringsstrukturer» relaterer seg til generelle betraktninger om kommuneinstitusjonen som del av det offentlige styringsverket (ofte i spesifikke deler av partiprogrammene dedisert til lokaldemokrati) mens «politikkområde» inkluderer de styringssignalene vi har hentet fra de delene av partiprogrammer og regjeringserklæringer som omhandler henholdsvis helse- og omsorgssektoren (2009-2013 sesjonen) og opplæring (2001-2005 sesjonen).



Som figur 5 ovenfor viser så omtales kommunal autonomi relativt utvetydig i positive vendinger når kommunenes rolle og innplassering i det offentlige styringsverket behandles i partiprogrammer og regjeringserklæringer, men blir godt supplert av sentralistiske ytringer når kommunenes ansvar og oppgaver skal konkretiseres i de delkapitlene som omhandler politikkområdene spesifikt. Slik sett gir disse mønstrene en pekepinn på hva vi kan forvente når vi sammenligner partiprogrammer og regjeringserklæringer med hvordan de samme aktørene fremtrer når styringspolitiske preferanser skal omsettes til faktisk politikk, og understøtter således observasjonene vi gjorde tidligere (se figur 2 og 3).

En svakhet med analysene i figur 2 og 3, som sammenligner ulike deler av styringskjeden, er at analysene behandler partiprogrammer og regjeringserklæringer under ett, uten å ta hensyn til variasjonene mellom generelle og policy-spesifikke deler av programmene som kommer til syne i figur 5 ovenfor. Dette gir da også inntrykk av at forskjellene mellom de posisjonene vi henter ut fra partiprogrammer og hva vi kan lese ut av stortingsbehandlingen av særlover er større enn det antagelig er grunnlag for å hevde. En mulig strategi for å belyse dette mer eksplisitt ville være å se på hvordan eksempelvis lokalisme korrelerer med hvilken del av styringskjeden som analyseres – altså hvor viktig lokalisme er i sektordelene av partiprogrammene sammenlignet med i stortingsbehandlingen av særlover – og sett analyseresultatene i forhold til de ulike aktørene som inngår i datamaterialet (som figur 4 skiller mellom). Ettersom det er relativt få observasjoner per parti/regjeringskonstellasjon – og flertallet av styringssignalene hentet fra partiprogrammer og regjeringserklæringer er trukket ut av de delene av programmene som omtaler kommuneinstitusjonens rolle mer generelt, gir det begrensede muligheter for å skille eksplisitt mellom partiene i en slik analyse. Figur 6 behandler derfor aktørene under ett og viser graden av samsvar mellom de delene av partiprogrammer/regjeringserklæringer som fokuserer spesifikt på henholdsvis opplæring (2001-2005 sesjonen) og helse- og omsorgsområdet (2009-2013 sesjonen) og hvordan de samme aktørene agerer når styringspreferanser omsettes til faktisk politikk gjennom særlovene.

I figuren nedenfor presenteres derfor ikke nye data, men vi kombinerer deler av figur 2 og figur 5 ovenfor, for å tydeliggjøre eventuelle forskjeller mellom styringssignaler hentet fra de to kildene med henblikk på forekomsten av lokalistiske og sentralistiske standpunkt.



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

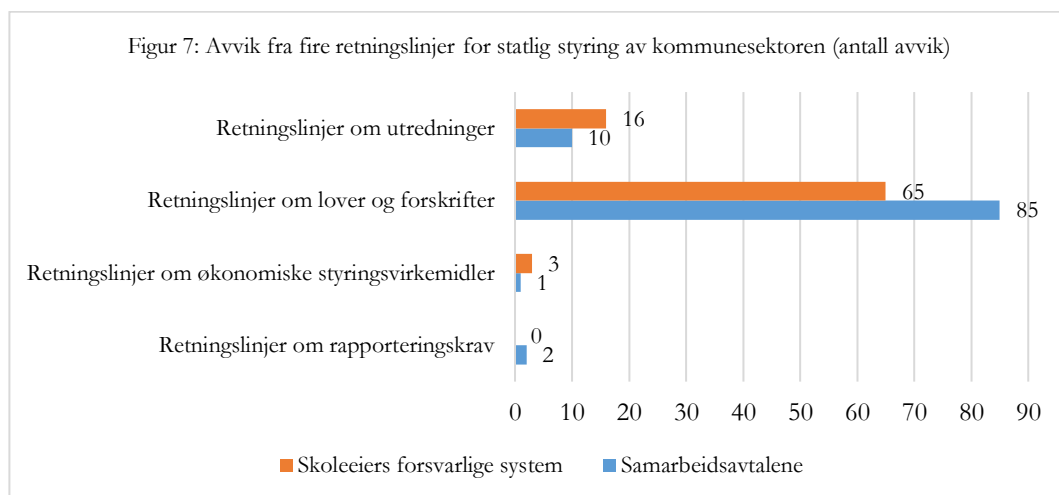
Et hovedfunn basert på dataene analysert i figurene 1-6 presentert ovenfor, samlet sett, er at både lokalistiske og sentralistiske verdisyn kommer til uttrykk i materialet, men at deres relative betydning varierer i forhold til hvilken type styringsdokumenter (eller del av disse) vi analyserer. Vi ser altså en klar bevegelse i materialet hvor lokalistiske standpunkt tydeligst kommer til uttrykk når kommuneinstitusjonen behandles i generelle termer, men hvor sentralisme tiltar i betydning jo nærmere vi kommer den delen av styringskjeden hvor de mer generelle styringspreferansene skal omsettes til faktisk politikk. Denne bevegelsen ser vi, som vist i figur 5, allerede innad i de enkelte politiske programerklæringer. I sum innebærer dette at vi allerede før vi konsulterer data som gir informasjon om hvilke føringer som faktisk blir pålagt kommunene i særlovene, og den påfølgende konkretiseringen av disse føringene i tilsynsdokumenter, har fått et klart inntrykk av hva vi kan forvente.

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

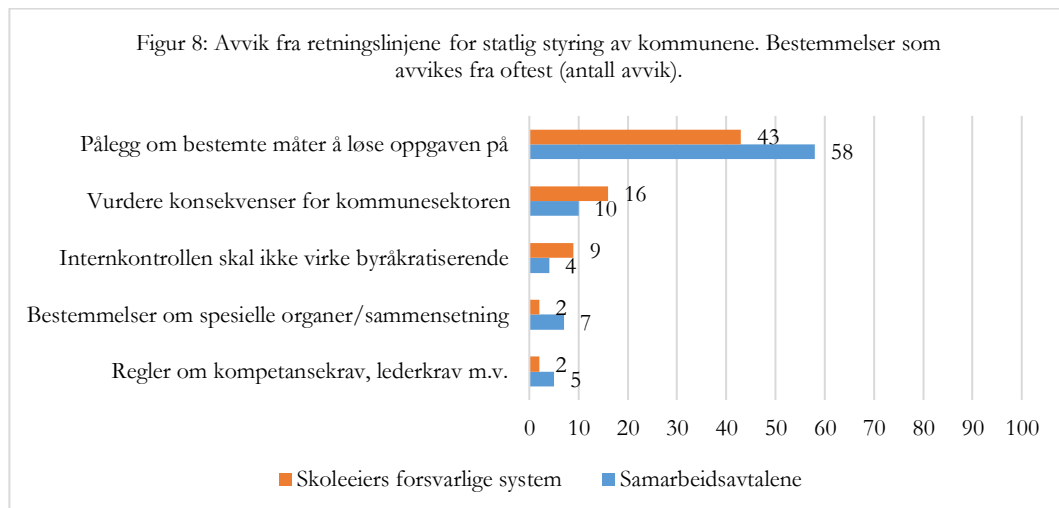
Som redegjort for tidligere så har vi sett det som relevant å ta utgangspunkt i statens retningslinjer for styring av (fylkes-) kommunal sektor og de 21 konkrete punktene som her er listet opp i tilknytning til fire ulike retningslinjer. Disse fungerer som en negativ avgrensning av rammestyring og gir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



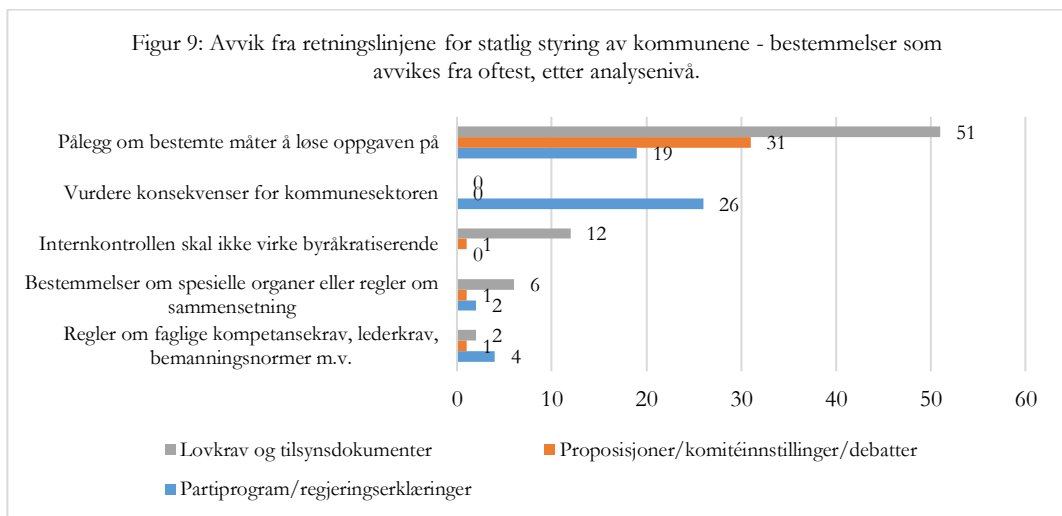
I figur 7 nedenfor viser vi i første omgang frekvensen av avvik fra de fire retningslinjene for statlig styring av kommunene og hvordan disse fordeler seg på tvers av de to politikkområdene vi undersøker.



Som tallene ovenfor viser relativt tydelig så er det et hovedmønster som går igjen på tvers av de to casene med henblikk på hvor vår analyse finner avvik fra retningslinjene, og det er først og fremst fra retningslinjene som henviser til hvordan kommunale oppgaver og plikter skal konkretiseres i lovverket. I figur 8 og 9 nedenfor tar vi et steg videre og viser mer konkret hvilke dimensjoner avvikene berører og i hvilken del av styringskjeden de registrerte avvikene finner sted.



Figur 9: Avvik fra retningslinjene for statlig styring av kommunene - bestemmelser som avvikes fra oftest, etter analysenivå.

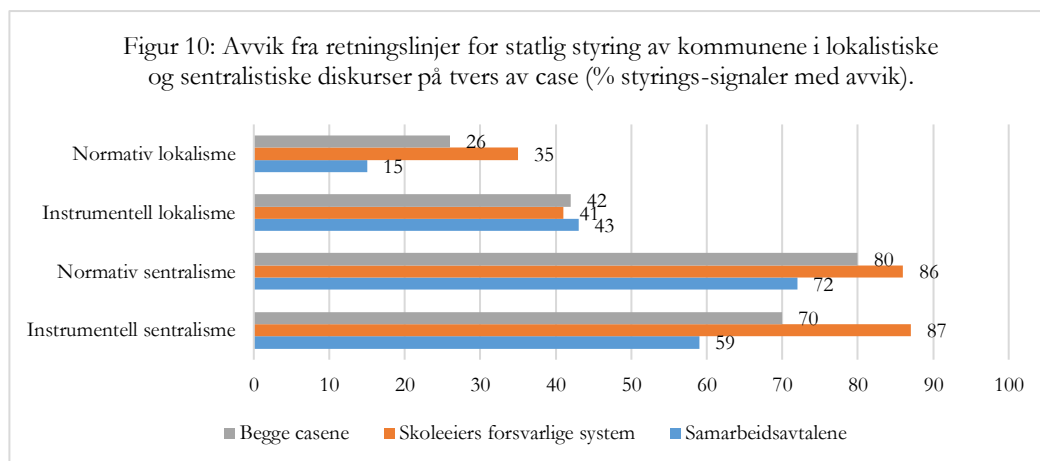


Hovedvekten av avvikene fra retningslinjene som vi registrerer finner sted i den delen av styringskjeden hvor de får klare implikasjoner, altså i prosessen som leder frem mot lovvedtak og videre når de relevante bestemmelsene har blitt nedfelt i lovpålagte plikter som gjøres til gjenstand for statlig tilsyn. Som figurene ovenfor også viser så innebærer avvikene i all hovedsak at det legges føringer på det man vanligvis vil omtale som «input» og «prosess», altså bestemmelser om, og reguleringer av, hvordan kommunene skal gå frem i praksis for å løse lovpålagte oppgaver (jf. Askim et al. 2019). Som vi også kan lese av figuren ovenfor så er det først og fremst i den politiske diskursen – og utelukkende i partiprogrammene – at det registreres avvik fra det punktet som angår nødvendigheten av å vurdere konsekvenser for kommunene når det utredes tiltak som berører kommunal sektor. Dette er ikke spesielt overraskende, ettersom politiske ambisjoner slik de artikuleres i partiprogrammene sjelden går spesielt langt i å anskueliggjøre hvordan disse skal implementeres ute i kommunene.

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

Et siste spørsmål vi har ønsket å belyse er hvordan avvik fra retningslinjene for statlig styring står i forhold til henholdsvis lokalistiske og sentralistiske verdisyn. For å kunne belyse dette har vi, som skissert tidligere, re-analysert data på politisk diskurs (partiprogrammer/regjeringserklæringer og data hentet fra stortingsbehandling av særlover) med utgangspunkt i de 21 punktene i retningslinjene for statlig styring av kommunene. I figur 10 nedenfor synliggjør vi derfor hvorvidt tilbøyeligheten til å ytre seg på en måte som avviker

fra retningslinjene har sammenheng med ens tilslutning til henholdsvis lokalistiske og sentralistiske posisjoner i den politiske diskursen.



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

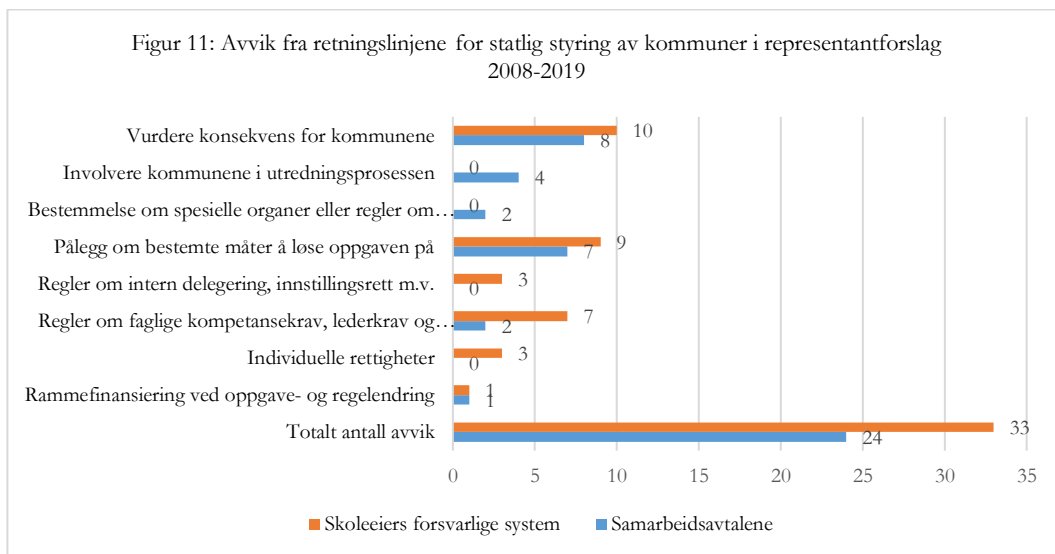
#### Utvikling over tid: funn fra en analyse av styringssignaler i et utvalg av representantforslag på særlovsområdene 2008-2019

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

Ettersom denne delen av analysen fokuserer på dok-8 forslag som tar til orde for blant annet både evaluering av eksisterende og etablering av nye offentlige tiltak, har vi vurdert styringssignalene som er hentet ut fra representantforslagene opp mot samtlige av de 21 punktene som inngår i retningslinjene for statlig styring av kommunene. I figur 11 nedenfor ser vi hvorvidt og langs hvilke dimensjoner de 61 styringssignalene hentet ut fra i alt 7 representantforslag på de to politikkområdene avviker fra disse punktene.

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

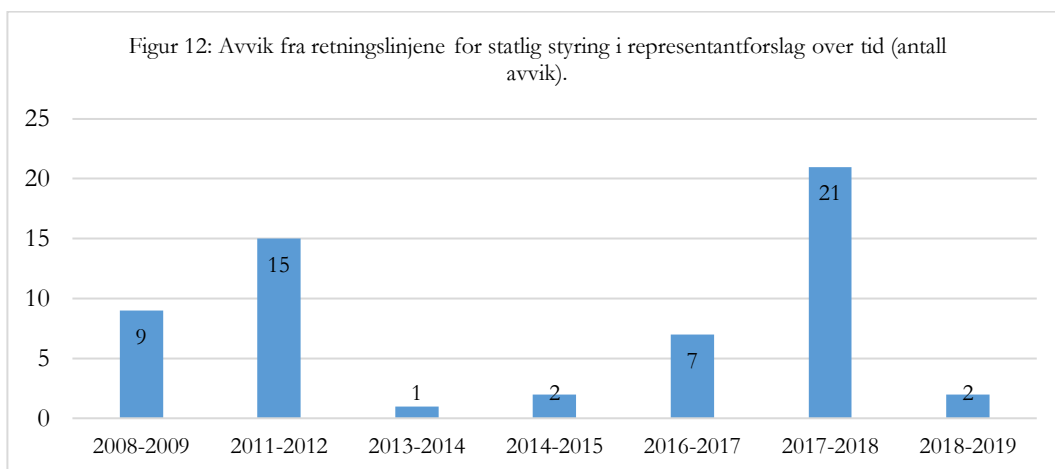
Figur 11: Avvik fra retningslinjene for statlig styring av kommuner i representantforslag 2008-2019



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

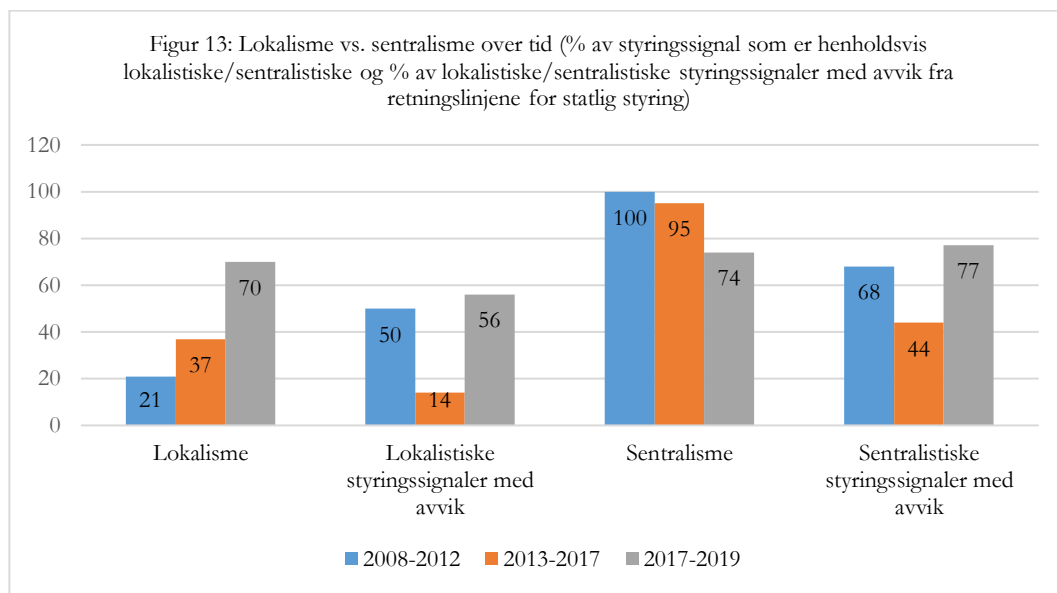
Representantforslagene vi har tatt utgangspunkt i spenner seg som nevnt tidligere fra 2008-2009 sesjonen til den pågående 2018-2019 sesjonen. Det er derfor relevant å se nærmere på hvorvidt det fremkommer noen mønstre over tid i materialet og i hvilken grad enkelte deler av denne tiårsperioden er mer «utsatt» enn andre hva angår stortingsrepresentantenes tilbøyelighet til å legge føring på kommunene som står i konflikt med styringsprinsippene. Figur 12 nedenfor gir noen indikasjoner, hvor vi har listet opp lovforslagene etter hvilken sesjon de ble fremsatt i og antall brudd vi har registrert per lovforslag.

Figur 12: Avvik fra retningslinjene for statlig styring i representantforslag over tid (antall avvik).



Som figuren ovenfor viser så ser altså ikke avvik fra retningslinjene for statlig styring ut til å følge et entydig mønster over tid, forstått som at det enten blir systematisk flere eller færre

brudd jo lenger frem i tid vi kommer. Dette er for så vidt interessant i seg selv, gitt at rasjonale for å inkludere representantforslag spredt i tid var å også kunne ta stilling til hvorvidt resultatene vi tidligere presenterte kunne tenkes å være preget av (trekk ved) den tidsperioden som er dekket inn i datasettet. Der vi imidlertid finner en klar tendens i materialet er i analysen av hvordan henholdsvis sentralistiske og lokalistiske verdisyn kommer til uttrykk over tid, hvilket vi får en pekepinn på i figur 13 nedenfor.



I figur 13 gjennomfører vi en tilsvarende analyse som vi gjorde med partiprogrammer og regjeringserklæringer samt data fra stortingsbehandlingen av lovforslag. Det innebærer at vi benytter begge kodeskjemaene for å få nærmere innblikk i hvorvidt det er en sammenheng mellom innplassering langs lokalisme-sentralisme dimensjonene og tilbøyeligheten til å ta til orde for offentlige tiltak som vi vurderer som å avvike fra retningslinjene for statlig styring av kommunene. For å få frem tidsdimensjonen uten å gjøre figuren uoversiktlig har vi delt perioden inn i tre kohorter.

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

Sett under ett peker etter vår mening dataene vi har analysert i denne studien i retning av at den politiske og administrative styringen av kommunesektoren foregår innenfor et system som til en viss grad er preget av «frikoplinger». Som vist i analysen av de 239 styringssignalene hentet fra to særlovsområder så synes de idépolitiske prinsippene som legger grunnlaget for konkrete styringspreferanser å ha få implikasjoner for hvordan de samme aktørene agerer når disse prinsippene skal omsettes til offentlig politikk gjennom særlovene. Selv om dette bildet nyanseres når vi sammenstiller observasjoner fra sektorkapitlene i partiprogrammer og regjeringserklæringer med data hentet fra Stortingets lovbehandling så dokumenterer likevel

analysen samlet sett en betydelig avstand mellom «prinsipp» og «praksis». En tilsvarende frikopling må vi kunne si kommer til uttrykk når vi ser på forskjellene mellom de verdisyne som kjennetegner den politiske diskursen rundt kommuneinstitusjonen, hvor lokalisme står sentralt på det overordnede prinsipielle planet, og den styringen man til slutt eksponerer kommunene for via bestemmelser i særlovene, som så blir gjort til gjenstand for statlig tilsyn. Som analysen av representantforslagene ovenfor indikerer, synes ikke slike frikoplinger å være avgrenset til de to stortingsperiodene hvor hoveddelen av vårt empiriske materiale er hentet fra, men peker heller i retning av en generell dynamikk. Fra et prinsipielt ståsted kan slike frikoplinger virke problematiske, selv om de langt på vei korresponderer med hva en vil betegne som et systemtrekk ved offentlig sektor generelt (Brunsson 1989; Christensen og Lægroid 2010; Olsen 2007). Samlet sett bidrar imidlertid denne undersøkelsen til å belyse hvor slike frikoplinger kommer til uttrykk og gir derfor relevant informasjon til pågående debatter om statlig styring av kommunene, og hvilke implikasjoner statlige føringer har for det kommunale selvstyret.

## DISKUSJON OG KONKLUSJON

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

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

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

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

Den nyeste regjeringserklæringen utgått av de fire ikke-sosialistiske partiene (Granavolden-plattformen av 17. januar 2019) indikerer at mønsteret i tiden fremover vil bli noenlunde likt det vi har funnet i denne undersøkelsen. Regjeringen lister opp 23 konkrete satsninger («regjeringen vil:») i underkapittelet «kommunal og modernisering» hvor grunntonen hva angår kommuneinstitusjonen er lokalistisk, men hvor flere av de konkrete forslagene føyer seg inn i et mønster hvor argumenter for økt kommunalt handlingsrom, eller en viktigere rolle for kommunene som sådan, avløses av – eller suppleres med – argumenter og vurderinger som peker i retning av en innskrenking av lokalnivåets autonomi. For eksempel finner vi en prinsipiell forpliktelse innledningsvis til å «styrke det kommunale selvstyre og redusere statlig og regional detaljstyring», samtidig som «enkeltmenneskers rettigheter og rettsikkerhet skal ivaretas» (s. 57); sistnevnte peker i retning av nasjonal standardisering selv om få vil være uenig i intensjonen som ligger bak formuleringen. Regjeringen vil også «legge stor vekt på lokaldemokratiet i plan- og bygningssaker samtidig som viktige nasjonale hensyn skal ivaretas» (s. 58), men det blir stående åpent hvorvidt det er nasjonale hensyn eller lokaldemokratiet som vinner frem i tilfelle motstrid. I forhold til finansiering av kommunenes tjenestetilbud så kan vi også notere oss at regjeringen vil «forenkle øremerkede ordninger slik at det gis større handlingsrom for kommunene og mindre byråkrati i stat og kommune» (s. 57), som peker i retning av økt lokal autonomi men gir ingen indikasjoner på at øremerkingen forsvinner med det første.

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

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

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

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

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



## REFERANSER

- Askim, J., H. Baldersheim, J. E. Klausen, H. Renå, E. Smith og H. Zeiner (2013): Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret? Oslo: NIBR Rapport 2013:20.
- Askim, J., K. H. Bjurstrøm og J. Kjærvik (2019): «Quasi-contractual ministerial steering of state agencies: Its intensity, modes, and how agency characteristics matter». Kommer i *International Public Management Journal* (<https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1547339>)
- Brunsson, N. (1989): *The Organization of Hypocrisy*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Christensen, T. og P. Lægreid (2010): «Increased Complexity in Public Organizations – the Challenges of Combining NPM and Post-NPM». I: Lægreid, P. og K. Verhoest (red.): *Governance of Public Sector Organizations. Proliferation, Autonomy and Performance*.
- Hansen, T. (2016): “Kommuneinndelingen – fra lokale økonomiske klubber til statlige velferdsprodusenter”. I: Klausen, J.E., J. Askim, S. I. Vabo (red.): *Kommunereform i perspektiv*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Hansen, T., J. E. Klausen og S. Hovik (2000): *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. Oslo: NIBRs Pluss-serie, nr. 3 2000.
- Harvold, K. A. (2018): “Bemanningsnormer og kompetansekrav. Kunnskapsstatus og intervju med rådmenn/økonomisjefer”. Oslo: NIBR Rapport 2018: 5.
- Hood, C. (1991): “A public management for all seasons?”. *Public Administration*, 69, s. 3-19.
- Indset, M., J. E. Klausen, G. Møller, E. Smith og H. H. Zeiner (2012): Likeverdighet mellom stat og kommunesektor. Oslo: Samarbeidsrapport NIBR/Telemarkforskning.
- Kjellberg, F. og T. Hansen (1979): *Det kommunale hamskjifte. Reformen, verdier, deltagelse*. Oslo: Gyldendal.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016): Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren. Veileder. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 12. (2011-2012): Stat og kommune – styring og samspel. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.
- NOU (1989): *En bedre organisert stat*. NOU: 1989: 5. Oslo: Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- NOU (1990): *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. NOU: 1990: 13. Oslo: Kommunaldepartementet.
- Olsen, J. P. (2007): *Europe in Search of Political Order. An institutional perspective on unity/diversity, citizens/their helpers, democratic design/historical drift, and the co-existence of orders*. Oxford: Oxford University Press.
- St.meld. nr. 23 (1992-1993): Forholdet mellom staten og kommunane. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

## APPENDIKS: OVERSIKT OVER DATAMATERIALET

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

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

### Appendiks 1b: Kildematerialet

#### Partiprogrammer:

Arbeiderpartiet (2000): Program for 2001-2005.

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

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

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

Høyre (2001): Høyres stortingsvalgprogram 2001-2005.

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

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

Kristelig Folkeparti (2009): KrF's Program 2009-2013.

Senterpartiet (2001): Stortingsvalgprogram 2001-2005.

Senterpartiet (2009): Senterpartiets program 2009-2013.

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

Venstre (2001): Stortingsvalgprogram 2001-2005.

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

#### Regjeringserklæringer:

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

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

#### Regjeringsdokumenter:

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

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

#### Stortingsdokumenter:

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

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

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

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

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

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

Dokument 8: 19 S (2018-2019): Representantforslag fra stortingsrepresentantene Kjersti Toppe og Liv Signe Navarsete om å be regjeringen evaluere samhandlingsreformen og fremme sak for Stortinget om nødvendige tiltak for at samhandlingsreformens intensjoner kan nås. 3. oktober 2018.

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

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

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

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

#### Lovverk:

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

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

#### Tilsynsdokumenter:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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