

---

Rapport

**Kommunal- og regionaldepartementet**

**Forsøk med differensiert  
oppgavefordeling**

**Sluttrapport**

**AGENDA**

---



Kommunal- og regionaldepartementet

# **Forsøk med differensiert oppgavefordeling**

Sluttrapport

AGENDA Utredning & Utvikling AS  
Malmskrivervn 35 • Postboks 542 • 1302 Sandvika  
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01  
Ref: R4688-4

## AGENDA Utredning & Utvikling AS

Postboks 542 • 1301 Sandvika • Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01

Oppdragsgiver:	KRD		
Rapportnr.:	R4688-4		
Rapportens tittel:	Forsøk med differensiert oppgavefordeling		
Spesifikasjon:			
Tidsfrist:		Iflg	
Ansvarlig:	Tor Dølvik		
Kvalitetssikring:		Verifisert:	
			(dato) (sign)

---

## Forord

AGENDA legger med dette fram sin fjerde og siste rapport om forsøkene med differensiert oppgavefordeling i kommunene. Forsøkene startet i 2004 og har pågått i tre og et halvt år. Etter opprinnelig plan skal de avsluttes ved utløpet av 2007.

I vår første rapport ble prinsipielle problemstillinger drøftet, mens de to neste inneholdt beskrivelser og analyser av forsøks erfaringene. I denne sluttrapporten ajourføres beskrivelsen og erfaringenes betydning for videre reformarbeid drøftes.

Rapporten er basert på telefonintervjuer, kommunebesøk, dokumentstudier og statistisk materiale. Utkast til rapport er presentert og diskutert i den interdepartementale referansegruppen for forsøkene, og justert etter kommentarer.

Vi takker informantene og andre bidragsytere for verdifulle bidrag. I KRD har rådgiverne Kristin Lind og Odd Vegsund vært våre kontaktpersoner det siste forsøksåret.

Sandvika, oktober 2007

AGENDA Utredning & Utvikling AS



---

# Innhold

1	BAKGRUNN OG PERSPEKTIVER	7
	1.1 Spørsmålet om kommunesystem	7
	1.2 Forsøk som metode	8
	1.3 Problemstillinger og avgrensninger	10
2	VEI OG TRAFIKK I DRAMMEN	12
	2.1 Innledning	12
	2.2 Hovedpunkter i statusrapporten 2006	14
	2.3 Utviklingstrekk og nye hendelser siste år	15
	2.4 Oppsummering og konklusjon	15
3	VIDEREGÅENDE OPPLÆRING I BÅTSFJORD	17
	3.1 Innledning	17
	3.2 Hovedpunkter i statusrapporten 2006	18
	3.3 Utviklingstrekk og nye hendelser siste år	19
	3.4 Oppsummering og konklusjon	27
4	BARNEVERN I TRONDHEIM	30
	4.1 Innledning	30
	4.2 Hovedpunkter i statusrapporten 2006	30
	4.3 Utviklingstrekk og nye hendelser siste år	31
	4.4 Oppsummering og konklusjon	38
5	KULTURMINNEFORSØK I STORBYENE	40
	5.1 Innledning	40
	5.2 Hovedpunkter i statusrapporten 2006	41
	5.3 Utviklingstrekk og nye hendelser siste år	42
	5.4 Oppsummering og konklusjon	46
6	BYGDEUTVIKLING I VALDRES OG NORD- GUDBRANDSDALEN	48
	6.1 Innledning	48
	6.2 Hovedpunkter i statusrapporten 2006	49
	6.3 Utviklingstrekk og nye hendelser siste år	49

---

6.4	Oppsummering og konklusjon	54
7	ARBEIDSMARKEDSTILTAK I OSLO	56
7.1	Innledning	56
7.2	Hovedpunkter i statusrapporten 2006	57
7.3	Utviklingstrekk og nye hendelser siste år	60
7.4	Oppsummering og konklusjon	63
8	UTEROM OG FORSØPLING I OSLO	66
8.1	Innledning	66
8.2	Hovedpunkter i statusrapporten 2006	66
8.3	Utviklingstrekk og nye hendelser siste år	67
8.4	Oppsummering og konklusjon	68
9	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	70
9.1	Hva er et vellykket forsøk?	70
9.2	Sammenfatning av forsøks erfaringene	71
9.3	Permanent differensiering?	74
9.4	Forsøkene som metode	79
9.5	Konklusjon	80



# 1 Bakgrunn og perspektiver

## 1.1 Spørsmålet om kommunesystem

Utgangspunktet for forsøkene med differensiert oppgavefordeling var diskusjonen om det norske kommunesystemet. Her står ideen om det såkalte generalistkommunesystemet sterkt festet i norsk reformtradisjon. Alle kommuner er formelt likestilte, lokaldemokratiet har den samme status, noe som bl.a. ivaretas ved at alle kommuner er underlagt de samme statlige rammebetingelsene, den samme generelle statlige styringen, og kommunene har de samme lovpålagte oppgavene.

Som et alternativ til generalistkommunesystemet står ideen om et mer differensiert system, der generalistprinsippet oppmykes og der kommunene tildeles oppgaver ut fra deres forskjellige lokale forutsetninger. Diskusjonen har særlig høstet næring fra de åpenbare strukturelle forskjellene som eksisterer mellom norske kommuner. Den norske gjennomsnittskommunen er lite typisk, - det mest typiske er nettopp kommunenes forskjellighet, både i folketall, lokalt ressursgrunnlag og geografiske kjennetegn. En uheldig konsekvens sies å være at "de minste kommunene setter grenser for hva de største kan få ansvar for". Svaret kan være at kommunenes formelle oppgaveansvar differensieres ut fra deres ulike forutsetninger, hva som antas å passe i store og små kommuner. Videre kan det tenkes at porteføljen differensieres ut fra genuint lokale oppfatninger om hva som er viktige spørsmål, uavhengig av folketallet. Ett av forsøkene utfordrer nettopp den konvensjonelle tanken om hva som egner seg for "store" og "små" kommuner. Båtsfjord kommune ytterst på Varangerhalvøya i Finnmark har overtatt ansvaret for videregående opplæring. Dette illustrerer at differensiering også kan bestå i at "små" kommuner noen steder får ansvar for oppgaver som "store" kommuner andre steder ikke er like interessert i.

Forsøkene med differensiert oppgavefordeling ble initiert under regjeringen Bondevik II, som ledd i oppfølgingen av oppgavefordelingsutvalgets utredning (NOU 2000:22). Regjeringen Stoltenberg I hadde lagt fram den første meldingen som fulgte opp oppgavefordelingsutvalget, og slo ring om generalistkommuneprinsippet. Samtidig lanserte regjeringen helsereformen, som var en omfattende endring i oppgavefordelingen. Stortinget sluttet seg til at hele spesialisthelsetjenesten skulle overføres fra fylkeskommunene til staten fra 2002. Dermed oppsto det et behov for å begrunne fylkeskommunenes funksjon på nye måter, - den regionale utviklingsrollen ble løftet fram som fylkeskommunenes særlige fortrinn. Etter regjeringsskiftet i 2001 la regjeringen Bondevik II fram en ny melding om saken der den modifiserte flere av forslagene fra Stoltenberg

I, og samtidig argumenterte for at generalistkommunesystemet burde mykes opp og at forsøkslovens muligheter burde tas i bruk for å høste konkrete erfaringer med slik differensiering. Forsøkene har dermed fra starten av hatt en eksplisitt politisk begrunnelse, samtidig som de også gir næring til diskusjonen om selve forvaltningsstrukturen. Etter helse-reformen i 2002 vil jo forsøks erfaringer som synliggjør kommunenes evne til å løse de gjenværende fylkeskommunale oppgavene, ikke bare inngå i vurderinger av om generalistkommunesystemet bør ”mykes opp”. De vil også kunne aktiviseres i en diskusjon om mellomnivåets utforming og behovet for tre forvaltningsnivåer.

I forvaltningsmeldingen til regjeringen Stoltenberg II, St. meld nr 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*, tones betydningen av oppgavedifferensiering ned og det slås fast at generalistkommunesystemet skal legges til grunn som et hovedprinsipp for organiseringen av kommunene. Differensiert oppgavefordeling kan være aktuelt på enkelte avgrensede områder som et supplement til generalistkommunesystemet. Meldingen slår videre fast at det ”ikke er aktuelt” å gi kommunene ulikt oppgaveansvar ”i særlig stort omfang”. Det er uklart om dette åpner for å videreføre den type differensiering som er utprøvd i våre ti forsøk.

## 1.2 Forsøk som metode

Forsøk som metode i forvaltningsutviklingen ble for alvor introdusert gjennom frikommuneforsøkene 1986-92, som ble oppsummert i St. meld. nr 38 (1990-91) *Om frikommuneforsøket*. Her ble forsøk i kommunalt utviklingsarbeid definert som særskilt iverksatte organisasjons- og løsningsmodeller, avgrenset i tid og rom. Beslutningen er i første omgang knyttet til å sette i gang selve forsøkene, og ikke til om det skal gjennomføres generell reform. Forsøk anses som en egnet metode til å teste ut mer vidtrekkende alternativ, nettopp fordi virkningene er avgrenset, samtidig som forsøkene er reversible. Gode erfaringer gjennom forsøk kan omsettes til generelle endringer, ut fra at de er dokumentert, mens dårlige erfaringer kan bidra til å avverge kostbare eller mislykkede reformer.

I frikommunemeldingen framholdes det at forsøksvirksomhet kan ha to prinsipielt ulike siktemål:

- De kan være innrettet mot å *innføre permanente endringer*, der forsøkene inngår som metode for å teste ut alternativer eller som ledd i en myk innføring av reformer.
- De kan på den annen side være innrettet mot å *etablere lærings-situasjoner* der det i utgangspunktet ikke er klare forestillinger om reformer og endringer. Forsøkene vil gi plass for lokal idéskapning og utprøving, og de vil danne grunnlag for ulike typer læring; både

på lokalt nivå om selve oppgaveløsningen og om nye metoder, men også på statlig nivå om hvordan de statlige fastsatte rammebetingelsene for lokal oppgaveløsning fungerer. Slik forsøksbasert læring kan også gi holdepunkter for å vurdere om det foreligger reformbehov innenfor gjeldende system.

Forsøkene med differensiert oppgavefordeling kan sies å inneholde begge disse siktemålene. De ble iverksatt for å myke opp generalistkommunesystemet, men forsøkene heterogenitet gjenspeiler samtidig et ønske om at forsøkene skulle gi lærdom og kunnskap om hva slags form for differensiering som kunne ha noe for seg. Det kan gjelde hvilke oppgaver som bør inngå, hvilke kommunetyper som bør omfattes, prosessmessige aspekter, demokratiske virkninger og konsekvenser for nasjonal styring og nasjonale hensyn. Med forsøksloven som en permanent lov hjemmel for forsøksvirksomhet fra 1992, ble også kunnskapsaspektet betonet sterkere, noe som nå kommer klart fram i KRDs informasjon om forsøksordningen:

”Det bør være en forutsetning for å sette i gang forsøk at det er realistiske muligheter for at forsøket gir ny kunnskap og anvendbare resultater, og at dette står i forhold til de ressursene som gjennomføringen av forsøket krever.”

Et sentralt poeng ved forsøk som metode er at de ikke skal ha karakter av dispensasjoner fra ordinær forvaltningsmodell. Det innebærer for det første at forsøkskommunene ikke driver forsøk for egen del, som grunnlag for avvik som skal gjelde for dem. Hensikten er å høste erfaringer med en alternativ modell som kan ha allmenn interesse, der forsøksenhetene påtar seg en rolle på vegne av hele forvaltningen. For det andre er forsøkene tidsavgrensede unntak, med sikte på lærdommer som kan brukes i utviklings- og endringsarbeid eller for reformer i forvaltningen. Dersom forsøkene ikke har slike potensialer i seg, blir de avviklet etter forsøksperioden. Derfor er det en forutsetning fra starten av at modellene som prøves ut skal kunne reverseres.

Allerede i frikommunemeldingen i 1991 ble det pekt på at enkelte av frikommuneforsøkene med differensiert oppgavefordeling hadde vært kontroversielle. Uenighet og samarbeidsvansker mellom de berørte kan prege forsøksperioden, og aktørenes prinsipielle ståsted farger oppfatningen av modellen som prøves ut fra igangsetting til avslutning. Når resultatene så skal oppsummeres og konsekvensene trekkes, er få posisjoner beveget og en står på sett og vis i samme posisjon. Lignende innslag er i varierende styrke observert i deler av forsøksvirksomheten med differensiert oppgavefordeling.

### 1.3 Problemstillinger og avgrensninger

De sentrale måletemaene for evalueringen har vært følgende:

- Innhold og kvalitet på tjenesten
- Ressursutnyttelse og prioritering, både hos mottaker og avgiver
- Demokratisk forankring og politisk interesse
- Statlig styring

For hvert av forsøkene drøfter vi om erfaringene tyder på at disse sidene ved oppgaveløsningen er ivaretatt på en bedre, dårligere eller uendret måte i forsøket. Operasjonaliseringen vil måtte være forskjellig fra forsøk til forsøk.

I prinsippet kan flere forhold trekke i retning av at kommunene løser oppgaven annerledes enn det fylkeskommunene eller staten gjør:

- Nærhet og lokalkunnskap kan gi en annen forståelse og vektlegging
- Lokale prioriteringer kan være annerledes enn de statlige eller fylkeskommunale prioriteringene
- Mulighet til lokal samordning med nabooppgaver kan føre til bedre utnyttelse av lokal kompetanse på tvers av oppgaver, koordinering av prosesser i tid eller at oppgaver som påvirker hverandre (positivt eller negativt) løses mer i sammenheng
- Effektivisering, de lokale insentivene kan være annerledes enn de fylkeskommunale eller statlige og føre til en annen produktivitet
- Kommunene kan ha en annen kompetanse og besitter andre fagmiljøer som gjør at oppgavene løses på andre måter enn innenfor ordinær modell.

I beskrivelsen av forsøkene og tolkningen av endringer forsøker vi å vurdere hvordan disse mekanismene har vært virksomme.

Etter ønske fra oppdragsgiver, ble framdriftsplanen for evalueringen justert i 2005, slik at hovedtyngden av arbeidet skulle skje i 2006 og rapporteres da. Omfanget av den avsluttende rapporten høsten 2007 skulle avgrenses til å ajourføre beskrivelsene og vurderingene av forsøkene. I tråd med dette har vi prioritert å få fram hva som er nytt og hvilke mønstre som eventuelt er forsterket eller modifisert siden rapporten i 2006 ble levert. Videre har oppdragsgiver bedt oss legge vekt på de forvaltningsmessige lærdommene fra forsøkene og drøfte konsekvensene av dem.

Framstillingsmessig betyr dette at hvert forsøk beskrives og dokumenteres kortfattet, med vekt på å trekke fram tolkninger og konklusjoner som kan være relevante i diskusjonen om videre utviklingsarbeid og eventuelt reformdiskusjoner. Her legger vi særlig

---

vekt på å få fram erfaringer fra forsøkene som er egnet til å besvare hva som kan være videre oppfølging av forsøkene. Følgende mulige utfall kan tenkes:

- Forsøkene avsluttes og ordinær myndighetsfordeling gjenopprettes i 2008. Uheldige resultater eller vedtatte reformer som peker i motsatt retning, kan trekke i en slik retning.
- Forsøkene videreføres som forsøk i sin opprinnelige form. Forsøksloven åpner for videreføring i to år, dersom forsøkspolitiske hensyn tilsier det. Det kan f. eks. være sentrale aspekter som forsøkene ikke har rukket å teste skikkelig ut ennå, eller interessante konsekvenser som begynner å avtegne seg, og som derfor bør få anledning til å virke før potensialet i forsøkene antas å være uttømt.
- Forsøkene videreføres med justert innhold. Det kan for eksempel være aktuelt å omdanne forsøkene hvis erfaringene tyder på at andre sider ved forsøket enn de opprinnelige er mer interessante, eller at andre bestemmelser også må justeres for at forsøkets idé skal få en reell utprøving.
- Forsøkene følges opp ved å etablere permanente ordninger for kommuner som har tilsvarende forutsetninger som forsøkskommunene. I så fall blir det behov for å drøfte hvordan disse forutsetningene skal operasjonaliseres, og i hvilken grad forsøks erfaringene gir holdepunkter for å besvare et slikt spørsmål.
- Forsøkene kan innlede en generell reformprosess, med sikte på at alle kommuner får det oppgaveansvaret som er utprøvd i forsøkskommunene.

## 2 Vei og trafikk i Drammen

### 2.1 Innledning

Forsøket i Drammen springer ut av kommunes generelle erfaringer med byutvikling, reguleringsaker og arbeidet for et bedre sentrumsmiljø i byen. Drammen kommune opplevde den ordinære myndighetsfordelingen innenfor vei- og trafikkregulering som oppsplittet og ineffektiv. Blant annet for å kunne gjennomføre intensjonene i arbeidet med "Prosjekt miljøsoner Drammen"<sup>1</sup>, så kommunen et behov for bedre samordning og mer helhetlig ansvar for vei- og trafikkspørsmål.

#### **Ordinær rollefordeling ved skilting og oppmerking**

Ved gangfelt i en kommunal gate vedtar vanligvis kommunen gangfeltskiltet, mens Statens vegvesen vedtar oppmerkingen. Kommunen kan ikke sette opp skiltet før vegvesenet har merket opp gangfeltet. For kommunen ble spørsmålet hvorfor den hadde ansvaret for å sette opp skiltet, og omvendt - hvorfor vegvesenet hadde ansvaret for oppmerkingen. Drammen kommunen opplevde at slike uklarheter kunne gjøre det vanskeligere å yte god service overfor publikum. Innenfor ordinær ansvarsdeling kan kommunen etter forskriften få delegert denne myndigheten.

Kommunen ønsket et klarere og enklere forvaltnings- og saksbehandlingsregime, ved å overta vedtaksmyndighet fra Statens vegvesen og politiet, men likevel slik at disse myndighetene kunne være høringsinstanser i den kommunale saksbehandlingen. Gjennom forsøket ville kommunen derfor prøve ut en ordning med helhetlig forvaltning av kommunalt og fylkeskommunalt vei- og gatenett.

Kommunen har i flere år samarbeidet tett med de lokale skiltmyndighetene. Kommunen har et kompetansemiljø på skilting og oppmerking, men opplevde at skiltforskriftene etter vegtrafikkloven kunne virke inkonsekvente og tungvinte, og at ansvarsfordelingen kunne være uklar for brukerne, bl.a. om en vei var kommunal eller fylkeskommunal. Fylkesveiene i Drammen kan i flere tilfeller oppfattes som likestilte eller underordnet en kommunal vei, både i veikategori og trafikkmengde.

---

<sup>1</sup> "Prosjekt miljøsoner Drammen" omfatter en rekke tiltak, innført gradvis fra og med år 2000. Tiltakene omfatter blant annet: bysykler, nye sykkelruter og sykkelparkering, redusert parkeringstilbud og nye parkeringsreguleringer, nye parker, ladestasjoner for el-biler, bedret vedlikeholdsstandarder for feiing og vinterdrift av veier, gater og torg, refusjonsordning for kjøp av ulike typer miljøvennlige kjøretøyer, tilknytningsplikt for fjernvarme (gjelder for et område som strekker seg noe ut over sonens grenser). Hovedveiene gjennom Drammen er lagt utenom sentrum, og en rekke bygater på Bragernes er ombygd til smalere kjørebane. Dette er gjort for å redusere hastighet og gjennomkjøring.

---

Mange fylkesveier har en funksjon og standard som kan sammenlignes med en ordinær boliggate. Dermed ble det tilfeldig hvilke myndigheter som fikk henvendelser fra publikum, og det var usikkert om noen instans påtok seg ansvaret for en helhetlig forvaltning av trafikkforholdene på en gitt strekning.

### ***Mål for forsøket***

Hensikten med forsøket var å få til en mer helhetlig forvaltning av kommunalt og fylkeskommunalt vei- og gatenett, raskere og mer likeartet saksbehandling samt å gi kommunen et bredere virkemiddelsett for trafikkregulering i egen by for å oppnå mål om bedre bymiljø.

Gjennom forsøket ville en oppnå rasjonaliseringsgevinster, mindre byråkrati, større oversiktighet for den enkelte borger og demokratisering, ved at det overordnede ansvaret for veinettet som betjener byen og dens nære omland legges til kommunens folkevalgte organer.

Forsøket ville også ifølge kommunen være et viktig bidrag til gjennomføring av "Prosjekt miljøsonen Drammen".

### ***Innholdet i myndighetsoverføringen***

Drammen kommune har fått vesentlig utvidet myndighet innenfor vegloven og vegtrafikkloven. Kommunen har med få unntak full myndighet til å vedta skilting og oppmerking på private veier, kommunale veier og fylkesveier. I tillegg har kommunen tilsvarende myndighet på blant annet byggegrenser og avkjørselstillatelser.

Etter ordinær myndighetsfordeling har både kommune, Statens vegvesen og politiet forvaltningsmyndighet for bl.a. avkjørsler, skilt, trafikkregulerende tiltak mm overfor det samlede lokalveinett i byen.

Drammen kommune har i forsøksperioden (01.01.2004 til 31.12.2007) overtatt vedtaksmyndighet på følgende områder:

- Skilting og oppmerking (med unntak av vikeplikt- og forkjørsregulering)
- Fastsettelse og fravikelse av byggegrenser
- Avkjørsler
- Regler om bygging og vedlikehold av avkjørsler
- Gjerde ved offentlig vei
- Fravikelse av vegnormalen (Håndbok 017) på alle kommunale veier og fylkesveier i Drammen

Drammen kommune ivaretar sin utvidete myndighet innenfor ordinære økonomiske rammer. Det vil si at kommunen ikke er tilført ekstra

personell eller økonomiske ressurser, bortsett fra et mindre tilskudd fra Statens vegvesen (50 000 kr).

## **2.2 Hovedpunkter i statusrapporten 2006**

I statusrapporten fra 2006 ble foreløpige erfaringer med forsøket oppsummert som følger:

### ***Mer helhetlig forvaltning***

Kommunen mente forsøket hadde bidratt til mer helhetlig forvaltning av kommunalt og fylkeskommunalt vei- og gatenett. Forsøket hadde dermed vært et viktig bidrag til gjennomføring av "Prosjekt miljøsonen Drammen".

### ***Raskere og mer likeartet saksbehandling***

Kommunen mente en hadde oppnådd raskere og mer likeartet saksbehandling. I tillegg hadde forsøket lagt grunnlag for en mer helhetlig saksbehandling i kommunen, noe som hadde gitt positive effekter både overfor de politiske beslutningsprosesser i kommunen og overfor brukerne.

### ***Bredere virkemiddelsett***

Kommunen mente et bredere virkemiddelsett hadde vært en viktig bidragsyter til realiseringen av "Prosjekt miljøsonen Drammen".

### ***Fra forsøk til reform, eller regelverksendring?***

Partene i forsøket var svært fornøyd med forsøksforløpet. Etter kommunens oppfatning burde kommuner med et tilfredsstillende fagmiljø få myndighet på dette området på permanent basis.

Skiltforskriften som trådte i kraft i juni 2006 gav ikke rom for dette. En stor del av politiets skiltmyndighet ble da overført til Statens vegvesen. For Drammens del innebar dette at en betydelig andel av skiltvedtak i kommunen ville overføres til Statens vegvesen, med mindre forsøksordningen ble videreført. Dette ønsket verken kommunen eller Statens vegvesen.

Den samarbeidsformen som var etablert i Drammen ble opplevd som svært fruktbar av alle involverte parter. Flere nevnte at dette var et tiltak som med hell kunne gjennomføres i andre områder.

---



### 2.3 Utviklingstrekk og nye hendelser siste år

Kommunen rapporterer at ansvarsdelingen i forsøket er praktisert som ”ordinær saksbehandlingsprosedyre” det siste året. Det har ikke vært vesentlige problemer knyttet til praktiseringen.

Et dilemma som kommunens administrasjon har opplevd, er at kommunens politiske nivå fatter vedtak om skilting som går i mot administrasjonens forslag. Administrasjonens forslag vil være klarert med Politi/Statens vegvesen, mens det politiske vedtaket ikke vil være det. Dette har ifølge kommunen bare skjedd en gang, uten at det hadde noen konsekvenser i form av innvendinger fra Politi eller Statens vegvesen.

Selv om ordningen oppleves som positiv hadde kommunen pr. juli 2007 ikke avgjort om den skulle søke om videreføring av forsøket, eventuelt arbeide for å gjøre ordningen permanent.

### 2.4 Oppsummering og konklusjon

De erfaringer som er formidlet fra forsøket i Drammen er entydig positive. Kommunen mener forsøket har gitt en mer helhetlig styring med de trafikale sidene ved by- og bymiljøutvikling i Drammen. De myndighetsavgivende instansene – Politiet og Statens vegvesen - mener kommunen har skjøttet det utvidede ansvaret på en god måte, og er positive til den avlastning dette har medført for dem. Den bekymring disse hadde innledningsvis – at kommunen skulle utvikle en egen fortolkning/praksis på området – har ikke vært et problem. En mulig forklaring på dette er den tette dialog som kommunen har opprettholdt med etatene.

Ifølge representanter for kommunens planavdeling ønsker de å videreføre den nåværende ansvarsdelingen i den grad dette er mulig. Pr. 01.08.2007 var det ikke avklart om kommunen ville benytte seg av muligheten til å søke om videreføring av forsøket, men det var igangsatt en prosess for å avklare dette.

De myndighetsavgivende etatene mener også det er viktig at kommunen har et godt faglig miljø, hvis de skal kunne skjøtte denne oppgaven på en god måte. Dette tilsier at denne type myndighetsdelegering først og fremst er aktuelt for kommuner av en viss størrelse, hvor en har oppgaver og kapasitet som gir grunnlag for et godt trafikkfaglig miljø i kommunen. Det er vanskelig å sette noen absolutt grense her i og med at det kan være store variasjoner mellom kommunene, men det er nærliggende å anta at denne ordningen først og fremst vil være aktuelt for bykommuner av en viss størrelse.

Basert på de erfaringer og synspunkter som er høstet i forsøket kan ordningen gjøres til en permanent ordning i Drammen. Den primære gevinsten av forsøket har vært en bedre samordning mellom trafikkpolitiske og bymiljøpolitiske målsettinger i kommunen. Kommunen mener også en har oppnådd effektiviseringsgevinster gjennom kortere saksbehandlingstid.

Det er også lite som taler mot at ikke denne ordningen kan innføres i lignende bykommuner. To forutsetninger for at en slik ordning skal kunne gjennomføres i andre kommuner kan være:

- Den aktuelle kommunen må/bør ha tilstrekkelig trafikkfaglig kompetanse
  - Ordningen bør ha en organisering som sikrer en god kommunikasjon mellom kommunen, vegvesenet og politiet.
-

## 3 Videregående opplæring i Båtsfjord

### 3.1 Innledning

Båtsfjord kommune i Finnmark har overtatt ansvaret for videregående opplæring for innbyggere i kommunen og sørger for å innfri deres rettigheter til videregående opplæring etter opplæringsloven. Ved siden av Oslo er Båtsfjord den eneste kommunen i landet som har dette ansvaret.

Forsøket ble satt i gang høsten 2003 og skal vare ut skoleåret 2008/-09.

Kjernen i forsøket er ønsket om å etablere et lokalt videregående skoletilbud i kommunen, slik at ungdom ikke må flytte hjemmefra etter ungdomsskolen for å ta videregående opplæring andre steder i fylket. Et sentralt formål er også å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende 13-årig skoleløp, der det er kontinuitet og sammenheng i det pedagogiske opplegget fra barneskole, via ungdomsskole til videregående skole.

I en bredere samfunnsmessig sammenheng inngår den videregående skolen som ett av flere ledd i en samlet utviklingsstrategi for Båtsfjord kommune, for å opprettholde folketallet, redusere fraflytting og sikre bedre tilgang av kompetent arbeidskraft til lokalt næringsliv.

Bakgrunnen for forsøket var det store frafallet fra videregående opplæring blant ungdom fra Båtsfjord. Borteboertilværelsen har vært en viktig forklaring på dette frafallet. Derfor har kommunen engasjert seg i å etablere et lokalt tilbud. Også før forsøket startet, var det etablert et lokalt videregående skoletilbud, som en filial av Honningsvåg fiskerfagskole og videregående skole. Skoleåret 2002/-03 ble det gitt tilbud om VK1 og VK2 ved skolen i Båtsfjord, finansiert av kommunen. I forsøksperioden er denne skolen en kommunal videregående skole.

Båtsfjord har rundt 2 100 innbyggere, folketallet har vært i nedgang og næringslivet er i omstilling etter nedgangen i fiskeindustrien på 90-tallet. Det er om lag 80 ungdommer i kommunene i aldersgruppen 16-18 år, mens rundt 50 av dem er elever ved den kommunale videregående skolen. I tillegg til de primære formålene med forsøket, anses det også som en vesentlig lokalsamfunnsgevinst at en større del av ungdomskullene blir boende hjemme gjennom årene som elever på videregående skole, både for lokalt næringsliv, som ressurser for lokalt organisasjonsliv og for miljøet i kommunen.

### 3.2 Hovedpunkter i statusrapporten 2006

I statusrapporten i 2006 ble følgende hovedpunkter framhevet:

#### ***Ressursallokering og produktivitet***

Forsøket var finansiert gjennom et uttrekk av rammetilskuddet fra Finnmark fylkeskommune, som ble overført til Båtsfjord kommune. Størrelsen på uttrekket var basert på gjennomsnittlige enhetskostnader pr. elevplass. Forsøket så ut til å medføre noe mer kostbar tjenesteyting. Finnmark fylkeskommune hadde ikke redusert sitt utgiftsnivå proporsjonalt med det reduserte antallet elever den hadde ansvar for, mens utgiftene i Båtsfjord så ut til å være høyere enn ellers i fylket. Samlede utgifter til videregående opplæring hadde dermed økt, men omfanget og tolkningen av dette var diskutabelt.

En samfunnsøkonomisk vurdering ville også ha omfattet besparelser og evt. utgiftsøkninger over andre offentlige budsjetter, i tillegg til privatøkonomiske og velferdsmessige virkninger. Her ville det ha vært relevant å trekke inn stipendutgifter for lånekassen, bo – og reiseutgifter for familiene, samt individuelle og samfunnsmessige velferdsgevinster i form av endret gjennomføringsgrad og reduserte ulemper som følger ved hybeltilværelsen for unge borteboere.

#### ***Kvalitet***

Tilbudene ble tilpasset mer til lokale ønsker. Kompetanse for pedagogisk personell syntes å være tilfredsstillende ivaretatt, men det var krevende å rekruttere kvalifisert lærerpersonell i Finnmark. De rettighetsfaglige kravene var betryggende ivaretatt. Med lavt elevtall ble det få elever pr. trinn, slik at det ble noe større sårbarhet for endringer i tilbud fra år til år.

Den vesenligste kvalitetsgevinsten for eleven var antakelig den forbedringen i læringsmiljøet som fulgte av at de kunne bo hjemme i skoleårene.

Det var utviklet en integrert samhandling mellom skolene i kommunen, elevene på alle skolene fikk tilgang til et bredere miljø av lærerkrefter og det var utviklet et sammenhengende utdanningsløp der lærekrefter samarbeidet på tvers av skoletrinnene.

#### ***Lokaldemokrati***

Det var bred og sterk tverrpolitisk interesse for å beholde og utvikle den videregående skolen i kommunen. Det hadde ikke vært større saker til behandling i kommunestyret om hvordan kommunens rolle som skoleeier burde utformes eller eventuelt endres som følge av ansvaret for forsøket. Lokalbefolkningen var engasjert i at skolen skulle beholdes i kommunen.

---

Vi pekte på at forsøket skaper et prinsipielt demokratisk problem som består i at velgerne i Båtsfjord gjennom stemmegivning til fylkestinget har innflytelse over videregående opplæring i Finnmark, uten at Finnmark fylkeskommune er ansvarlig for videregående opplæring til innbyggere i Båtsfjord. Dette er et prinsipielt demokratisk problem som har mer teoretisk enn praktisk styringsmessig interesse i forsøket i Båtsfjord. Men dersom slik differensiering skulle gjøres gjeldende for flere kommuner eller for kommuner som utgjør en større del av befolkningen i et fylke, ville dette problemet også få praktiske konsekvenser.

### ***Betingelser for statlig styring***

Skoletilbudet i Båtsfjord så ut til å være i samsvar med nasjonale mål og retningslinjer. Skolens pedagogiske plattform hentet sin argumentasjon direkte fra prinsippene for kunnskapsløftet, og kommunen framhevet at den var med på å utvikle innholdet i den sammenhengende 13-årige grunnutdanningen som er reformens intensjon. For å innfri forpliktelsene etter opplæringsloven og i kunnskapsløftet var kommunen avhengig av å kjøpe gjesteelevplasser og visse administrative tjenester. Fylkeskommunen anså deres assistanse som et uttrykk for at forsøket reelt sett var begrenset.

## **3.3 Utviklingstrekk og nye hendelser siste år**

Utviklingen i forsøket det siste året har i liten grad endret hovedkonklusjonene i forsøket. Under et kommunebesøk i mai 2007, ble en rekke sentrale personer med direkte tilknytning til forsøket intervjuet:

- Rektorene ved de tre skolene i kommunen
- Kommunenes sentrale prosjektgruppe for arbeidet med helhetlig 13-årig skoleløp og Båtsfjord videregående skole. Her sitter blant annet ordfører, rådmann, økonomi/-personalsjef, rektor, ansvarlig for oppfølgingstjenesten, opposisjonsleder med flere
- Ledere ved lokale bedrifter som direkte og indirekte er involvert i forsøket
- Samtaler med elever og lærere under et skolebesøk

I tillegg er sentrale medarbeidere i fylkeskommunen intervjuet pr. telefon. Sentrale dokumenter om forsøket er gjennomgått.

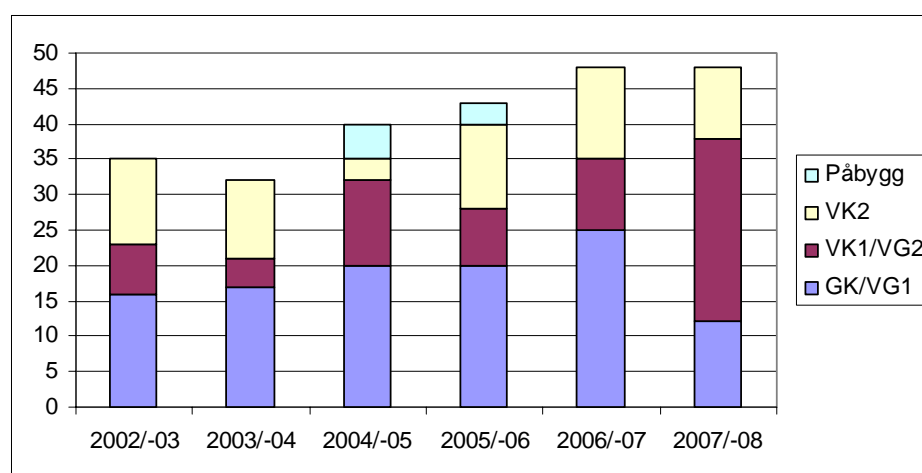
Denne informasjonsinnhentingen har forsterket inntrykket av lokale gevinster av forsøket. God fullføringsgrad, god tilpasning til elevenes forutsetninger og behov, sterk kobling til lokalt næringsliv, bedre samordning og samhandling for et sammenhengende helhetlig 13-årig opplæringsløp og et større skolefaglig miljø i kommunene, er eksempler på dette.

Et tilfredsstillende faglig tilbud bekreftes av fylkeskommunens fagfolk og gjennom en tilsynsrapport fra fylkesmannen.

Nedenfor oppsummeres noen sentrale sider ved forsøket, slik de framkommer gjennom observasjoner for hele forsøksperioden og etter siste informasjonsinnhenting i 2007.

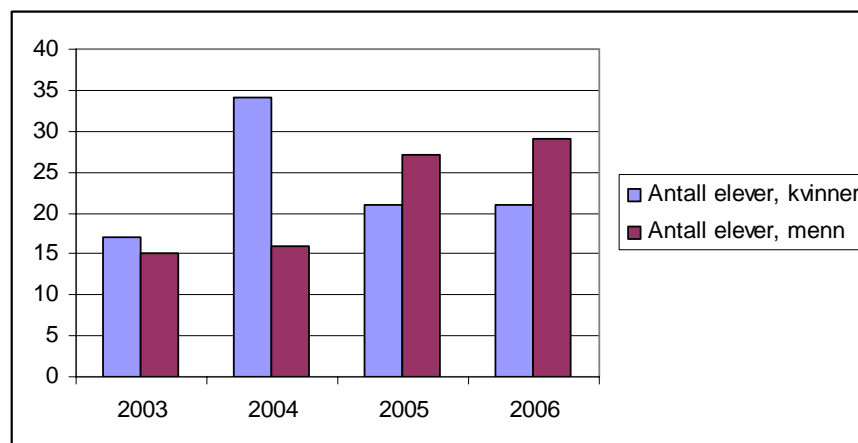
### **Omfanget av tilbudet**

Antall elever har vært jevnt økende siden første forsøksår 2003/-04, (jf tabell 3.1) noe som betyr at skolen dekker en økende andel av skoletilbudet til de utdanningssøkende fra Båtsfjord, siden ungdomstallet har ligget noenlunde stabilt. Skoleåret 2002/-03 er tatt med for å vise omfanget da skolen var en filial.



Figur 3.1 Antall elever ved Båtsfjord videregående skole.  
Kilde Båtsfjord kommune

Antall elever og lærlinger fra Båtsfjord innenfor videregående opplæring (målt som andel av ungdomskullene 16-18 år) ligger noe lavere enn i Finnmark. Mens andelen i Finnmark i årene 2005 og 2006 var 85 %, var den henholdsvis 78 % og 80 % i Båtsfjord.



Figur 3.1 Antall elever ved Båtsfjord videregående skole. Kilde KOSTRA

### ***Innholdet i tilbudet***

De studieforberedende kursene har utgjort størstedelen av skoleplassene i Båtsfjord, jf. nedenstående oversikt over kurstilbudene og elevtall for hvert skoleår.

Tabell 3.1 Kurstilbud og elevtall ved Båtsfjord videregående skole

<b>2004-2005</b>				
Grunnkurs Helse/sosial	Grunnkurs Allmenfag	VK 1 Allmenfag	VK 2 Allmenfag	Delkurs + Påbygging
8	12	12	3	5
<b>2005-2006</b>				
Grunnkurs Mekanisk	Grunnkurs Allmenfag	VK 1 Allmenfag	VK 2 Allmenfag	Delkurs + Påbygging
8	12	8	12	3
<b>2006-2007</b>				
VG 1 Stud.spes.	VG 1 Idrett	VG 1 elektro	VK 1 Allmenfag	VK 2 Allm.fag + påbygg.
13	5	7	10	13
<b>2007-2008 (planlagt)</b>				
VG 1 Stud.spes.	VG 2 Idrett	VG 2 Studiespes.	VG 2 Elektro	VK 2/AA
12?	5	13	8	10

Kilde: Båtsfjord kommune

Om lag halvparten av de utdanningssøkende fått sine tilbud dekket gjennom kjøp av plasser utenfor Båtsfjord kommune. Dette gjelder i større grad yrkesrettede kurs, mens dekningsgraden for allmene fag har vært studiespesialiserende kurs har vært betydelig høyere.

Tabell 3.2 Antall elever fra Båtsfjord innenfor ulike videregående studieretninger, og hvor de får sitt skoletilbud

	2005	2006
Allmenne, økonomiske og adm fag	38	27
Herav Båtsfjord	38	25
Helse- og sosialfag	15	3
Herav Båtsfjord	0	0
Formgivingsfag	3	:
Herav Båtsfjord	0	0
Hotell- og næringsmiddelfag	8	4
Herav Båtsfjord	0	0
Byggfag	4	:
Herav Båtsfjord	0	0
Mekaniske fag	14	3
Herav Båtsfjord	10	0

Kilde: KOSTRA

Dataene i KOSTRA stemmer ikke helt med de faktisk tallene som skolen oppgir. I KOSTRA er det bl.a. ikke registrert noen elever på elektro i 2006. Hovedpoenget er imidlertid å framheve at Båtsfjord videregående skole har høy dekningsgrad for elever på allmenne, økonomiske og administrative fag, mens yrkesfagenes spesialisering nødvendigvis innebærer at skolen ikke kan tilby mer enn en én yrkesfaglig spesialisering for hvert kull.

Tilbudsstrukturen er altså endret noe fra år til år, avhengig av elevenes utdanningsønsker. Skolen har vist fleksibilitet og evne til å tilpasse seg slike endringer, for eksempel da grunnlaget for å videreføre et tilbud i helse- og sosialfag på VK1 forsvant etter skoleåret 2004-05. Tilsvarende skjedde med kurset i mekaniske fag etter 2005-06. Kurset i elektrofag videreføres gjennom lokalt tilbud på VG2 i 2007-08, og alle elevene fra grunnkurset ser ut til å få fagtilbud i Båtsfjord også på VG2. Det åpnes ikke et nytt grunnkurs på VG1 innenfor yrkesfag i skoleåret 2007-08, så dette året tas det bare opp elever til studiespesialiserende kurs for avgangselever fra grunnskolen. Kommunen gir uttrykk for at det er en utfordringene å utvide studietilbudet, spesielt innenfor yrkesfaglige kurs.

Undervisningen gjennomføres dels av kommunenes egne ansatte lærere, dels gjennom fjernundervisning (toveis lyd og bilde) og dels ved hjelp av timebaserte lærere innenfor yrkesfag.

### **Økonomiske virkninger**

Båtsfjord kommune finansierer det videregående skoletilbudet, både for elevene ved egen skole, og for de elevene fra kommunen som får tilbud som gjesteelever i Finnmark eller i andre deler av landet, jf. tabell 3.3.



Tabell 3.3 Båtsfjord kommunes utgifter til videregående opplæring 2004-2007

	Regnskap			Budsjett
	2004	2005	2006	2007
Driftsinntekter	1 079 113	749 085	778 041	865
Brutto driftsutgifter	11 684 537	9 626 053	11 513 573	11 676
Netto driftsutgifter	10 605 424	8 876 968	10 735 532	10 811
Rammetilskudd	10 408 000	10 741 000	11 042 000	11 428
<b>Netto utlegg kommunen</b>	<b>197 424</b>	<b>-1 864 032</b>	<b>-306 468</b>	<b>-617</b>

En betydelig andel av kommunens utgifter er oppgjør til Finnmark fylkeskommune, for kjøp av elevplasser og administrative tjenester, jf. tabell 3.4.

Tabell 3.4 Båtsfjord kommunes direkte utlegg til Finnmark fylkeskommune

	2004	2005
Refusjon gjesteelever våren	(1 949 000)	(1 230 000)
Refusjon gjesteelever høsten	(1 220 700)	(1 187 700)
Ref. lærlinger tilsk. Fagopplæring	(491 485)	(681 683)
Inntaksutgifter	(51 888)	(60 248)
Refusjon subsidierte elevhybler	(155 008)	(111 084)
Eksamensutgifter	(39 252)	(71 338)
Spesialundervisning	(354 545)	-
Sats skole	(17 978)	(18 312)
Administrasjonsavtale	(100 000)	(100 000)
Leie av utstyr	(13 500)	(13 500)
Elevstipend	(22 300)	(32 000)
Voksenopplæring Hj.pl.	(367 500)	(120 000)
Till.krav 04/05 og 05/06 landslinje	(424 000)	(424 000)
<b>SUM</b>	<b>(5 207 156)</b>	<b>(4 049 865)</b>

Kilde: Finnmark fylkeskommune

I følge fylkeskommunen utgjør differansen mellom uttrekk i rammetilskudd og netto refusjon fra Båtsfjord kommune et "tap" for fylkeskommunen. Dette forutsetter imidlertid at fylkeskommunen ikke kan realisere noen innsparinger ved å "avlastes" for rundt 50 skoleplasser. Fylkeskommunen begrunner dette med at elevtallet i Båtsfjord utgjør få elever innenfor det enkelte trinn og på den enkelte linje, slik at de i praksis ikke har mulighet til å endre klassestruktur innenfor det øvrige skoletilbudet i Finnmark. Etter et slikt resonnement svekkes dermed fylkeskommunens driftsbudsjett til utdanning med 1,8 % (i 2006) som en følge av forsøket.

Forsøket innebærer at skolebudsjettet i Båtsfjord økes betydelig. Nær 2/5 av kommunens netto driftsutgifter innenfor utdanning, er utgifter til videregående opplæring. Forsøket innebærer ikke bare at kommunen kan vurderer ressursbruken innenfor hele dette skolebudsjettet på 30 millioner i sammenheng. Kommunen kan også omprioritere mellom skole og andre kommunale utgiftsområder, så lenge opplæringslovens krav er oppfylt. Dette er en lokal politisk prioritering som kommunen står fritt til å gjøre. Slike omprioriteringer kunne tenkes å finne sted dersom forsøket medført økonomiske innsparingsmuligheter som gjorde at kommunen kunne frigjorde ressurser til andre kommunale formål. Det ser imidlertid ikke ut til at kommunen har vurdert denne typen omprioriteringer som ledd i forsøket.

Tabell 3.5 Økonomisk omfang av 13-årig opplæringsløp i Båtsfjord kommune. Budsjett 2007

	Drifts- inntekter	Brutto driftsutgifter	Netto drifts- utgifter	Utgiftsandel netto
Nordskogen skole 1-4 trinn	905	6 494	5 589	19 %
Båtsfjord skole 5-10 trinn	1 231	13 650	12 419	43 %
Videregående skole 11-13 trinn	865	11 676	10 811	38 %
SUM	3 001	31 820	28 819	100 %

Kilde: Båtsfjord kommune

De økonomiske transaksjonene og de økonomiske rammene er kilde til ulike tolkninger av forsøket. Fylkeskommunene har både administrativt og politisk hevdet at kommunen får bedre økonomiske rammebetingelser til å levere videregående skoletilbud enn det fylkeskommunen har.

Kommunen deler ikke en slik vurdering, og viser til at rammebetingelsene i prinsippet er like, siden det økonomiske tilskuddet til Båtsfjord er basert på gjennomsnittstall for kostnader pr. elevplass.

Basert på regnskapstall pr. innbygger i alderen 16-18 år, ser det ut til at Båtsfjord kommune har høyere driftsutgifter pr. innbygger i alderen 16-18 år enn Finnmark fylkeskommune, jf. tabell 3.6. Unntaket er 2005, da kommunene brukte nærmere 1,9 mill mindre enn inntektene til videregående opplæring, jf. tabell 3.3. I alle de øvrige årene har utgiftene pr. innbygger 16-18 år ligget høyere i Båtsfjord.

Rene produksjonstekniske betingelser tilsier at kostnadene pr. plass i Båtsfjord er noe høyere enn ved større skoler. Antall elever pr. lærer vil nødvendigvis bli høyere ved et lokalt tilbud med 8-15 elever i de ulike gruppene, sammenlignet med klasseromsundervisning med fulle klasser i større skoler. På den annen side kan en liten skole utnytte lærerpersonellet mer fleksibelt, utnytte eksternt deltidskompetanse på en annen måte og slik sett holde personalkostnadene lavere.

Tabell 3.6 Netto driftsutgifter til videregående opplæring, Finnmark fylkeskommune og Båtsfjord kommune. Kroner i løpende priser.

	2004	2005	2006
Finnmark	340 960 000	350 153 000	351 456 000
Herav Båtsfjord	10 605 424	8 876 968	10 735 532
Innbyggere 16-18 år			
Finnmark	2748	2775	2907
Herav Båtsfjord	79	80	76
Utgift pr. innb 16-18 år			
Finnmark	123 775	126 633	120 353
Båtsfjord	134 246	110 962	141 257

Kilde: KOSTRA

Differansen mellom utgiftsnivået i Båtsfjord og i fylkeskommunen tilsvarer en merutgift i Båtsfjord 2004 på 8 %, en mindretgift i 2005 på 12 % og en merutgift 2006 på 17 %.

Siden kommunen stort sett bruker de pengene den får stilt til disposisjon til videregående opplæring, er noe av forklaringen på forskjellene at uttrekksmodellene gir Båtsfjord kommune et høyere beløp pr. innbygger enn det fylkeskommunen selv anvender pr. innbygger. For å komme fram til et mer presist uttrykk for kostnader pr. elevplass ved Båtsfjord videregående skole, må utgiftene dekomponeres og tilordnes de linjene som tilbys ved skolen. Det hører også med i et slikt regnestykke at kommunens utgifter til videregående opplæring både dekker kjøp av tjenester fra fylkeskommunen og direkte kostnader ved å drive skolen i Båtsfjord.

### **Samarbeid med bedrifter i kommunen**

Skolen har samarbeidet med flere bedrifter i kommunen, dels om praktisk opplæring og dels om å gjennomføre undervisning. I 2006/-07 gjaldt det fire bedrifter i forbindelse med VG 1 Elektro, der fire bedriftsledere var lærere. Tidligere skoleår gjaldt det en lokal mekanisk bedrift, som bisto med praktisk veiledning overfor elever med spesielle behov som gikk på grunnkurs i mekaniske fag.

Alle lærerne i programfagene i elektrofag er timebaserte personer som har sitt daglige virke i lokalt næringsliv. Som eksempel kan nevnes en daglig leder i en lokal bedrift med kompetanse som sivilingeniør i elektro, og som både har bidratt til faglig kvalitetsheving og korleksjon av læremidler, og praktisk undervisning med moderne utstyr i bedrift. Koblingen mellom bedrifter og skolen skaper også kjennskap og nærhet som antas å få betydning for rekrutteringen av kompetent personell til bedriftene i Båtsfjord.

### ***Samarbeid mellom skolene***

Samarbeidet mellom de tre skolene er utdypet og forsterket. Det gjelder gjennomføring og oppfølging av kommunens felles pedagogisk plattform, årshjul for skolene, utveksling av lærere og et tett samarbeid for å forberede elevene på overgangen mellom skoletrinnene, blant annet i form av elevutveksling. Tidlig i skoleløpet introduseres elevene for ulike utdannings- og yrkesvalgmuligheter, som peker fram mot de valgene som skal gjøres senere i det 13-årige løpet.

I 2007 ble det vurdert å opprette en egen stilling som felles administrativ leder av de tre skolene, for å avlaste rektorene for løpende administrativt arbeid. Økonomiske hensyn gjorde at kommunen valgte å ikke opprette en slik stilling.

### ***Deltakelse i utviklings- og prosjektarbeid***

Skolene i Båtsfjord deltar i utviklings- og prosjektarbeid, som bl.a. "Gutter i Finnmark" under ledelse av fylkesmannens utdanningsdirektør. Formålet er å heve skolemotivasjonen og resultater for gutter i Finnmarksskolen, blant annet ut fra kartlegginger som viser at gutter scorer lavere enn jenter i lesing og matematikk, mottar en stor del av spesialundervisningen og har høyere frafall fra videregående opplæring. Prosjektet følges opp gjennom aktiviteter ved alle skolene i Båtsfjord, barnehagen og gjennom PPT.

For å følge opp innholdet i kunnskapsløftet er det satt i gang ulike tiltak som skal styrke utviklingsarbeidet ved den videregående skolen. Det gjelder både eksterne kurs om kompetansereformen, og egne kurs ved skolen med eksterne ressurspersoner

### ***Gjennomstrømning og fullføringsgrad***

Har så elevene ved Båtsfjord skole gjennomført videregående opplæring i større grad enn tidligere, og med hvilke resultater?

I følge skolens egne oversikter har fullføringsgraden vært 100 prosent på alle kursene, med unntak av to, som har særskilte forklaringer. Oversikten viser imidlertid ikke i hvilken grad elevene fortsetter på neste trinn og fullfører hele opplæringsløpet. Som vist ovenfor har det vært noe utskifting fra trinn til trinn, og elevene har vekslet mellom å ta videregående ved skolen i Båtsfjord og ved andre skoler i fylket. Vi har ikke oversikt over hvor mange elever som har fullført hele sitt VGO-løp ved Båtsfjord. Avgangselevne 2006 og 2007 er de første kullene som har kunnet gjennomføre hele sitt skoleløp ved Båtsfjord videregående skole.

---

Tabell 3.6 Fullføringsgrad videregående Båtsfjord.

			Antall fullført	Fullføringsgrad
<b>2003 / 2004</b>	GK	12	12	100 %
	VK 1	3	3	100 %
	VK 2	12	12	100 %
<b>2004 / 2005</b>	GK	20	18	90 %
	VK 1	9	9	100 %
	VK 2	3	3	100 %
<b>2005 / 2006</b>	GK	21	17	81 %
	VK 1	8	8	100 %
	VK 2	9	9	100 %
<b>2006 / 2007</b>	VG 1	23	23	100 %
	VK 1	10	10	100 %
	VK 2	7	7	100 %

Kilde: Båtsfjord kommune

Kommunen framhever også at det lokale tilbudet har gjort det mulig å fange opp elever med særskilte behov, slik at de etter grunnskolen kunne få et tilpasset tilbud på videregående samtidig som de bor hjemme. Kommunen anser at dette har bidratt til at ungdommer fra kommunene har fått seg videregående utdanning, som de neppe ville fått dersom de måttet flytte på hybel i andre deler av Finnmark som 16-åring.

Større gjennomføringsgrad antas å føre til at flere motiveres til å ta høyere utdanning. Det foreligger imidlertid ikke sikre opplysninger om dette, men i følge KOSTRA hadde seks av de åtte avgangselevne ved Båtsfjord våren 2005 fortsatt i høyere utdanning samme år, mens det i 2006 var tre av 15 som hadde gjort det.

Karakterstatistikken indikerer at resultatene ved Båtsfjord videregående er på samme nivå som ellers i fylket.

### 3.4 Oppsummering og konklusjon

Forsøket gir læring om to aspekter ved oppgaveløsningen. Først og fremst viser den hva som er gevinstene ved et lokalt skoletilbud i et fylke der ungdom i mange kommuner må flytte hjemmefra for å ta videregående skolegang. For det andre viser forsøket hvordan en liten kommune kan håndtere ansvaret for videregående opplæring.

I kommunen anses verdien av forsøket særlig å ligge i at det fører til et lokalt skoletilbud som kan bidra til å utvikle et mer helhetlig 13-årig utdanningsløp med bedre kvalitet for elevene. Slike lokale tilbud kan også etableres av fylkeskommunene som skoleansvarlig myndighet, noe fylkeskommunen allerede gjør i andre Finnmarks-kommuner gjennom

filialskoler eller andre desentraliserte tilbud. Men selve det kommunale ansvaret anses også viktig, fordi det kan være en forutsetning for at det lokale tilbudet opprettholdes på lengre sikt. Uten dette kommunale ansvaret er det fylkeskommunale prioriteringer som avgjør om tilbudet lokalt skal videreføres.

De viktigste observasjonene fra forsøket er følgende:

- Flere ungdommer fra Båtsfjord ser ut til å ta videregående opplæring, og frafallet for elevene ved skolen i Båtsfjord er betydelig lavere enn det som har vært rapportert for ungdom fra Båtsfjord tidligere. Det foreligger imidlertid ikke lett tilgjengelig statistikk som viser gjennomføringsgraden blant elever fra Båtsfjord som går ved andre skoler i Finnmark.
- Et tydeligere og mer sammenhengende 13-årig opplæringsløp avtegner seg, både i form av lærerutveksling og elevutveksling. Felles årshjul og felles pedagogisk plattform er også uttrykk for slik felles tenkning.
- Kompetanseutfordringene finnes innenfor videregående opplæring både i Båtsfjord og i Finnmark som helhet. Kommunene har klart å rekruttere kvalifisert personell til skolen, og et større skolefaglig miljø representerer fordeler for elever og lærere ved de to andre skolene i kommunen.
- Forsøket har utløst lokalsamfunnsgevinster på flere måter. Større deler av hele ungdomsårskullene er representert i Båtsfjord-samfunnet og bidrar til å holde både elever og deres foreldre boende i kommunene. Lokalt næringsliv får tilgang til både deltids arbeidskraft og utsikter til kvalifisert arbeidskraft på lengre sikt. Nye kompetansekrevene arbeidsplasser opptatt av tilgangen på høyt utdannet arbeidskraft, og anser bedre utdanning blant ungdom fra kommunene som en strategi for å få det til.
- Fra fylkeskommunalt hold hevdes det at forsøket har svekket økonomien i utdanningsbudsjettet, og det pekes på at Båtsfjord kommune har hatt gode økonomiske betingelser for å gi et videregående skoletilbud.

Det grunnleggende spørsmålet i vurderingen av forsøket er om de lokale gevinstene og det lokale engasjementet tilsier at Båtsfjord kommune skal få en permanent adgang til å drive videregående opplæring. Isolert sett synes forsøket å være vellykket, men i de gjenstående to forsøksårene blir det sentralt å følge med på gjennomføringsgraden, dokumentere gjennomstrømningen i det 13-årige løpet, dokumentere og dekomponere kostnader og utgiftsforskjeller mellom Båtsfjord og Finnmark, samt overvåke faglig kvalitet.

---

I lys av disse resultatene bør det så i skoleåret 2008/-09 vurderes hvordan og i hvilken utstrekning lokale videregående skoletilbud bør tilbys i lokalsamfunnet, i lys av forsøks erfaringene. Dernest blir spørsmålet hva slags formell myndighetsfordeling som er best egnet til å styre utforming og dimensjonering av slike tilbud. Erfaringene fra Båtsfjord viser at dette er mulig i en kommune, men det forutsetter en koordinerende instans som kan sikre at de utdanningssøkende får oppfylt sine rettigheter samt at de kommunale økonomiske rammebetingelsene legges til rette.

## 4 Barnevern i Trondheim

### 4.1 Innledning

Ansvar for barnevern er etter ordinær ansvars- og oppgavefordeling delt mellom en statlig andrelinjetjeneste og en kommunal førstelinjetjeneste. Forsøket går ut på at Trondheim kommunen har overtatt de statlige barnvernoppgavene for innbyggere i Trondheim. Det omfatter ansvaret for fagteam, fosterhjemstjeneste, familiehjem/ungdomsfamilier og beredskapshjem, barneverninstitusjoner og godkjenning av institusjoner.

Fra kommunens side er formålet med forsøket å samordne ressursinnsatsen innenfor ulike deler av barnevernstjenesten og tilgrensende kommunale tjenester, slik at behovsdekning og ressursutnyttelse kan bli bedre. Målet er bedre tjenester overfor familier, barn og unge som trenger bistand. Ideen er at et helhetlig ansvar skal gi mulighet til å utvikle mer sammenhengende tiltakskjeder innenfor barneverntjenesten. Tidlig intervensjon og en sterkere forebyggende innsats er også et formål med forsøket.

Forsøket ble satt i gang samtidig med at barnvernsreformen ble iverksatt 01.01.2004. Da overtok den statlige barne- og familieetaten (Bufetat) fylkeskommunens ansvar innenfor andrelinjetjenesten av barnvernet. I Oslo ble kommunens ansvar videreført, mens Trondheim kommune fikk ansvaret på forsøksbasis fram til og med 2007.

Forsøket ble også satt i gang samtidig med at Trondheim kommune etablerte en ny helhetlig barne- og familietjeneste, som omfatter barnevern, sosiale tjenester, PP-tjenester og kommunehelsetjenester for barn og unge. Det skjedde dermed flere store endringer samtidig, som gjør at det ikke uten videre er enkelt å rendyrke hvilke endringer i barneverntjenesten som skal tilskrives forsøket og hva som skyldes øvrige organisatoriske endringer.

### 4.2 Hovedpunkter i statusrapporten 2006

#### ***Ressursallokering og produktivitet***

Samordningen gjennom forsøket hadde gitt besparelser i administrative funksjoner. Kommunens økonomisk insentiv til effektivisering og besparelse, bidro til et press som fremmet god ressursutnyttelse. Samtidig gjorde stor vekst i antall saker at kommunen måtte øke innsatsen.

---



Fra det statlige barnevernets side ble forsøket ansett å representere en avlastning som kunne frigjøre kapasitet overfor de øvrige kommunen i regionen.

### ***Innhold i oppgaveløsningen***

Den nye barne- og familietjenestetjeneste ville antakelig blitt etablert uavhengig av forsøket, men de overførte oppgavene gjorde at tjenesten fikk et helhetlig ansvar med mulighet for mer sammenhengende tiltakskjeder overfor brukerne. Bedre lokale handlingsmuligheter for metodeutvikling ble også ansett som positivt.

### ***Kvalitet på tjenesten***

Mye av det faglige arbeidet i institusjonene ble automatisk videreført i forsøksperioden. Kommunen benyttet sitt utvidete ansvar til også å endre rollefordelingen mellom institusjonene. Barne- og familietjenesten så ut til å ha tilstrekkelig barnevernfaglig kompetanse til å håndtere det ansvaret som kommunen overtok i forsøket. Sammen med omorganiseringen bidro forsøket til å etablere bredere fagmiljøer i kommunen.

### ***Virkninger for lokaldemokratiet***

Bystyret i Trondheim har ved flere anledninger i løpet av forsøksperioden behandlet større saker om innhold og utvikling i barnevernsforsøket og barne- og familietjenesten. Den politiske bevisstheten har vært stor både om økonomi og tjenesteyting/utvikling.

### ***Betingelser for statlig styring***

Fylkesmannen har gjennomført flere tilsyn med barnevernstilbudene som Trondheim kommune har ansvar for, med noen merknader. Det avgjørende faglige spørsmålet har vært om barna får riktig hjelp til rett tid, noe det er vanskelig å spore endringer i som følge av forsøket.

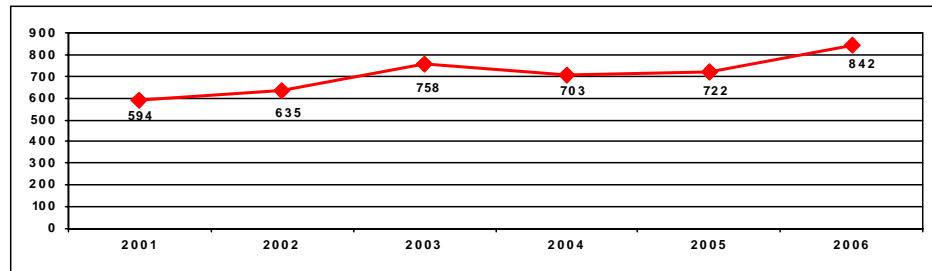
## **4.3 Utviklingstrekk og nye hendelser siste år**

Gjennom 2006 og 2007 har det vært stor oppmerksomhet om aktivitetsveksten i barnvernet i Trondheim. Forsøket gir kommunen en direkte adgang til å vurdere hele tiltakskjeden innenfor barnevernet i sammenheng, noe som dermed skal redusere samhandlingsproblemer, omfanget av gråsoner og eventuelle tendenser til kostnadsoverveltning mellom første- og andrelinjetjenesten innenfor barnevernet. Dette er fenomener som trekkes fram i beskrivelsene som mulige svakheter i den

ansvars- og oppgavefordeling som ordinært gjelder mellom det statlige og kommunale barnevernet ellers i landet<sup>23</sup>.

Det har vært en økning i antall barnevernsaker i Trondheim i hele perioden, i likhet med i de andre storbyene og innenfor det statlige barnvernet.

Figur 4. Utvikling i antall meldinger til barnevernet i Trondheim 2004-2006.



Kilde: Trondheim kommune

Kommunen deltar i storbynettverk ASSS (Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner) som bl.a. har gjennomført sammenligninger av barnevernet i Trondheim med de andre storkommunene. Av disse kommunene er det bare Oslo og Trondheim som har ansvaret for første- og andrelinjetjenesten.

Videre har KS' Program for storbyrettet forskning finansiert en egen evaluering av det faglige arbeidet i innenfor barnevernforsøket, utført av NTNU<sup>4</sup>.

Etaten og institusjonen som er berørt av forsøket i Trondheim kommune har gjennomført en egen intern vurdering og oppsummering av forsøket og arbeidets utvikling.

Våren 2007 ble det lagt fram en større sak for bystyret i Trondheim, om utviklingen i hele barneverntjenesten i Trondheim kommune, kvalitet og kostnader.

Nedenfor oppsummeres noen hovedtrekk i det bildet som tegnes.

<sup>2</sup> Bogen, Hanne (2007), Arne Grønningsæter og Anne Jensen: *Barnevernet i Oslo og Bergen. En sammenlignende evaluering etter barnverneformen i 2004*. Fafo-rapport 2007:11

<sup>3</sup> ECON (2007) Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern – vurdering av utvalgte problemstillinger. Rapport 2007-033

<sup>4</sup> Berit Berg, Mo, Tone Opdahl og Molden, Thomas Hugaas; *Evaluering av barnevernforsøket i Trondheim*, NTNU/SINTEF 2006

### ***NTNU-rapporten***

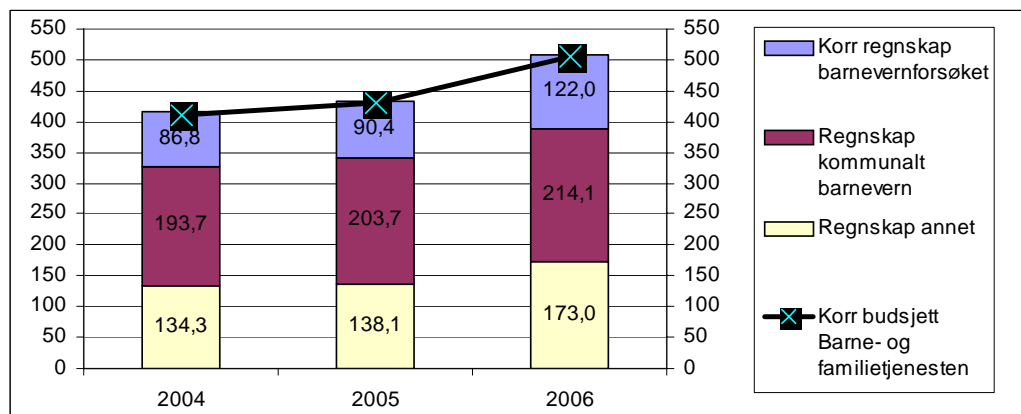
Sentrale konklusjoner i evalueringen fra NTNU Samfunnsforskning er bl.a. følgende:

- Barnevernforsøket har skapt betingelser for en bedre utnytting av eksisterende kompetanse, i tillegg til å gi et sterkere fokus på utvikling av nye tiltak og metoder.
- Forsøket har gitt grunnlag for å etablere mer helhetlige tjenester og en mer sammenhengende tiltakskjede.
- Fjerningen av forvaltningsmessige barrierer har medvirket til bedre skreddersøm av barneverntjenestene.

Samtidig peker rapporten på at det sekundær- og tertiærforebyggende arbeidet må prioriteres sterkere, og at det er behov for å utvikle spisskompetanse på metoder og arbeidsformer og en generell faglig oppdatering på alle nivå i organisasjonen. I rapporten framkommer det også at de andre storbyene gir inntrykk av at en del av de gråsoneproblemene som tidligere oppsto mellom kommunene og fylkesbarnevernet er videreført ved overgangen til et statlig barnevern, men altså ikke i Trondheim.

### ***Økonomiske utfordringer***

Driftsøkonomien i barne- og familietjenesten har vært en gjenganger i forsøksperioden. Spørsmålet om kommunene har påtatt seg en oppgave fra staten med sterke utgiftsdrivende virkninger, kan ha vært en underliggende bekymring i det politiske miljøet når driftsøkonomien har skapt behov for innstramminger, tilleggsbevilgninger og tiltak. Men analysene viser at forsøket ikke kan forklare disse utgiftsøkningene alene. Her gjør det seg gjeldende felles drivkrefter som både kommuner og det statlige barnevernet opplever, i tillegg til press innenfor øvrige deler av barne- og familieetaten, jf. figur 4.2. Her vises netto driftsregnskap fordelt på utgifter til barnevernforsøket, kommunale barnevernsutgifter, og andre utgifter, dvs. PPT, kommunehelse og sosiale tjenester. Barnevernet utgjør i underkant av 70 % av aktiviteten, hvorav barnevernforsøket utgjør i overkant av 30 %, og øvrige tjenester utgjør om lag 30 %.



Figur 4.2 Utvikling i ressursbruk barne- og familietjenesten Trondheim 2004-2006, korrigert for statlig tilskudd til barnevernforsøket i mill kroner.  
Kilde: Trondheim kommune

For kommunen er inngangsverdien i tilskuddet til forsøket blitt vurdert som for lav i forhold til behovet for tjenester, men kommunen er tilfreds med at tilskuddet er økt i takt med veksten innenfor det statlige barnevernet gjennom forsøksperioden. Den videre strategien for å sikre utflating av utgiftsveksten innebærer en rekke tiltak, der flere av dem nettopp bygger på de koordinerings- og samordningsmulighetene som ligger i at barnevernets andrelinjetjeneste er kommunal i forsøksperioden.

### **Enhetenes egen vurdering**

I den interne kommunale erfaringsoppsummering er det innhentet vurderinger fra både institusjonene og de byomfattende enhetene.

I kommunens oppsummering legges det vekt på følgende:

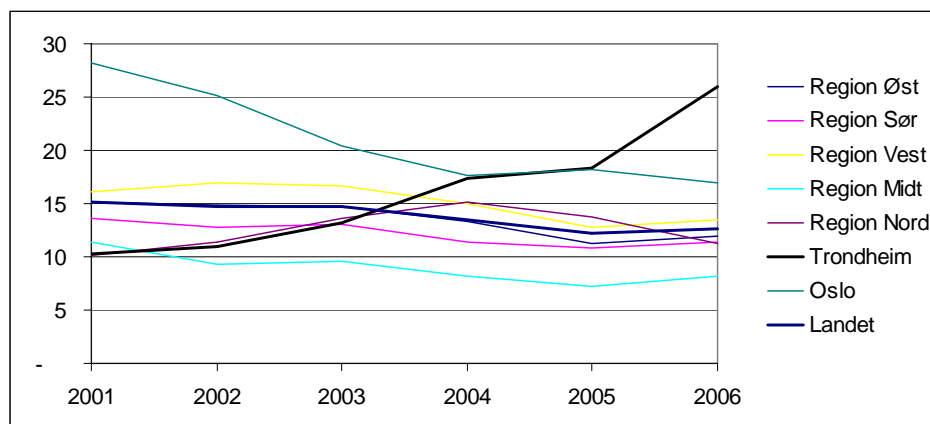
- De byomfattende enhetene vurderer at det helhetlige ansvaret har utvidet mulighetene til å drive tiltaksutvikling innenfor et område med tradisjonelt uklart ansvar. Rekruttering og opplæring av nye fosterforeldre anses å bli ivaretatt like godt av kommunen som av det den statlige fosterhjemstjenesten. Ansvaret for rekruttering, opplæring/utredning og oppfølging/veiledning av fosterforeldre har kommunen fått mulighet til å se helheten i fosterhjemsomsorgen.
- Fra institusjonssiden framheves det at forsøket har vært positivt for tiltak for foreldre/barn, krise- korttidstiltak, langtidsplasser, tiltak for enslige mindreårige asylsøkere, botrening, oppfølging og miljøarbeidertjenester utenfor institusjon. Institusjonen er opptatt av at en utvidet forsøksperiode vil øke muligheten for en bredere vurdering av hva som er oppnådd, og gjennomføring av brukerundersøkelser.

- De byomfattende enhetene peker på at det er en utfordring for kommunen å bli en del av ”barneverns-Norge”. Her nevnes forskning og tettere samarbeid med statens barnevern om tiltaksutvikling. Det påpekes at kommunen i større grad bør involveres i det statlige barnevernets satsinger, og at det er behov for samarbeid om godkjenning og kvalitetssikring av barneverninstitusjonene.

### **Profilen på tilbudene**

Et sentralt motiv i barnvernreformen er at brukerne i barnevernet skulle motta hjelp på laveste effektive omsorgsnivå og at omfanget av plassering i institusjon skulle reduseres.

I Trondheim har det vært sterkest økning i omfanget av barneverntiltak i barnets egen familie. Men det har også vært en sterk økning i omfanget av tiltak utenfor familien, og veksten i antall institusjonsplasser har vært sterkere enn i de andre regionene, jf. figur 4.3.



Figur 4.3 Antall barn på barneverninstitusjon pr. 10 000 innbygger i alderen 0-19 år. Pr. 31.12 hver år. Kilde SSB Statlig barnevern

Antall barn fra Trondheim som var plassert på institusjon pr. 31.12. har økt fra 39 til 105 i løpet av perioden 2001-2006. Utviklingen i 2007 viser imidlertid en nedgang i omfanget av institusjonsplasseringer, og i følge kommunenes løpende overvåking var antall på institusjon i august 2007 nede på nivået for 2005.

Fra kommunens side legges det vekt på at antall plasseringer vil måtte variere noe. Videre gjenspeiler økningen i plasseringer en økende tendens til akutt plasseringer, også innenfor det statlige barnevernet. Økningen kan også forklares med at kommunens helhetlige ansvar har gjort det noe enklere å finne egnet institusjonsplass enn det andre kommuner opplever at det er innenfor det statlige barnvernet, jf. rapportene fra Fafo, Econ og NTNU. Videre oppgir kommunen at den

har relativt mange ungdommer i aldersgruppen 18-23 år på institusjon. Dette er ungdom som har vært under omsorg og som ønsker at tiltaket videreføres etter at de har fylt fylte 18 år. Det er en politisk prioritering i Trondheim bystyre at det skal være mulig å videreføre omsorgstiltak etter fylte 18 år.

### **Særlige utfordringer**

Tunge utfordringer som berører flere tjenesteområder er påpekt i intervjuer og i saken til bystyret i mars 2007. Kommunen opplever at det utvidete ansvaret gir kommunene et bredere register av virkemidler og tiltak å spille på i møte med disse utfordringene. Det kan være knyttet til

- Barneverntiltak overfor for barn og unge med atferdsvansker, psykiske lidelser eller funksjonshemming som krev er særskilt kompetanse og mye ressurser når omsorgen svikter
- Barneverntiltak for enslige, mindreårige asylsøkere og familier med annen etnisk bakgrunn
- Tilbud til ungdom mellom 18–23 år

Barne- og ungdomspsykiatrien oppleves å ha begrensede muligheter til å stille opp overfor disse gruppene, mens kommunene har utviklet nye typer tjenester og tilbud som tar hånd om utfordringene. Kommunene har også anvendt deler av midlene innenfor opptrappingsplanen for psykisk helse for på skreddersy tjenester som er tilpasset slike krevende klientgrupper, i kombinasjon med kommunens ansvar for institusjonsbarnevernet. Erfaringene sies å være gode.

Kommunen framholder at barn som har behov for institusjonsplass i Trondheim vil motta det, mens andre kommuner angivelig opplever at barna ikke mottar plass når det fattes vedtak, fordi det ikke er kapasitet til å ta dem imot.

### **Vurdering fra tilsynsmyndighet**

Fylkesmannens tilsyn med barnevernet i perioden 2004 – 2006 har påpekt avvik og inneholdt merknader om dokumentasjonen i barnevernets arbeid og i oppfølgingen av fosterhjem. I tillegg er det gitt merknader til noen av rutinene i arbeidet med meldinger og undersøkelser. Tilsynsbesøkene i institusjonene har ikke avdekket avvik fra forskriftene. Kommunene opplyser at avvik og merknader er fulgt opp overfor de berørt enhetene.

---

### **Vurderinger fra Bufetat Midt-Norge**

Forsøket innebærer at kommunen henviser personer og familier til Bufetat for MST<sup>5</sup> og MultifunkC. Bufetat rekrutterer også fosterhjem fra Trondheim. Det er med andre ord et behov for samhandling og kontakt mellom etaten og kommunen.

Etaten framhever at kommunen har drevet et innovativt og godt utviklingsarbeid på tiltakssida, og at den har flotte resultater å vise til. Kommunen anses å representere et sterkt fagmiljø, som karakteriseres som et potensielt ”lokomotiv” for fagutviklingen for hele regionen. Etaten påpeker at det er ønskelig at dette utviklingsarbeidet dokumenteres og kvalitetssikres, og at arbeidet etter hvert rutineres mer og ikke får preg av en permanent prosjektform.

Innenfor MST registrerer etaten at kommunen henviser færre saker enn det som skulle ventes ut fra befolkningsstørrelsen og storbyproblematikken. Gjennom kjennskap til konkrete saker hadde de også ventet et noe større saksomfang fra kommunene. Isteden opplever MST-teamet en tendens til at kommunen henviser saker som er litt på siden av målgruppen. Dette kan henge sammen med at kommunen er opptatt av å benytte sine egne tiltak før MST kobles inn. Etaten skulle gjerne sett at det var noe mer kontakt med tiltaksdelen, for å ha bedre dialog om informasjon om saker og målgruppevurdering. Kontakten med forvaltningen anses god.

Det understrekes at kontakten Bufetat har med andre kommuner om MST ikke nødvendigvis er bedre, så forbedringspunktene som nevnes i intervjuene anses som fullt mulig å ivareta innenfor den forsøksmodellen som prøves ut.

Ut fra mer overordnede vurderinger framhever Bufetat Midt-Norge det som et tap Trondheim kommune står utenfor det statlige barnevernet og ivaretar disse oppavene på egenhånd. Fra regionens ståsted anses den faglige kompetansen i Trondheim som en betydningsfull ressurs som kunne ha levert viktige bidrag til de barnevernfaglige oppgavene som etaten skal ivareta. Videre ville det store befolkningsgrunnlaget i kommunen representert en vesentlig økning av saksmengden for regionen, noe som hadde etablert et helt annet grunnlag for å drive faglig utviklingsarbeid på regionnivå. Med dagens organisering, der Trondheim står utenfor, blir region Midt-Norge et relativt lite regionkontor, med noe mindre fagmiljøer og mindre kapasitet enn andre sammenlignbare regioner. Etaten savner fagfolkene fra Trondheim kommune i en del

---

<sup>5</sup> MST står for ”Multisystemisk terapi” som er et tidsbegrenset og intensivt familiebasert program. Målgruppen er ungdom mellom 12 og 17 år med store atferdsvansker som rus, kriminalitet og skulking.

faglige nettverk og kompetansemiljøer på regionalt nivå, der de anses å kunne ha levert viktige bidrag.

Vurderingen i region Midt-Norge er dermed at Trondheim kommune har ivaretatt sine barnvernfaglige oppgaver i forsøksperioden på en meget god måte. Men ut fra mer systemmessige betraktninger antas konsekvensen å være at region Midt-Norge ikke får så gode muligheter til å ivareta sine roller og oppgaver som den antakelig kunne gjort dersom Trondheim kommune hadde inngått på linje med andre kommuner.

Uansett utfall av forsøket, er derfor etaten opptatt av å etablere tett kontakt med barnevernet i Trondheim for å sikre et bredere fagmiljø og sterkere samhandling om felles faglige utfordringene, basert på et mer omfattende praksisfelt enn det etaten i dag har innenfor sitt geografiske ansvarsområde.

#### **4.4 Oppsummering og konklusjon**

Forsøket har illustrert at det er utfordringer innenfor barnevernet, som følge av vekst i saker og problemomfang. I en slik situasjon har Trondheim kommune i løpet av tre års forsøk vist at en helhetlig tjeneste kan by på fleksible og effektive muligheter til å møte utfordringene og gi barna rett hjelp til rett tid. Også Bufetat Midt-Norge uttrykker anerkjennelse over den barnvernfaglige ivaretakelsen i Trondheim kommune gjennom forsøksperioden.

Et relevant spørsmål som ligger utenfor rammene av vår evaluering, er om erfaringene fra barnevernreformen tyder på at tilsvarende utfordringer håndteres bedre igjennom samhandlingen mellom staten og kommunene.

Betingelsen for at kommunen skal håndtere et slikt ansvar er selvsagt at det eksisterer et bredt barnvern faglig miljø og at det er administrativ kapasitet til å håndtere både fosterhjemsoppgavene og institusjonsstyringen.

Vår vurdering er at erfaringene ikke svekker argumentene for at en større bykommune som Trondheim bør kunne håndtere et slikt ansvar på permanent basis.

Motforestillingene er knyttet til at forsøket begrenser ressursgrunnlaget innenfor det statlige barnvernet når den største byen innenfor regionen står utenfor. Det kan gå ut over muligheten til å bygge opp et sterkt fagmiljø ved Bufetats regionkontor, til å drive metodeutvikling, rådgivning og anvende forskning i den faglige rådgivning overfor institusjoner, fosterhjem og kommuner. Dette er systemmessige betraktninger som kommer tydeligere fram fra Bufetat region Midt-Norge nå mot slutten av forsøksperioden.

---



Erfaringene fra Trondheim viser at et kommunalt engasjement etablerer læringsarenaer for metodeutvikling, forvaltningsmessig samhandling og nye interne rollefordelinger innenfor og mellom første- og andrelinjetjenesten, som et samlet barnevern antakelig vil ha nytte av å følge med på. Slik sett har forsøket vært vellykket. Disse erfaringene bør trekkes med i vurderingen av den framtidige organiseringen av barnevernet. Dersom forsøket skulle videreføres, vil det derfor være viktig å undersøke hvordan det kan etableres arenaer som gjør at denne faglige utviklingen kan komme barnvernet i hele regionen til gode.

## 5 Kulturminneforsøk i storbyene

### 5.1 Innledning

#### *Mål*

Forsøkene går ut på at de tre bykommunene Bergen, Stavanger og Kristiansand har fått overført myndigheten fra fylkeskommunene og tilskuddsansvar fra Riksantikvaren, for å gjennomføre en mer lokalt samordnet og integrert kulturminnepolitikk. Målet er å styrke det lokalpolitiske engasjementet, forenkle saksbehandlingen og sikre bedre lokale samordning av kulturminnearbeidet.

Det er med andre ord fylkeshovedstedene i Hordaland, Rogaland og Vest-Agder som gjennom forsøkene har fått utvidet myndighet innenfor kulturminnefeltet.

#### *Hovedtrekk i ordinær oppgavefordeling*

Etter ordinær oppgavefordeling har kommunene ingen myndighet i saker som gjelder fredete kulturminner, men er lokal høringsinstans i fredningssaker etter kulturminneloven. Kommunenes kulturminneansvar følger av ansvaret etter plan- og bygningsloven, som i praksis innebærer et betydelig ansvar for bevaringsverdige kulturminner som ikke er fredet. Kommunen avgjør gjennom sin plan- og byggesaksbehandling om områder, bygg eller miljøer skal reguleres til spesialområde bevaring etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven, noe som anses å omfatte størstedelen av det løpende arbeidet innenfor kulturminneforvaltningen. Fredningssaker etter kulturminneloven gjelder bare de mest verdifulle kulturminnene av nasjonal verdi og avgjøres av riksantikvaren.

Fylkekommunene har ansvar for skjøtsel og registreringer for automatisk fredete kulturminner (arkeologien) og videre dispensasjonsmyndighet for vedtaksfredete kulturminner etter kulturminneloven.

#### *Innholdet i forsøkene*

Alle de tre kommunene overtatt myndighet til å innvilge dispensasjon, gi pålegg, gjøre unntak fra fredningsbestemmelsene og utføre skjøtsel for vedtaksfredete kulturminner. Videre har de tre kommune myndighet til å vedta midlertidig fredning, motta melding fra andre offentlige organer og å fatte vedtak i søknad om rivning eller vesentlig endring i ikke-fredete byggverk eller anlegg som er oppført før 1850. Bortsett fra at Kristiansand har fått skjøtelsoppgaver for automatisk fredete kulturminner, er det bare Bergen kommune som har myndighet i saker som gjelder automatisk fredete kulturminner og arkeologi. Kristiansand har hatt ansvaret for skjøtsel helt siden MIK-forsøkene ble satt i gang i 1990, og

ordningen er videreført i forsøksperioden 2004-07. Bergen kommune er den eneste av forsøkskommunene som har overtatt riksantikvarens rådgivningsansvar i visse kirkesaker.

Bergen kommune disponerer en årlig ramme på kr 500 000 som kan fordeles som tilskudd til eiere av fredete bygg og anlegg, mens det tilsvarende beløpet er kr 300 000 i Stavanger og Kristiansand.

Felles for byene er at de er rike på kulturminner, samtidig som sterke krefter i byutviklingen kan utfordre kulturminnevernet. Men i tråd med visjonen i St. meld. nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner*, kan kulturminnene også inngå som en ressurs både for verdiskaping og bedre bymiljøer i den framtidige byutviklingen.

Et annet fellestrekk er at alle disse byene har prioritert å opprette egen funksjon som byantikvar, som en faglig instans som ivaretar de kulturminnefaglige rådene innenfor den kommunale forvaltning, særlig i plan-, regulerings- og byggesaksforvaltningen.

Forsøkene startet 01.01.04 og skal vare ut 2007.

## 5.2 Hovedpunkter i statusrapporten 2006

### ***Innretning på oppgaven***

Lite saksomfang gjorde det vanskelig å påvise noen endring i myndighetsutøvelsen i Stavanger og Kristiansand. I Bergen var aktiviteten betydelig høyere, og versjonene av forsøket ble farget av informantenes institusjonelle ståsted.

### ***Ressursallokering og produktivitet***

Gevinsten som ble framhevet i alle forsøkene, var knyttet til forenkling og bedre lokal samordning av saker om plan- og utbygging og vern. I alle kommuner ble det pekt på at forsøket ledet til mer effektiv kommunal saksbehandling.

Forsøkene hadde medført at ressursinnsatsen overfor oppgavene var økt i de tre byene. I Bergen hadde aktivitetsnivået økt mer enn det ressursoverføring gjennom forsøket utgjorde. Økt saksbehandlingstid ble trukket fram som ulempe i Bergen, basert på et begrenset utvalg saker.

### ***Kvalitet i oppgaveløsningen***

Alle forsøkskommunene ble vurdert å ha nødvendig fagkompetanse til å håndtere de faglige oppgavene. Desentraliseringen innebar at sakene ble tilført lokalkunnskap som også kunne være en kvalitet i saksbehandlingen.

På den annen side kunne nærhet potensielt føre til at kulturminnefaglige interesser og hensyn i visse saker måtte vike, noe som ikke var en klar observasjon i forsøkene på det tidspunktet.

### **Lokaldemokratiet**

I alle kommunene ble det gitt uttrykk for økt politisk bevissthet i kommunene om verdien av kulturminnevernet, samtidig som kulturminnevernet ble vurdert mer i sammenheng med tilgrensende kommunale planoppgaver.

### **Statlig styring**

Myndighetsutøvelsen ble ivaretatt innenfor de bestemmelser som følger av lov og forskrift. Alle kommunene oppgav at det ble samarbeidet godt med overordnet nivå innenfor kulturminneforvaltningen.

## **5.3 Utviklingstrekk og nye hendelser siste år**

Våren 2007 gjennomførte vi kommunebesøk i de tre kommunene der byantikvarene, representanter for planfaglige miljøer og byggesaksbehandlere og folkevalgte ble intervjuet.<sup>6</sup> Videre er det gjennomført intervjuer på telefon med representanter for kulturminneforvaltningen i fylkeskommunene og intervjuer med nøkkelmedarbeidere hos Riksantikvaren. Det er også gjennomført telefonintervjuer med et begrenset antall eier av fredete bygg og anlegg i Bergen.

Et sentralt tema i informantintervjuene i alle byene ble anvendelsen av hhv plan- og bygningsloven og kulturminneloven som redskap i kommunenes konkrete arbeid med kulturminnene.

### **Saksomfanget**

Antall saker i forsøket varierer mellom de tre kommunene, siden antall fredete kulturminner er svært forskjellig. Stavanger kommune har ikke fattet noen vedtak etter kulturminneloven de tre første årene i forsøksperioden, mens Kristiansand har behandlet tre dispensasjonssaker.

I Bergen er saksomfanget betydelig, og målt i antall dispensasjonssaker er Bergen kommune å regne som landets største "fylkeskommune" som regional kulturminnemyndighet. Bergen kommune har behandlet 15-20 dispensasjonssaker årlig, mens kommunen innenfor arkeologien har gjennomført betydelig færre registreringer enn det som er vanlig blant landets fylkeskommuner for øvrig, med 25–30 årlige registreringer.

---

<sup>6</sup> Forsøkserfaringene er mer utførlig beskrevet i en egen evaluering som er utført på oppdrag for Miljøverndepartementet (AGENDA 2007)

---

Selv om Stavanger kommune ikke har fattet noen vedtak etter kulturminneloven, har kommunen likevel utført saksbehandling i fredningsaker som ordinært utføres av fylkeskommunene.

Videre har kommunene gjennomført tilstandsvurdering av fredete bygg og fordelt tilskuddsmidler.

### **Kommunale vurderinger**

I alle de tre kommunene formidler kommunens informanter et bilde av at kulturminnefaglige perspektiver er kommet sterkere fram i plan- og byggesaksbehandlingen. Selve saksbehandlingsprosessene oppleves å bli smidigere og raskere gjennom forsøket.

Forsøkene sies å ha gitt byantikvarene en større autoritet i den interne saksbehandlingen. Det skyldes at kommunene nå har en formell myndighet etter kulturminneloven, i tillegg til den myndigheten som følger av plan- og bygningsloven. I alle byene oppleves dette å bidra til å styrke de antikvariske interessene, fordi det både på administrativt og politisk nivå er økt bevissthet om at også kulturminneloven er en del av kommunens ansvarsområde.

I alle byene er det utviklet planer for å ivareta kulturminner og kulturmiljøer, gjennom kommunenes ordinære planrolle.

I Bergen synes det som forsøket mest bevisst utnyttes til å utvikle en strategi for hvordan lovverkene skal anvendes fleksibelt i det løpende arbeidet med å oppnå et godt kulturminnevern. Det anses som viktigere å opptre proaktivt overfor alle endringsprosessene i byutviklingen, enn å sanksjonere negativt (reaktivt) sent i beslutningsprosessen, enten det dreier seg om planer eller byggesaker.

Byantikvaren i Bergen opplever at arbeidsbelastningen er meget stor og at de tilførte ressursene i liten grad står i forhold til den økte saksmengden som følger av forsøket. I de andre kommunene er ikke dette nevnt som et problem, noe som kanskje er forståelig ut fra saksmengden. Her framheves det snarere at forsøket har representert en kapasitets- og kompetansemessig tilvekst som i seg selv har styrket det kulturminnefaglige arbeidet i kommunen.

Forsøkene sies å ha styrket den intern bevisstheten om kommunenes kulturminnefaglige ansvar, også på politisk nivå, selv om det ikke er fremmet saker som direkte gjelder kommunens utøvelse av ansvaret for fredete kulturminner.

Bergen kommune har også lagt ned et stort arbeid i å utvikle et kulturminnegrunnlag, der kjente og viktige kulturminner i utvalgte områder er registrert og digitalisert, noe som ventes bli et verktøy for tidlig klarlegging av mulige konfliktsaker i plansammenheng.

Selv om det har vært få saker i Kristiansand og Stavanger, hevder kommunene at forsøket likevel har betydning. Det er gjennom plan- og bygningsloven det alt overveiende kommunale kulturminnearbeidet foretas, mens kommunene opplever at kulturminnelovens bestemmelser om fredning er krevende og omstendelige å aktivisere i det løpende kulturminnearbeidet. Men i alle kommunene framheves det at ansvaret for bestemmelsene etter kulturminneloven gjennom forsøket fungerer som en slags katalysator, slik at byantikvarens argumenter slår sterkere gjennom og at de kulturminnefaglige hensynene vies større oppmerksomhet og tillegges vekt i saker etter plan- og bygningsloven. Fra politisk nivå i Stavanger fikk vi bekreftet en slik effekt. Videre har tilskuddansvaret ført til en tett og god dialog med eiere av fredete bygg i disse byene, slik at kulturminnefaglige hensyn er blitt bedre ivaretatt.

I alle byene nevnes konkrete eksempler på kontroversielle saker der riving, sanering og lignende har stått mot bevaringshensyn. Sakene viser hvordan balansen mellom vekst og vern i praksis utspiller seg. Forsøksmyndigheten etter kulturminneloven har i noen få slike enkeltsaker hatt betydning for forløpet, fordi byantikvaren har signalisert at midlertidig fredning kan bli aktuelt. Det sies å ha endret klimaet i sakene, slik at tiltakshavere er blitt vesentlig mer lydhøre overfor de bevaringsinteressene kommunen har ønsket å ivareta.

Fra Riksantikvarens og Miljøverndepartementets side understrekes det at bestemmelsene om midlertidig fredning ikke er ment å bli anvendt på denne måten i ordinære plan- og reguleringssaker, hvis den reelle hensikten ikke er å vurdere en fredning etter kulturminneloven. Midlertidig fredning som "trussel" i ordinære plansaker etter plan- og bygningsloven, oppfattes som "misbruk" av myndigheten.

### **Regionale vurderinger**

Fra fylkeskonservatorene framkommer det dels prinsipielle og dels mer praktisk betonte motforestillinger mot at kommunene skal ha myndighet etter kulturminneloven.

Praktiske argumenter som framføres er at lite saksomfang tilsier at dette ikke er en naturlig kommunal oppgave, det kreves et visst saksomfang for å ha erfaring og kompetanse, noe som utvikles bedre på regionalt nivå. Videre trekkes det fram at fylkeskommunenes regionale plan- og samordningsrolle, inkludert kulturminnevern, blir vanskelige å ivareta overfor forsøkskommunene fordi fylkeskommunen får senere kjennskap til planer som det kan være aktuelt å vurdere innsigelse overfor, i medhold av kulturminneloven.

De prinsipielle motforestillingene knytter seg til kompleksiteten i å ha tre myndighetsnivåer som skal forvalte lovbestemmelser som gjelder fredete kulturminner. Størstedelen av kulturminneforvaltningen ivaretas av kom-

munene gjennom plan- og bygningsloven, mens det er et begrenset antall saker som dreier seg som fredete kulturminner i den enkelte kommune. Her er i tillegg avgjørelsesmyndigheten sterkt regulert, slik at det i praksis er svært lite rom for å utvise kommunalt politisk skjønn i disse sakene. Videre anses det hensynet til likebehandling og faglig forsvarlig saksbehandling å bli bedre ivaretatt ved et forvaltningsnivå som har et visst tilfang av saker som gjør det mulig å opparbeide erfaring og rutine.

I Hordaland og Vest-Agder uttrykkes det større skepsis enn fra fylkeskommunalt hold i Rogaland.

### ***Kirkesaker***

Bergen kommune har overtatt rådgivningsoppgaver fra riksantikvaren knyttet til listeførte kirker. Det vil si kirker som er bygget i perioden 1650–1850 og som anses å ha en særlig verneverdi som kulturminner. Videre gjelder det kirker som er bygget etter 1850 og som kan ha en særlig verneverdi pga. spesielle arkitektoniske eller kulturhistoriske forhold. Forsøket innebærer at kommunen skal gi kulturminnefaglige råd før biskopen gjennomfører innvendige eller ytre endringer som kan påvirke kulturminneinteressene. Kirkevergen i Bergen har formidlet betydelig frustrasjon over lang saksbehandlingstid og at kommunens kulturminneforvaltning har vist liten evne til å være tilstede for å gi råd, slik at kirken på et tidlig tidspunkt kan få vite hva den skal ta hensyn til i slike situasjoner. Det uttrykkes klar misnøye med måten kommunen har ivaretatt denne oppgaven på i forsøksperioden, og det sies at fylkeskonservatoren i Hordaland fungerte på en smidigere og mer profesjonell måte.

### ***Brukere og eiere***

Etter avtale med Miljøverndepartementet er det gjennomført intervjuer med et begrenset antall (åtte) eiere og brukere av fredete bygg i Bergen. I tillegg er det gjennomført lengre intervjuer med interessenter og eiere på Bryggen, som står på UNESCOs liste over verdens kulturarv.

Bildet som tegnes er ikke entydig. Private eiere gir dels uttrykk for kjente frustrasjoner over de økonomiske muligheten til å innfri vedlikeholds- og restaureringskrav for de fredete byggene. Dette retter seg imidlertid ikke mot kommunen, som her disponerer et beløp på kr 500 000 til årlig fordeling. Samtidig framheves kommunens rådgivningsrolle og støtte som verdifull for dem, i spørsmål som gjelder bruk og metoder for restaurering.

Men en god del er kritisk til kommunens evne til å håndtere rollen på en fleksibel og brukervennlig måte. Mange klager over lang saksbehandlingstid, liten tilgjengelighet og stivbent praktisering av dispensasjonsbestemmelsene. Enkelte gir uttrykk for at det var bedre da fylkes-

kommunen hadde ansvaret, men de fleste har ingen klar oppfatning av om situasjonen er vesentlig endret før og etter forsøket.

Fra Bryggen frambringes det sterkere kritiske stemmer. Det springer ut av at det på Bryggen er i gang en meget omfattende restaurerings- og utbedringsprosess, som vil pågå i mange år. Her er det behov for en løpende og tett kontakt med kulturminneforvaltningen, noe de opplever at kommunen ikke er god nok til. Konsekvensen er at framdriften blir skadelidende, muligheten til å finne gode praktiske løsninger svekkes og at kostnadene øker. Det sies at fylkeskommunen håndterte denne rollen på en mer profesjonell og serviceorientert måte, uten at de rent kulturminnefaglige hensynene ble ivaretatt mer lemfeldig av den grunn.

#### **5.4 Oppsummering og konklusjon**

Erfaringene med forsøket gir et flertydig svar på om intensjonene med forsøket er oppfylt. Saksomfanget som gjelder fredete kulturminner er beskjedent i Stavanger og Kristiansand, og det er dermed vanskelig å danne seg et bilde av om den samlede kulturminneforvaltningen er blitt sterkere lokalpolitisk forankret eller om saksbehandlingen er blitt vesentlig smidigere og bedre samordnet. Ut fra de informasjonene vi har innhentet er det ikke mulig å ta stilling til om forsøkene bidrar til å redusere tapet av kulturminner i de tre byene.

De viktigste gevinstene som framheves i Stavanger og Kristiansand, er knyttet til andre oppgaver enn de som direkte følger av de overførte oppgavene etter kulturminneloven. Det handler om forenklinger og endringer i plan- og byggeprosessene, som strengt tatt kunne vært gjennomført uten forsøket. Det virker likevel som forsøket har virket som en stimulans til å ivareta kulturminneforvaltningen annerledes med hjemmel i plan- og bygningsloven. Det er i hvert fall kommunens egne opplevelser av situasjonen, og i så fall har vi observert en interessant ”overspillseffekt”. Oppfatningen er at kulturminnehensynene vies større oppmerksomhet og at kulturminneforvaltningen i kommunen har fått større intern autoritet, både overfor andre faginstanser og som faglig rådgiver overfor det politiske miljøet i kommunen. Videre sies denne effekten å ha bidratt til at kulturminnefaglige hensyn bringes tidligere inn, slik at planprosessene ikke låser seg i senere runder.

Men også i forsøksperioden har fylkeskommunene ut fra kulturminnehensyn hatt innsigelser til forsøkskommunenes regulerings- eller kommune(del)planer. Dette viser at det fortsatt er forskjeller på en kommunal og fylkeskommunal fortolkning av hvordan kulturminnefaglige interesser skal ivaretas.

For Bergen er situasjonen preget av betydelig større saksmengde, mer krevende oppaveansvar og tildels kritiske vurderinger fra brukere, berørte

---



instanser og overordnet myndighet. Likevel synes de rent kulturminnefaglige oppgavene å være betryggende ivaretatt, kritikken dreier seg mer om selve rolleutførelsen fra Bergen kommunes side, noe som også må forstås i lys av den ressursituasjonen som Byantikvaren står i. Innvendingene dreier seg mer om tidsbruk og kapasitet til å yte service overfor eiere og brukere av fredete eller bevaringsverdige bygg (private eiere, listeførte kirker, Bryggen). Selve myndighetsutøvelsen, de konkrete vedtakene i enkeltsaker, har det i liten grad vært reist innvendinger mot. Og byantikvarens interne rolle og autoritet som kompetanseressurs i kommunens arbeid med byutvikling, sies å være styrket som følge av forsøket.

Fra politisk og administrativt nivå i kommunene framheves verdien av forsøkene som betydelige, til tross for at saksmengden til dels er liten og den overførte myndigheten er lite anvendt. Dette betyr at det er de lokale samordningseffektene og indirekte effektene av forsøket som vurderes som mest verdifulle.

Ut fra et forsøkspolitisk argument kan disse tolkningsmessige flertydighetene tilsi at forsøkene bør få anledning til å virke en stund til. Vi har f.eks. ikke fått illustrert hvordan kommunene ville ha håndtert en mulig konflikt om praktisering av dispensasjonsmyndigheten. Vil da utbyggings- eller vernehensyn bli tillagt avgjørende vekt, og hvordan avgjøres en slik vurdering administrativt og politisk? Informantintervjuene avdekket at kommunene i liten grad hadde sett for seg hvordan en slik situasjon ville bli avklart, samtidig som de innrømmet at det sannsynligvis kunne inntreffe. Videre kan det være interessant å se om de kritiske vurderingene som enkelte har gitt av forsøket i Bergen, kan endres gjennom fortsatt forsøk, eller om dette er et systemmessig trekk som følger av det kommunale ansvaret.

Forsøket har imidlertid vist at saksomfanget for fredete kulturminner i enkelte av kommunen er såpass begrenset at det reises spørsmål om modellen som prøves ut vil være aktuell reformpolitikk. I så fall må fortsatt forsøksvirksomhet begrunnes ut fra andre motiver som f. eks. å høste ytterligere erfaringer med en forsterket kommunal ressursinnsats innenfor kulturminneforvaltningen.

## 6 Bygdeutvikling i Valdres og Nord-Gudbrandsdalen

### 6.1 Innledning

Forsøket går ut på at en andel av fylkesrammen for BU-midlene i Oppland er trukket ut og overført til de interkommunale BU-styrene for Valdres og Nord-Gudbrandsdalen. I begge BU-styrene er også landbruksorganisasjonene.

Forvaltningen av midlene ivaretas i begge regionen av et interkommunalt BU-styre, der ordføreren og representantene for faglagene er medlemmer. Begge regionrådene har egne ansatte som forbereder sakene til behandling i BU-styret. Fra å behandle alle sakene i BU-styrene, er administrasjonen delegert ansvaret for å treffe avgjørelser i kurante saker. Utover i forsøkeperioden er dermed en økende del av sakene avgjort på administrativt nivå, etter delegert fullmakt fra BU-styret.

Forsøket innebærer at om lag 40 prosent av den tidligere rammen som ble forvaltet i Oppland, er stilt til disposisjon for de to regionale BU-styrene. Forsøkene startet med virkning fra 1. januar 2004 og skal pågå ut 2007. Det økonomiske omfanget av ordningen for 2005 framgår av tabell 6.1.

Tabell 6.1 Økonomisk omfang (tilsagn) av BU-midlene for 2006 i Valdres og Nord-Gudbrandsdal, rest-Oppland og for landet som helhet. 1000 kr \*

	Melk og storfe-program	Andre tiltak	Låneramme for rentestøtte	FMLA
Norge	105 488	187 946	656 487	68 251
Oppland	5 159	13 080	35 196	3 124
Valdres	1 400	1 819	3 308	
N-Gudbrandsdal	2 000	1 989	4 361	
<b>SUM landet</b>	<b>108 888</b>	<b>191 754</b>	<b>664 156</b>	<b>71 375</b>

Formålet med forsøket har vært å

- Stimulere den lokale interessen for å benytte seg av BU-midlene
- Fremme raskere saksbehandling
- Forankre forvaltningen av BU-midlene i en regional strategi for næringsutvikling
- Bidra til gode og lønnsomme prosjekter
- Bidra til større lokalpolitisk engasjement og interesse for utviklingsspørsmål

- Anvende BU-midlene i sammenheng med et helhetlig og langsiktig arbeid for regional utvikling.

## 6.2 Hovedpunkter i statusrapporten 2006

I begge regionene var det etablert ryddige rutiner for å administrere og forvalte BU-ordningen.

Forsøket hadde ført til kortere avstand mellom kundene, saksbehandlingsapparatet og vedtaksmyndigheten. Sett fra kommunenes side representerte nærheten en større gevinst enn ulempe for håndteringen av sakene. Den lokale interessen for å søke BU-midler hadde økt i forsøksperioden.

Den lokale handlefriheten til å anvende virkemidlene ut fra en lokal kunnskap og lokale prioriteringer, var tatt i bruk. Det var usikkert om dette på lengre sikt fører til prosjekter med større lønnsomhet enn om beslutningsmyndigheten hadde ligget på Lillehammer.

BU-midlene var anvendt ut fra gjennomarbeidete strategier for regional utvikling og bygdeutvikling i begge regionene. Strategiene var samordnet med den øvrige utviklingstenkningen i Oppland fylkeskommune. BU-midlenes bruk inngikk i den helheten som også omfattet partnerskapsavtalene, bruk av DA-midler og fylkesplanens strategier for regional utvikling.

Forsøkene hadde ført til økt kommunalpolitisk interesse og engasjement for landbrukspolitikk i begge regionene. De kommunale landbrukskontorene hadde fått tilført viktig kompetanse gjennom regionrådenes ansvar for BU-midlene.

## 6.3 Utviklingstrekk og nye hendelser siste år

I begge regionene er forsøkene videreført i 2006 og 2007 i tråd med de planene som er lagt og som en forlengelse av den praksis som ble etablert de to første forsøksårene. Nye prosjekter og utviklingsinitiativ er tatt på den regionale arenaen, som skal bygge opp om strategiene for økt verdiskaping i bygdene. BU-midlene inngår i disse strategiene.

I Valdres har det skjedd omorganiseringer i regionrådets arbeid, slik at sammensetningen av regionrådet er endret, men BU-styret er videreført som et utvalg for BU-midlene. I Nord-Gudbrandsdalen er antallet medlemmer i BU-styret redusert fra seks til tre, og en av faglagsrepresentantene har overtatt som styreleder.

Tabell 6.2 Omfang og fordeling av BU-midler i Valdres i forsøksperioden. Kroner i løpende priser.

	2004	2005	2006	2007*	SUM
Kostnadsoverslag	18 633 748	46 978 931	28 230 343	42 283 826	93 843 022
Tilskudd	1 538 600	2 477 488	3 177 000	5 289 246	7 193 088
Mjølke og storfe**	1 858 900	3 102 000	1 830 000		6 790 900
Rentestøtte***	(2 773 023)	9 793 500	8 525 500	12 024 812	
Utrekning	695 500				695 500

Kilde: Regionrådet.

\* Tall pr. juli 2007

\*\* For 2004 gjelder tallet ikke prorammet for melk og storfe, men tradisjonelt landbruk

\*\*\* Tallene er ikke sammenligbare for 2004 og årene etter, siden summen for 2004 omfatter faktisk rentestøtte, mens årene etter gjelder godkjent låneramme for rentestøtte.

Samlet har BU-styret i Valdres fordelt støtte til prosjekter som har en kostnadsramme på nærmere 94 millioner kroner. Mjølke- og storfe-programmet utgjorde en betydelig del av tildelingen de tre første årene.

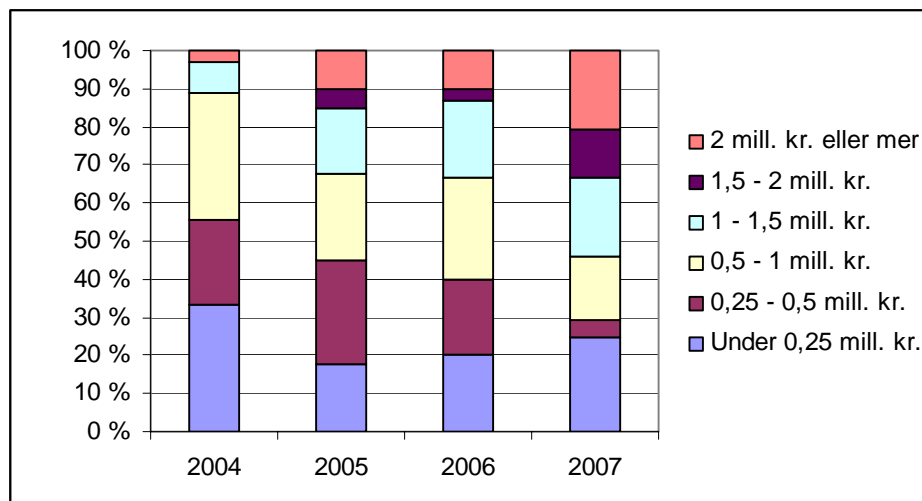
Støtten pr. prosjekt har variert i perioden, jf. tabell 6.3. Gjennomsnittlig nivå for kostnadsoverslagene var høyere i 2007 og 2005 enn de to andre forsøksårene, noe som gjenspeiler seg i høyere nivå på tilskudd og godkjent låneramme disse årene.

Tabell 6.3 Størrelsen pr. prosjekt i BU-støtte i Valdres i forsøksperioden

	2004	2005	2006	2007
Kostnadsoverslag	517 604	1 174 473	941 011	1 761 826
Tilskudd	118 354	112 613	317 700	211 570
Mjølke og storfe	109 347	182 471	152 500	
Rentestøtte	138 651	699 536	473 639	924 986

Kilde: Regionrådet

Det er imidlertid store forskjeller i prosjektenes økonomiske omfang. Nedenfor vises derfor en figur som fordeler antall søknader innenfor ulike kostnadsrammer i perioden, jf. figur 6.1.

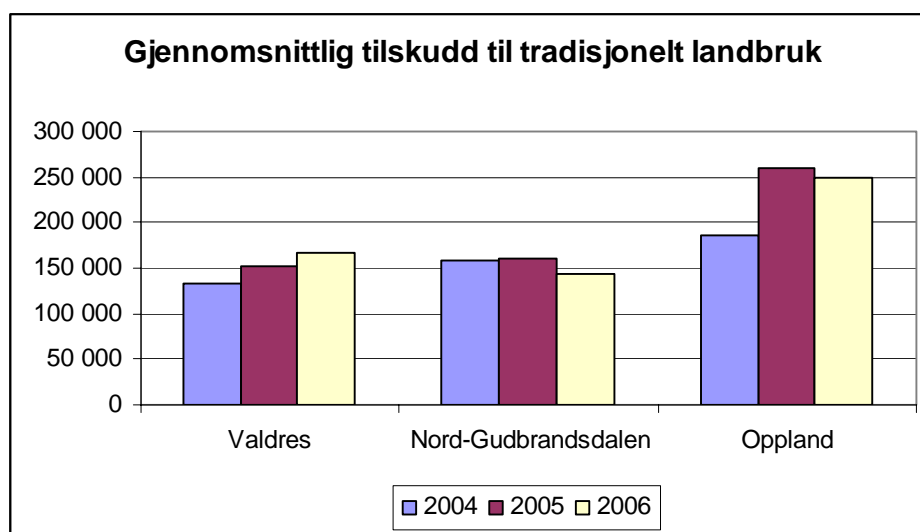


Figur 6.1 Antall prosjekter fordelt etter størrelsen på kostnadsoverslaget. Prosent

Det har vært en betydelig økning i antall prosjekter med større samlede investeringsrammer i løpet av perioden.

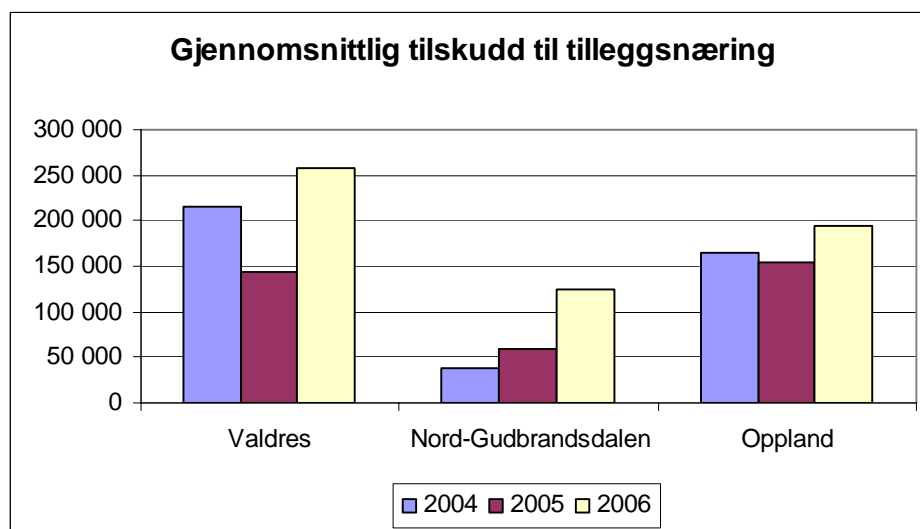
Det første året hadde mer enn halvparten av prosjektene som fikk støtte, en samlet kostnadsramme på under en halv million kroner. I 2007 utgjør prosjektene i denne størrelsesorden under en tredel av prosjektene. Samtidig er det blitt langt flere prosjekter som har en kostnadsramme på en million eller mer. Første forsøksår gjaldt dette vel ti prosent av prosjektene, mens det i 2007 ser ut til å ville utgjøre godt over halvparten av prosjektene. Det er også blitt flere prosjekter som har en kostnadsramme på over to millioner kroner.

De to regionrådene har engasjert Landbrukets utredningskontor til å gjennomføre en evaluering av BU-ordningen, basert på en brukerundersøkelse og gjennomgang av støttenivå. Utredningen viser at støtten pr. prosjekt innenfor tradisjonelt landbruk ligger lavere i Valdres og Nord-Gudbrandsdalen enn for resten av Oppland, jf. figur 6.2.



Figur 6.2 Gjennomsnittlig tilskudd til tradisjonelt landbruk i Valdres, Nord-Gudbrandsdalen og Rest-Oppland i perioden 2004-2006. Kilde: Landbrukets utredningskontor<sup>7</sup>

Valdres har gitt høyere støtte pr. prosjekt til tilleggsnæringer enn det BU-styret i Nord-Gudbrandsdalen har gjort og resten av Oppland, jf. figur 6.3.



Figur 6.3 Gjennomsnittlig tilskudd til tilleggsnæring landbruk i Valdres, Nord-Gudbrandsdalen og Rest-Oppland i perioden 2004-2006. Kilde: Landbrukets utredningskontor

<sup>7</sup> Eldby, Hanne (2007) og Eivinn Fjellhammer: *Evaluering av BU-ordningen i Valdres og Nord-Gudbrandsdal*, Landbruket utredningskontor

### ***Kommunenes og regionrådenes vurderinger***

Beskrivelsene som er gitt fra de første forsøksårene bekreftes gjennom en fornyet informasjonsinnhenting i 2007. Forsøkene sies å ha ført til større optimisme i næringen, og oppfatningen om raskere og bedre kontakt med brukerne gjentas.

Økt lokalt engasjement og større lokal interesse for å søke BU-støtte trekkes fram, likeledes den økte politiske interessen for landbruket som næringsvei i bygdene og kommunenes rolle som lokal landbrukspolitisk myndighet.

En av ordførerne i regionene framhevet at forsøket har bidratt til å etablere en plattform for å drive lokal landbrukspolitikk, og at oppgavene har økt kompetansen om landbrukspolitiske spørsmål blant heltids-politikerne. Det representerer en lokalpolitisk stimulans at regionens egne folkevalgte kan fastlegge en egen profil på virkemiddelbruken ut fra regionale prioriteringer. BU-midlene har også vært et viktig supplement til andre næringsrettede virkemidler som kommunene disponerer, og har slik sett gitt økt handlekraft i kommunenes utviklingsarbeid. Det har vært stor enighet på tvers av partier og kommuner om strategier, prioriteringer og tildelinger i BU-styret, og slik sett har forsøket vært et eksempel på vellykket interkommunalt samarbeid.

Saksbehandlingen er i begge regionene ivaretatt gjennom saksbehandlingssressurser som tilsvarer ett årsverk. I Nord-Gudbrandsdalen ivaretas oppgavene av én person i 60 % stilling ved regionkontoret og to personer i 20 % stilling, ved hhv et av landbrukskontorene og en innleid konsulent. I Valdres ivaretas oppgaven av BU-sekretæren. Kapasiteten har vært tilstrekkelig for å håndtere oppgavene, og relevant kompetanse er trukket inn ved behov. Regnskapsføring og utbetalinger har imidlertid ikke regionkontorene selv ivaretatt, der har forsøkene vært avhengig av systemer og rutiner ved Fylkesmannens landbruksavdeling og Statens landbruksforvaltning.

### ***Vurderinger på fylkesnivå***

Forsøkene berører Fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA) på Lillehammer og regionkontoret til Innovasjon Norge på Lillehammer, som har avgitt beslutningsmyndighet og økonomiske rammer til forsøksregionene. Forsøkene har dermed redusert omfanget av saker som skal behandles og avgjøres på fylkesnivå.

På den annen side har den praktisk håndteringen av forsøkene ført til visse administrative oppgaver som FMLA har ivaretatt på vegne av forsøksregionene, bl.a. registrering og regnskapsføring samt rutiner for å sikre utbetalinger og oversikt over ansvar mv. Fra FMLAs side er det reist spørsmål ved kvalitetssikringen av visse administrative rutiner i

forsøksregionene. Regionens behov for bistand fra fylkesnivå, har gjort at det også er stilt spørsmål ved hvor fullverdige forsøkene har vært.

FMLA tilkjenner en avventende holdning til forsøksresultatene og konsekvensene av dem, og planlegger blant annet en evaluering av BU-midlene i hele Oppland, der virkemidlene både i forsøksregionen og for resten av fylket skal analyseres. FMLA er opptatt av hvordan nærhetsproblematikken ivaretas, og oppgir at det har forekommet enkelte få eksempler der nærheten kan ha representert en utfordring for den lokale håndteringen av saker.

Innovasjon Norge peker på at forsøksregionen har fordelt BU-midler til flere brukere i form av mindre støttebeløp enn det som er praksis i resten av fylket. Det kan reises spørsmål ved om en slik støtteprofil ivaretar intensjonen om å prioritere BU-midler til prosjekter med størst lønnsomhet. Videre nevnes det at Innovasjon Norge på Lillehammer også disponerer andre virkemidler, som dermed på en mer direkte og smidig måte enn i forsøksregionen kan benyttes til samfinansiering med BU-midlene. Søknader som fremmes i forsøksregionene kan kanskje bli vurdert ut fra en virkemiddelpakke som tar mer utgangspunkt i de lokale handlingsmulighetene, enn når sakene fremmes overfor Innovasjon Norge som kan vurdere prosjekter ut fra et bredere repertoar av virkemidler. I saker som gjelder store økonomiske satsinger eller investeringer med sikte på internasjonal konkurranse kan slike forskjeller ha betydning for hvordan prosjektene blir fanget opp og ivaretatt i den videre saksbehandlingen.

Innovasjon Norge har fortsatt ansvar for brukere som fikk innvilget BU-støtte fra Valdres og Nord-Gudbrandsdalen fra tida før forsøkene, noe som gjør at disse brukerne må henvende seg til to instanser under forsøksperioden.

## 6.4 Oppsummering og konklusjon

De interkommunal BU-styrene, der kommunene og organisasjonene deltar, ser ut til å ha vært en egnet organisatorisk ramme for kommunalt ansvar for dagens BU-midler.

Det regionale ansvaret har fungert mobiliserende og motiverende for det lokale næringsutviklingsarbeidet både innenfor landbruket, men også som ledd i å fylle kommunens utviklingsrolle med konkret innhold. Den lokalpolitiske oppmerksomheten og interessen for landbrukspolitiske utviklingsspørsmål er styrket, men det er mer usikkert om dette også gjelder for de menige kommunestyremedlemmene i deltakerkommunene.

Skepsisen til forsøket knytter seg til at nærheten mellom søkere og saksbehandlere/BU-styrer kan svekke kvaliteten og den kritiske vurderingen

---



av søknader. Det er vanskelig å finne konkret holdepunkt for at en slik nærhet i forsøksperioden faktisk har svekket muligheten til å ivareta de sentrale formålene som i dag er nedfelt for BU-midlene. Organisasjonene og kommunene framhever at nærheten representerer en fordel for brukere og søkere, i form av bedre mulighet til veiledning og kontakt, at lokal kunnskap tilføres vurderingen av sakene og at saksbehandlingen synes å bli raskere.

Forsøksregionene har valgt å sette sitt regionale preg på tilskuddsprofilen, noe som viser at desentraliseringen har utløst et handlingsrom som faktisk er tatt i bruk. Hensikten har jo ikke vært at BU-styrene skulle begrense sin rolle til å administrere eller iverksette retningslinjer for bruk som er fastsatt på fylkesnivå eller nasjonalt plan. Det interessante spørsmålet er om en slik lokalt definert BU-bruk på lang sikt gir en annen resultatoppnåelse i form av varig og lønnsom næringsvirksomhet. For å svare på slike spørsmål, kreves et annet og mer dyptpløyende evalueringsopplegg. Forskjellene fra forvaltningspraksisen ved FMLA og Innovasjon Norge er imidlertid ikke så store at en skulle vente vesentlig forskjellige resultater på lengre sikt.

For FMLA og regionkontoret til Innovasjon Norge betyr forsøket en betydelig reduksjon i saksomfang og forvaltningsansvar. Dette reiser spørsmål om hvor omfattende en slik desentralisering til kommunalt eller interkommunalt nivå kan være. Det er vanskelig å tenke seg at flere regionråd i Oppland skulle få den samme modellen, uten å revurdere hele grunnlaget for dagens forvaltningsmodell for BU-midlene.

Det er vanskelig å se at forsøket har medført erfaringer som innebærer alvorlige innvendinger mot den modellen som er prøvd ut. Effektivitet, kvalitet og nasjonale hensyn er ivaretatt. Spørsmålet er så om erfaringene tilsier at en slik modell bør videreføres, som forsøk eller på permanent basis. Dette krever at de lokale gevinstene som regionrådene framhever avveies mot behovet for å eventuelt å anvende BU-midlene ut fra andre og mer overordnede prioriteringer. En permanent tildeling av BU-midler til Valdres og Nord-Gudbrandsdalen vil innebære at prosjekter fra disse regionene ikke vil bli vurdert opp mot eventuelt andre gode BU-søknader fra resten av Oppland. Tilsvarende avveininger vil måtte gjøres hvis det skulle være aktuelt å innføre modellen i andre fylker.

Som bidrag til det samlede regionale utviklingsarbeidet i Valdres og Nord-Gudbrandsdalen, synes BU-midlene å ha vært en stimulans blant flere, om enn ikke det eneste avgjørende. Slik er det gjerne i regionalt utviklingsarbeid, det er summen av en rekke ulike virkemiddelpakker og handlingsmuligheter som kan skape de interessante lokale utviklingsrollene. Slik sett har forsøket vist hvordan en forholdsvis beskjeden pott har bidratt til å bevege flere utviklingsaktiviteter mer i samme retning i de to regionene.

## 7 Arbeidsmarkedstiltak i Oslo

### 7.1 Innledning

Formålet med forsøket er å prøve ut en modell hvor kommunen har et helhetlig og sammenhengende ansvar for arbeidssøkere med sosialhjelp som hovedinntektskilde og personer knyttet til introduksjonsprogram for flyktninger. Ved å samle ansvaret for ytelser og tjenester på ett forvaltningsnivå, var hensikten å oppnå bedre utnyttelse av ressurser, samlet kompetanse og raskere og mer brukervennlig bistand til dem som trenger det. Målet er at dette skal føre til at flere bringes i arbeid. Forsøket innebærer slik sett en uttesting av hvordan en sterkere lokal samordning i kommunal regi kan bidra til arbeidslinjen i velferdspolitikken.

I forsøket overtok fire bydeler<sup>8</sup> i Oslo kommune ansvaret for tjenester overfor brukere som både er klienter ved sosialkontorene og aktuelle for kvalifiseringstiltak fra Aetat.

Da forsøket ble iverksatt var det en ansvarsdeling mellom den statlige Aetat og den kommunale sosialtjenesten hvor Aetat hadde ansvar for å bistå registrerte arbeidssøkere med å finne arbeid mens kommunene hadde ansvar for å fremme økonomisk og sosial trygghet, forebygge sosiale problemer og bedre levekårene for vanskeligstilte. Denne ansvarsdelingen medførte at samme klient kunne ha kontakt med både det statlige og kommunale hjelpeapparatet.

I tillegg til oppgavedifferensieringsforsøket har flere bydeler i Oslo deltatt i samordningstiltak mellom Sosialtjenesten, Aetat og Trygdeetaten (FOKUS). Kommunen har også deltatt i Tiltaksplan mot fattigdom.

Det har vært betydelig uenighet mellom kommunen og Aetat om prosjektets resultater.

I tillegg til denne overordnede evalueringen har Telemarksforskning<sup>9</sup> gjennomført en pilotstudie av forsøket hvor en har undersøkt om forsøket gir et bedre, mer helhetlig tilbud til målgruppen og om forsøket er i tråd med retningslinjer og mål for arbeidsmarkedspolitikken.

---

<sup>8</sup> 2004: Sagene, Gamle Oslo, 2005: St. Hanshaugen og Alna

<sup>9</sup> M. Heian og G. Møller (2006) Evaluering av forsøk med kommunale arbeidsmarkedstiltak. Pilotstudie av forsøkene i Bydel Sagene og Bydel Gamle Oslo. Arbeidsrapport nr. 2, Telemarksforskning.

---

## 7.2 Hovedpunkter i statusrapporten 2006

Bydelene som deltar i forsøket hadde egne sentre for arbeid og kvalifisering. Sosialkontorene i bydelen henviste arbeidsledige sosialhjelpsmottakere og andre som hadde behov for arbeidsrettet kvalifisering, til utviklingssentrene som hadde stått for arbeidet med utredning, kvalifisering og avklaring av disse brukerne. Sentrene utredet brukernes behov og tilbød kurs, jobbsøkingmuligheter, praksisplasser eller andre tiltak med utgangspunkt i brukernes forutsetninger og behov.

Bydelene rapporterte at de oppnådde gode resultater med sine brukere. Bydelene hadde ikke direkte sammenlignbar resultatstatistikk. Følgende hovedresultater for utnoterte brukere som kom i arbeid eller som ikke lenger mottok sosialstønad, ble presentert:

- I følge Bydel Gamle Oslo hadde forsøket gitt gode resultater. I alt rapporterte bydelen at 45 % av utnoterte brukere i 2005 var kommet i arbeid eller ikke lenger mottok sosialhjelp. Av de gjenværende brukerne hadde en betydelig andel blitt mindre avhengige av supplerende sosialhjelp i tillegg til den ordinære individstønaden.
- Bydel Sagene oppgav at 44 % av utnoterte brukere i 2005 var kommet i arbeid eller ikke lenger mottok sosialhjelp. Bydelene mente også at færre brukere var blitt "kasteballer" mellom ulike deler av hjelpeapparatet som følge av forsøket.
- Bydel St. Hanshaugen oppgav at 52 % av utnoterte brukere i 2005 var kommet i arbeid eller ikke lenger mottok sosialhjelp.
- Bydel Alna hadde ikke den samme resultatinn fordelingen. De oppgav at 90 av 251 (36 %) av brukerne kom i jobb i 2005.

Bydelene oppgav at en viktig suksessfaktor var den metodikken de hadde valgt, hvor det ble gjennomført en grundig utredning av brukerne for å utvikle tilpassede tiltakskjeder. Brukeren ble også fulgt tett opp gjennom hele tiltaksforløpet. Det ble stilt strenge krav til oppmøte, aktivitet og deltakelse.

Bydelene var svært fornøyd med forsøket. Aetats arbeidsmarkedstiltak var og er delvis ennå atskilt fra de kommunale hjelpetiltakene. Forsøket viste at et bredere kommunalt ansvar kunne gi grunnlag for mer samordnede tiltak overfor brukerne. Kommunen mente den ble mer handlingsdyktig i gjennomføringen av arbeidslinjen i velferdspolitikken. Kommunen ønsket at arbeidsmarkedstiltak burde være en integrert del av kommunenes virksomhet. Oslo kommune hadde deltatt i tre ulike satsinger og forsøk på dette området: FOKUS, fattigdomssatsingen og forsøket med oppgavedifferensiering. Etter kommunens oppfatning hadde oppgavedifferensiering gitt det klart beste resultatet. Kommunen trakk fram følgende forhold:

- Bedre måloppnåelse ved at brukerne kom raskt i arbeid eller i målrettet kvalifisering/avklaring
- Kortere gjennomløpstid fordi brukerne fikk en raskere oppstart
- Mer effektiv bruk av tiltaksmidlene (produktivitet)
- Mer effektiv bruk av saksbehandlerressurser
- Færre samarbeidspartnere gjorde det enklere å lage tiltakskjeder og å koordinere mot andre tiltak
- Bedre brukertilpasning, helhetsansvar og mindre kasteballsproblematikk, bl.a. gjennom mer samordnet utbetaling av ytelser og oppfølging av brukerne

Etter kommunens oppfatning gav forsøket bydelene effektive virkemidler som også var til fordel for brukerne. Bydelene oppnådde effekter gjennom besparelser på sosialbudsjettet og potensielle forebyggingsgevinster. Forsøks erfaringene ført til at Oslo kommune ønsket å innføre ordningen for alle bydelene.

Aetat som avgiver var kritisk til oppgavedifferensieringen. Etaten målbar en rekke argumenter mot forsøket, både med hensyn til målgrupper, effekter og ressursbruk og ressursallokering. Kommunen var sterkt uenig i en rekke av disse påstandene, og mente å kunne dokumentere at mange av dem ikke var riktige.

Intervjuer med brukere, gjennomført av Telemarksforskning (2006) gav i hovedsak en positiv vurdering av forsøket. Kontakten med kvalifiserings-sentrene og tiltakskonsulentene ble opplevd som positiv, tiltakene var i hovedsak godt tilpasset brukernes forutsetninger og bruken av tiltakskjeder gav en trinnvis utvikling som opplevdes som nyttig. Brukerne hadde lite negative kommentarer til vilkårsettingen i forsøket.

Forsøket med oppgavedifferensiering av arbeidsmarkedstiltak er et tiltak innenfor et komplekst område. Brukerne er heterogene, tiltakene mange og det kan være vanskelig å isolere effektene. Forsøket ble betraktet av kommunen som en suksess, mens Aetat som den statlige ansvarlige på området utviste betydelig skepsis til tiltaket. Begge mente å ha fakta som underbygget eget syn. Vi gikk ikke inn i en diskusjon om hvilken virkelighetsbeskrivelse som var mest korrekt, men pekte heller på noen temaer og utfordringer som burde vurderes nærmere hvis en ønsket å videreføre eller utvide forsøket, eller på annen måte skulle institusjonalisere den oppgavefordelingen som forsøket innebar.

### ***Ressursallokeringsmodell***

Aetat var opptatt av at forsøket ble finansiert gjennom et økonomisk uttrekk som dels skapte utfordringer for Aetats innsats overfor ordinære arbeidssøkere i bydelene, og dels skapte svært gunstige rammevilkår for selve forsøksvirksomheten i prøvebydelene.

---

I arbeidsmarkedspolitikken skiller en mellom tiltak rettet mot den strukturelle ledigheten og tiltak som er rettet mot den mer konjunkturavhengige ledigheten. Det kunne diskuteres hvor den sentrale brukergruppen, hvis hovedinntektsgrunnlag var sosialstønad, egentlig hørte hjemme. Et mulig utgangspunkt var å se dette i relasjon til den dynamikken som preger de forskjellige gruppene, dvs. mottakere av sosialstønad, strukturledige og de konjunkturledige. Det kunne hevdes at mottakere av sosialhjelp har mer til felles med de strukturledige enn med de konjunkturledige, i den forstand at de kunne ha lange løp bak seg som mottakere av støtte og at de hadde en lengre vei å gå for å komme tilbake til arbeidslivet. Dette kunne tale for å videreføre den finansieringsmodellen som hadde vært gjennomført i forsøket. Men en slik finansieringsordning burde ikke gå på bekostning av innsatsen overfor de konjunkturledige, hvor ressursnivået varierer i takt med den økonomiske utviklingen.

### ***Målgrupper***

Kommunen har gjennom forsøket argumentert for en utvidelse av målgruppene, og slik vi leste materialet var en slik utvidelse delvis gjennomført. Bydelenes rapportering viste også en økende innsats overfor brukere som ikke hadde sosialstønad som hovedinntektskilde, men som mottok supplerende sosialhjelp. Dette ble av Aetat oppfattet som en målforskyvning, mens kommunen argumenterte med at dette var brukere som hadde spesielt stor nytte av sammensatte tiltak og tett oppfølging, noe bydelene kunne levere gjennom forsøket. Dette kan ha bidratt til å aksentuere de skjevheter Aetat mente oppsto som følge av finansieringsmodellen.

### ***Brukerfleksibilitet***

En sentral motivasjon for forsøket har vært å tilby mest mulig tilpassede tiltak overfor brukerne. Aetat tilbød tiltak som ikke var tilgjengelige for deltakere innenfor forsøket. Deltakere kunne få tilgang til disse tilbudene hvis de meldte seg hos Aetat som arbeidssøkere. Denne type ”dobbelte” brukerroller medførte økte administrative kostnader og krevde ekstra innsats fra brukerne. I en optimal brukerorientert løsning burde institusjonelle beskrankinger være fjernet og brukernes tilgang til relevante tiltak være mest mulig sømløs.

### ***Inkorporering av forsøket i NAV***

NAV-reformen representerer en ambisiøs målsetting om sømløs integrering av flere etaters tjenesteproduksjon overfor brukerne. Det er også åpnet for differensiert oppgavefordeling mellom etatene i NAV.

Ifølge Aetat var ikke en videreføring av oppgavedifferensieringsforsøket berettiget innenfor rammen av NAV. En videreføring ville bidra til å

oppretholde administrative skiller som ville være uhensiktsmessige for brukerne. Kommunen ville i praksis opptre med to parter i NAV, – sosialkontoret og enheten som står for forsøket.

Ifølge kommunen var ikke forsøket i konflikt med NAV. Hensikten med NAV er å oppnå synergi- og samordningseffekter. Ifølge kommunen ville den oppgavefordeling som lå i forsøket styrke NAV ved at ansvaret for en større del av NAVs virkemiddelapparat ble lagt til en av NAV-partene. I Oslo var Bydel Sagene, som en av forsøksbydelene, også utpekt som pilotbydel i NAV. Ifølge kommunen kunne dette gi en god mulighet til å teste ut hvordan oppgavedifferensiering innenfor rammen av NAV kunne fungere.

### **7.3 Utviklingstrekk og nye hendelser siste år**

NAV-reformen ble etablert med virkning fra sommeren 2006, og innebar i første omgang en sammenslutning av den tidligere trygdeetaten og Aetat i en ny arbeids- og velferdsetat. For forsøket betydde dette i praksis at NAV-Oslo ble prøvebydelenes samarbeidspartner på statlig side.

Forsøket har vært i full drift i de fire bydelene i denne perioden. Nedenfor gjengis en tabell som viser gjennomsnittlig antall plasser som har vært i bruk i forsøket fra 2005 til og med 1. tertial 2007, samt prognose for 2007.

---

Tabell 7.1 Antall plasser 2005, 2006 og prognose for 2007 fordelt på ulike typer tiltak. Kilde: Oslo kommune

Måletidspunkt Type tiltak	Antall plasser gjennomsnittlig 2005					Antall plasser gjennomsnittlig 2006					Antall plasser ved gjennomsnittlig 1. tertial 2007					Prognose antall planlagte plasser 01/09/2007				
	Gamle Oslo	Sagene	St. Hanshaugen	Alna	Samlet	Gamle Oslo	Sagene	St. Hanshaugen	Alna	Samlet	Gamle Oslo	Sagene	St. Hanshaugen	Alna	Samlet	Gamle Oslo	Sagene	St. Hanshaugen	Alna	Samlet
Ordinær arbeidspraksis	40	25	19	23	113	49	35	37	32	153	42	40	30	27	139	50	37	37	35	159
Arbeidspraksis med jobbsøk	11	2	1	0	15	8	1	1	0	10	7	0	0	0	7	15	0	0	0	15
Arbeidspraksis m/arbeidsleder-	24	12	0	12	48	15	18	1	12	46	18	20	2	15	55	30	20	1	20	71
AB på bydel	10	10	0	0	20	14	18	0	0	32	15	21	0	0	36	15	20	0	0	35
AMO-kurs Jobbsøk/avklaringskurs	5	36	1	33	75	5	38	0	29	72	23	35	0	4	62	24	35	0	20	79
AMO-kurs Yrkeshemmede	0	21	0	0	22	13	15	0	0	28	10	17	0	0	27	15	20	0	7	42
AMO-kurs norsk m/arbeidspraksis	44	19	1	6	71	32	29	0	11	72	35	42	0	32	109	40	40	0	40	120
Lønnstilskudd	18	4	4	6	34	12	4	9	12	37	19	4	18	7	48	25	5	10	15	55
Midlertidig svsselsetting	1	9	0	0	12	3	8	0	1	12	7	10	0	1	18	10	10	0	0	20
AMB Fase 1/kurs AMB	6	1	1	2	10	2	1	2	5	10	3	0	0	6	9	5	0	1	10	16
AMB Fase 2	10	0	2	0	13	8	0	3	1	12	5	0	3	3	11	5	0	3	5	13
AMB APS	11	13	2	0	26	12	8	3	4	27	5	8	3	6	22	10	8	3	7	28
AMB AB	1	0	0	0	1	1	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kjøp av enkeltkurs	7	6	4	4	21	5	2	7	7	21	13	4	12	9	38	15	5	10	11	41
Sum Arbeidsmarkedstiltak	188	158 <sup>1</sup>	35	86 <sup>2</sup>	481	165	177	63	115	534	202	201	68	110	581	259	200	65	170	694

Tabellen viser hvor mange tiltaksplasser som gjennomsnittlig har vært i bruk i de angitte tidsperiodene. Det har skjedd en dreining gjennom forsøksperioden, spesielt i Bydel Sagene og Bydel Oslo, over mot en større andel egenproduserte grunntiltak. Tabellen viser også at tiltakene som har vært benyttet, er endret gjennom forsøksperioden. Bakgrunnen for dette oppgis å være at bydelene har fått økt kunnskap om hva som fungerer, men også endringer i arbeidsmarkedet som har bidratt til økende skiller mellom de som raskt blir formidlet til ordinært arbeid og de langtidsledige med tidvis store yrkeshemninger.

Det har i forsøksperioden vært en dreining av målgruppen mot søkere til sosialtjenesten, langtidsmottakere som er overført til forsøksbydelene fra sosialtjenester fra andre bydeler uten et så omfattende tiltaksapparat, og yrkeshemmede langtidsmottakere fra egen bydel som bydelen tidligere ikke har lyktes i å hjelpe. Brukere med sterkest arbeidsmarkeds-tilknytning er i all hovedsak i arbeid. Ifølge kommunen skyldes det bydelenes innsats, men også det gode arbeidsmarkedet i 2006 og 2007. Det er også en utvikling mot at brukerne er kortere tid i det enkelte tiltaket.

Andelen deltakere som er blitt selvhjulpne (i jobb eller utdanning) har variert mellom 41 % og 47 % i løpet av forsøket. Kommunen mener at denne stabiliteten kan forklares med at effektene av et bedret

arbeidsmarked i stor grad nøytraliseres av at brukermassen er blitt tyngre i perioden.

Forbrukte midler i forsøket oppgis å være som følger:

- 2005: 56,1 mill. kr.
- 2006: 60,6 mill. kr.
- 2007: 71,9 mill. kr. (prognose)

Oslo kommune søkte i mars 2007 om at forsøket i de to bydelene kunne forlenges i to år. På bakgrunn av målene med NAV-reformen om å gjennomføre bedre samordning av tiltak overfor brukere med sammensatte behov, har Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) i flere sammenhenger gitt uttrykk for at det er unødvendig å videreføre et system med oppgavedifferensiering mellom forvaltningsnivåene. Oslo kommune er derfor varslet om at søknaden om videreføring ikke vil bli i møtekommet. Oppfatningen i NAV-systemet regionalt og nasjonalt og i AID er at gode erfaringer med de metodene og samordningsaktivitetene som prøvebydelene i Oslo har praktisert, bør kunne fanges opp gjennom kvalifiseringstiltak og arbeidsformer ved NAV-kontorene etter hvert som de etableres. Konkret vil dette bety at forsøket i Sagene avsluttes fra nyttår 2008, da det felles NAV-kontoret etableres, og at forsøkene i Alna, Gamle Oslo og på St. Hanshaugen avvikles når NAV-kontorene for disse bydelene er etablert i løpet av 2008 og 2009.

Etableringen av NAV-kontorene innebærer at statlige og kommunale virksomheter samlokaliseres i et felles kontor i hver kommune og i hver bydel i Oslo. Intensjonen er at både statlige og kommunale virkemidler skal anvendes på en fleksibel måte for å lage brukertilpassede tiltak ut fra den enkeltes behov og livssituasjon. Dette omfatter også målgruppene for oppgavedifferensieringsforsøkene i Oslo. I St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering* ble det foreslått et eget kvalifiseringsprogram og en kvalifiseringsstønad som nettopp skulle rettes inn mot den målgruppen som også har vært omfattet av forsøkene i Oslo. I Ot.prp. nr. 70 (2006-2007) *Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover* følges forslaget opp gjennom konkrete forslag til lovendringer som hjemler en slik ny stønad. Det foreslås bl.a. at kommunene skal ha ansvar for å forvalte den nye stønaden, men at disponeringen og anvendelsen skal springe ut av den konkrete samordningen som NAV-kontorene forestår.

Målgruppen for og de forvaltningsmessige rammene for det nye kvalifiseringsprogrammet og -stønaden har mange likhetstrekk med de kvalifiseringstiltakene som forsøksbydelene i Oslo har prøvd ut. Dette tilsier at erfaringene fra forsøksbydelene bør trekkes med som en del av kunnskapsgrunnlaget når programmet og stønaden skal utformes i kommunene og ved NAV-kontorene.

---



## 7.4 Oppsummering og konklusjon

Forsøket med bydelsansvar for statlige arbeidsmarkedsmidler var motivert ut fra et kommunalt ønske om å utvikle mer tilpassede tilbud overfor arbeidssøkere med en marginal eller svak tilknytning til arbeidsmarkedet og med sosialhjelp som hovedinntektskilde. Her hadde sosialtjenesten i bydelene erfart at samordningen mellom de kommunale og statlige delene av virkemiddelapparatet ikke fungerte smidig nok. Kommunen ønsket derfor å overta ansvaret for virkemidlene for å kunne sørge for en enklere og mer effektiv lokal samordning, blant annet basert på erfaringer som bydelene hadde høstet med å utvikle kommunale kvalifiseringstiltak.

Forsøkene falt sammen med at Rattsøutvalget startet sitt arbeid. Allerede første forsøksår presenterte utvalget sin utredning, NOU (2004: 13) *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Utvalget diskuterte her blant annet en modell med utvidet kommunalt ansvar for arbeidsmarkedspolitikken og en alternativ modell som også ville innebære full statliggjøring av sosialhjelpen.

Oppfølgingen av Rattsøutvalgets utredning innebar at det parallelt med forsøkene rullet en tung nasjonal reformprosess, noe som skapte et spesielt forsøkspolitisk klima for bydelene i Oslo. Fra et tidlig tidspunkt pekte reformen i retning av en annen forvaltningsmodell enn den som ble prøvd ut i Oslos bydeler. Slik sett ble ikke forsøkene betraktet som et reelt laboratorium for å prøve ut metoder som reformarbeidet kunne trekke veksler på, men spilte mer rollen som et uromoment i implementeringen av den løsningen som ble fastlagt ut fra mer prinsipielle begrunnelser.

Forsøket inneholder tiltak som erfaringsmessig ventes å ha god effekt (Telemarksforskning 2006). Dette gjelder bl.a.

- Tett oppfølging av deltakere i forsøket
- Bredt tiltaksspekter
- Utstrakt bruk av tiltakskjeder

Det er likevel vanskelig å gi et klart svar på om forsøket har gitt bedre resultater enn om virkemidlene hadde blitt disponert innenfor den ordinære ansvarsdelingen. Resultatrapporteringen er ikke direkte sammenlignbar og det finnes ikke relevante kontrollgrupper å sammenligne resultatene med. En slik effektstudie måtte gjennomføres innenfor et langt mer intensivt undersøkelsesopplegg.

Kommunen mener selv forsøket har vært meget vellykket, både mht. resultater for brukerne og når det gjelder ressurseffektivitet.

Tidligere Aetat har som avgivende myndighet stilt seg sterkt kritisk til forsøksresultatene. Etaten er også kritisk til innholdet i tiltakene, til prioriteringen av brukerne og til ressursbruken. Fra Aetat, nå NAV framheves det at de resultatene som er oppnådd i Oslo må forstås i lys av at bydelene har operert innenfor romsligere økonomiske rammer enn det arbeidsmarkedsetaten har operert under. Det er effekten av gunstige rammebetingelser for forsøkene og ikke av kommunalt ansvar og kommunal samordning, som observeres.

Kommunen mener å kunne vise at denne kritikken ikke er velbegrunnet. De viser til at kostnadseffektiviteten for tiltakene er lavere, formidlingen og suksessratene er høyere og at de fanger opp brukere som ellers ikke får kvalifiseringstiltak.

Det er to svært forskjellige oppfatninger om forsøket som presenteres. Vi har ikke grunnlag for å avgjøre hva som er den "riktige" versjonen. Vårt inntrykk er at oppfatninger om forsøket delvis kan knyttes til forskjellig perspektiv mellom de som arbeider lokalt i kommunen/bydelen og det mer overordnede perspektivet en kan forvente at Aetat/NAV på fylkesnivå har. Det lokale perspektiv er preget av forholdet til brukerne og den betydning forsøket har for deres utvikling. De er opptatt av å kunne gi brukerne tilbud som de mener er gode uten å være begrenset av de tilbud NAV har fastlagt. Samtidig benytter også forsøket seg av tiltak fra NAV og beskriver samarbeidet med det lokale NAV-kontoret som godt (Sagene).

For Aetat/NAV sentralt kan forsøket ses som en liten, lokal parallell til det store reformarbeidet som gjøres innenfor NAV. Fra NAVs perspektiv er det liten grunn til at oppgavedifferensieringen skal videreføres i den stund de samme målsettinger i stor grad gjelder for NAV-reformen som helhet. NAV sentralt vil ha et systemfokusert perspektiv, knyttet opp mot implementering av arbeidsmarkedspolitikken som sådan.

Forsøket har demonstrert at avgivelse av myndighet mellom nivåene ikke alltid er uproblematisk. I hvilken grad oppgavedifferensieringen hadde vært videreført hvis NAV-reformen ikke hadde blitt gjennomført, kan vi bare spekulere i. I hvor stor grad NAV-reformen også er årsaken til de konfliktene som har oppstått mellom partene, er også vanskelig å vurdere. Motsetningene kan også skyldes at daværende Aetat ikke ønsket å miste kontrollen over de tildels betydelige ressursene som ble kanalisert til forsøket, og/eller uenighet om tiltaksutforming og målgrupper.

Uansett påhviler det begge instanser et ansvar for å sørge for at gode lærdommer fra forsøkene nå bringes inn i de felles NAV-kontorene som etter hvert etableres, og der fagfolk fra den statlige NAV-etaten og den kommunale sosialtjenesten skal samarbeide om å løse de oppgavene som forsøksbydelene har hatt ansvar for i forsøksperioden. Våre intervjuer

---

bekrefter en utstrakt vilje fra begge hold til å sikre en slik konstruktiv tilnærming, noe som antakelig innebærer at de framtidige NAV-kontorene i Oslo vil operere på andre måter enn om forsøkene ikke hadde vært gjennomført. Dette borger for at de framtidige brukerne innenfor denne målgruppen av NAV mottar bedre tjenester enn de ellers ville fått.

## 8 Uterom og forsøpling i Oslo

### 8.1 Innledning

Politivedtektene for Oslo inneholder bestemmelser som forbyr forsøpling, pålegger grunn- og huseiere plikt til renhold, snørydding, strøying mv, samt regulerer mulighetene til å sette opp reklameskilt osv.

Før forsøket var det politiet som håndhevet vedtektene. Ifølge kommunen opplevde en at politiet i praksis avsatte svært lite ressurser til håndhevelse av vedtektene.

Formålet med forsøket er å effektivisere håndhevingen av disse bestemmelsene. Gjennom forsøket har Oslo kommune overtatt myndigheten til å håndheve politivedtektene i indre sone av Oslo. Det betyr at kommunen kan skrive ut gebyr (kr 500) for overtredelse av bestemmelsene i politivedtekten, og gebyrinntektene tilfaller Oslo kommune. Klageinstans er Oslo kommunes klagenemnd.

Myndigheten i forsøket er delegert til Trafikketaten i Oslo kommune. Kontrolloppgavene utføres av etatens trafikkbetjenter, som har vanlig parkeringskontroll som hovedoppgave. Oppgaven ivaretas innenfor den ordinære bemanningen i etaten. Oppgaveoverføringen betyr ikke en overføring av myndighet. Politiet kan fremdeles håndheve vedtektene, men høre også gitt kommunen anledning til å håndheve den. Oppgaveoverføringen betyr heller ikke at trafikkbetjentene har politimyndighet.

### 8.2 Hovedpunkter i statusrapporten 2006

Ifølge Samferdselsetaten krevde forsøket 30,5 årsverk (prosjektledelse, informasjon, opplæring, gjennomføring av kontroll og registrering). I Oslo var det i utgangspunktet et stort kontrollørkorps som kunne inkorporere oppgaven i sitt arbeid, noe som reduserte transaksjonskostnadene betraktelig.

Etter vår vurdering var det klart at forsøket krevde en betydelig ressursinnsats fra kommunen. Samtidig mente kommunen at innsatsen gav resultater, og at innsatsen hadde gitt gevinst. Kommunen ønsket å fortsette ordningen. Det var ikke mulig fastslå om forsøket faktisk hadde bidratt til å frigjøre ressurser til tiltak til varig forskjønning av det offentlige rom.

Etter vår vurdering virket det fornuftig at det var kommunens trafikkbetjenter som utførte kontrolloppgavene. De var uansett ute i gatene, og det var derfor enkelt å inkorporere disse oppgavene i deres mandat. Trafikketaten hadde ikke informasjon om disse oppgavene

---

fortrengte oppgaveutførelse på andre områder, men oppgav selv at dette ikke var tilfelle.

Kommunen hadde selv gjennomført en omfattende evaluering av forsøket, gjennom observasjonsopplegg, bruker og publikumsundersøkelser.

Tilstandsmålinger var gjennomført på følgende områder

- Forsøpling
- Løsfoteklame
- Snø og is på fortau

Ifølge evalueringen hadde en opplevd en forbedring innenfor de relevante måleområdene. Rapporteringen i 2005 påpekte forbedring av tilstand eller måloppnåelse på de fleste måleområder. Det ble i denne rapporteringen ikke gjennomført en evaluering av tilstanden når det gjaldt snø og is.

På sommerstid har renholdssituasjonen i Oslo rutinemessig fått politisk oppmerksomhet. Likeledes er glatte fortau og snørydding en gjenganger i vinterhalvåret. Politisk oppmerksomhet rundt temaet, samtidig som kommunen tidligere framsto som lite handlekraftig på området, ble oppfattet som en lokalpolitisk gevinst i forsøket.

På tross av dette viste brukerundersøkelser at publikum var lite fornøyd med renhold og brøyting og strøing av fortau.

### **8.3 Utviklingstrekk og nye hendelser siste år**

Forsøket er videreført i sin helhet. I mars 2007 publiserte Trafikketaten i Oslo kommune en ny evalueringsrapport som redegjør for måloppnåelsen i 2006. På samme måte som i 2005-rapporteringen melder en også her om en høy grad av måloppnåelse. I 2006-rapporteringen er også vurderinger av snø og is på fortau inkludert. Evalueringen konkluderer med at målene på dette området bare ”i noen grad” er oppfylt.

Publikumsundersøkelser viser at innbyggerne er lite fornøyd med både renhold og brøyting og strøing.

I sammenheng med forskrift om ny politivedtekt for kommunen (vedtatt 15.11.2006) justeres ordningen noe. I juni 2007 søkte kommunen Kommunal- og regionaldepartementet om en forlengning av forsøksordningen i to år. En eventuell søknad om permanent myndighetsoverføring kan tidligst vedtas i 2008, etter at kommunen har gjennomført en større evaluering av ordningen.

## 8.4 Oppsummering og konklusjon

Erfaringene med forsøket, slik de er formidlet fra Oslo, tilsier at dette er et tiltak som kan videreføres i sin nåværende form. Det er ikke kommet synspunkter som tilsier behov for justeringer av vesentlig karakter, selv om den nye politivedtekten har påkrevd noen mindre justeringer av ordningen. Kommunen har også søkt om videreføring av forsøket.

Forsøket viser at det kan være en utfordring å håndheve vedtektene overfor enkeltpersoner. I Oslo har trafikkbetjentene ikke rett til å anholde eventuelle overtredere, noe om i praksis har ført til at en har valgt ikke å håndheve vedtektene overfor enkeltpersoner. Vi har ikke vurdert eventuelle argumenter for eller imot å gi trafikkbetjentene denne myndigheten, men observerer at en generelt har vært tilbakeholdne med å gi andre enn politiet denne myndigheten.

Fra Oslo ser en at den kommunale håndhevelsen er relativt ressurskrevende. Samtidig bruker kommunen mye ressurser på renhold. Hvis en mer aktiv håndhevelse kan redusere behovet for renhold, kan dette være en gunstig investering. Det er kjent at et godt renhold bidrar til å heve terskelen for å forsøple. Slik sett kan en aktiv håndhevelse av renholdsvedtekter gi opphav til en selvforsterkende prosess hvor godt renhold bidrar til mindre forsøpling.

Forsøpling er et område som politiet i liten grad vil oppfatte som innenfor sitt "kjerneansvarsområde". Håndhevelse av regelverk på dette området vil dermed neppe gis særlig høy prioritet av politiet. Derimot har kommunene et klart ansvar på dette området, og dermed klarere interesser i å håndheve bestemmelsene.

Gjennom forsøket har kommunen fått hånd om hele tiltakskjeden, fra den politiske beslutningen om regelverket, til selve håndhevelsen. En synlig tiltakskjede vil vise at politiske initiativer og målsettinger, konkretisert gjennom et regelverk, også følges opp med praktisk håndhevelse. Dette kan ha bidratt til å styrke lokalpolitikernes legitimitet på det aktuelle området

Den primære hensikten med dette forsøket er et ønske fra kommunen om å få utført en mer systematisk innsats på et område hvor det er en viss politisk oppmerksomhet. Forsøket kan dermed begrunnes ut fra et effektivitetsperspektiv. Samtidig inneholder også forsøket et samordningselement, langs to dimensjoner. Tiltakskjeden var tidligere oppsplittet og er nå samlet, noe som må antas å gi bedre samordning mellom de politiske måldettinger som er etablert på dette området og de faktiske håndhevelsesaktivitetene som gjennomføres. Den andre formen for samordning kan knyttes til utførelsen av håndhevelsen, hvor kommunens trafikkkontrollører får et mer helhetlig ansvar for tilstanden

på gater og veger. Denne organiseringen bidrar også til å redusere kostnadene av tiltaket.

Denne type tiltak kan gjennomføres i andre kommuner som opplever å ha utfordringer på dette området. Forsøket innebærer ikke noen reell myndighetsoverføring, men derimot en utvidelse av myndighet til å håndheve regelverket. Kommunens kontrollører har ikke fått politimyndighet. Det skulle dermed være få formelle hindringer for å gjennomføre denne type tiltak i andre kommuner. En mulighet er å åpne for etablering av slike løsninger ut fra en hensiktsmessighetsvurdering som den enkelte kommune må gjennomføre. Følgende forhold bør vurderes i en slik sammenheng.

- Innholdet og omfanget av tiltaket må vurderes i forhold til forsøplingsproblemets omfang og i hvilken grad den eksisterende ansvarsdeling og utførelse gir tilfredsstillende resultater.
- Hvorvidt tiltaket er egnet i andre kommuner kan bl.a. avhenge av hvordan kommunen har organisert sine tjenester. I Oslo var det i utgangspunktet et stort kontrollørkorps som kunne inkorporere oppgaven i sitt arbeid, noe som reduserer transaksjonskostnadene betraktelig. Ikke alle kommuner har et tilsvarende kontrollørkorps. Kommunene må derfor selv vurdere hva som er den mest hensiktsmessige organiseringen.

## 9 Oppsummering og konklusjon

### 9.1 Hva er et vellykket forsøk?

Forsøkene ble satt i gang for å høste erfaringer med differensiert oppgavefordeling. Ut fra et optimistisk syn på forsøksmetodikken har tanken vært at gode resultater vil tale til fordel for den oppgavefordelingen som prøves ut, mens dårlige erfaringer vil tale imot å innføre slike endringer. Ut fra en mer praktisk og læringsorientert tilnærming, kan forsøkene også bidra til verdifull kunnskap om metoder og arbeidsmåter innenfor den aktuelle oppgaven, selv om det skulle vise seg at den alternative oppgavefordelingen ikke er aktuelt å videreføre.

Den grunnleggende tanken er at endret oppgaveansvar kan føre til at oppgavene løses på andre måter enn innenfor ordinær myndighetsfordeling. Evalueringens hovedoppgave blir dermed å identifisere hvilke endringer i oppgaveløsningen som har funnet sted, karakterisere kjennetegnet ved disse endringene og drøfte om de skyldes selve forsøket eller har sammenheng med andre faktorer som samtidig virker inn på oppgaveløsningen.

Følgende måletemaer er etablert som felles gjennomgående kriterier for å vurdere alle forsøkene:

- Innhold og kvalitet på tjenesten
- Ressursutnyttelse og prioritering
- Demokratisk forankring og politisk interesse
- Nasjonale hensyn og mål

Intensjonen har vært å undersøke om disse sidene ved oppgaveløsningen er ivaretatt på en bedre måte, like godt eller dårligere under forsøkene. Dette har vi dels gjort ved å undersøke hvordan kommunene har ivaretatt den oppgaven som er blitt overført. Videre har det ut fra en helhetlig betraktning vært viktig å undersøke hvordan forsøket har påvirket ressursituasjon og betingelsene for oppgaveløsning hos det forvaltningsorganet som har avgitt oppgaven.

De erfaringene som er beskrevet i denne rapporten, gir ikke entydige svar på disse spørsmålene. I noen av forsøkene er det mulig å identifisere tydelige endringer, som så kan vurderes som gode eller dårlige ut fra de kriteriene som er lagt til grunn. I andre tilfeller er det ikke mulig å påvise klart at kommunen løser oppgavene annerledes enn det som ellers skjer innenfor ordinær forvaltningsmodell. En slik observasjon kan tas til inntekt for at kommunen egner seg like godt som fylkeskommunene eller staten til å ivareta ansvaret. En alternativ vurdering kan være at forsøket ikke er vellykket, siden det ikke oppnås tydelige gevinster eller

---



forbedringer sammenlignet med oppgaveløsningen innenfor ordinær forvaltningsmodell. Noe av grunnen til at det er vanskelig å identifisere klare endringer, kan også ha sammenheng med selve de metodiske mulighetene som forsøksporteføljen har gitt. Det er få kommuner som har drevet forsøk innenfor samme ansvarsområde og det forelå i liten grad beskrivelser av situasjonen før forsøkene, slik at det har vært vanskelig å fastslå hva som er endringene og i hvilken grad de skyldes selve forsøket eller andre faktorer som også virker inn på oppgaveløsningen i forsøkskommunene.

I enkelte av forsøkene er virkningene for den overførte oppgaven utydelige, mens det innenfor tilgrensende oppgaver kan observeres endret oppgaveløsning som følge av nye betingelser for lokal samordning.

I flere av forsøkene er det omdiskutert hva som faktisk oppnås. Og ut fra ulike ståsteder vurderes de samme virkningene ulikt.

Med dette som bakgrunn sammenfattes de erfaringene som er høstet gjennom forsøkene.

## 9.2 Sammenfatning av forsøks erfaringene

I rapporten i 2006 la vi vekt på at forsøkene hadde utløst desentraliseringsgevinster i form av bedre tverrsektoriell og vertikal samordning av oppgaver. Videre viste vi at det også oppsto desentraliseringskostnader ved at flere av kommunene måtte sette av større ressurser til å løse oppgavene. Videre framhevet vi følgende:

- Restfunksjonsproblemer oppsto for flere av forsøkene der den avgivende instansen fikk økte kostnader eller endret ressursgrunnlag til å løse sine gjenværende oppgaver.
- I alle forsøkene ble det registrert lokale mobiliseringseffekter.
- Vi fant ikke indikasjoner på at nasjonale hensyn for den enkelte oppgavene ble svekket gjennom den kommunale oppgaveløsningen.
- Økt lokalpolitisk bevissthet og sterkere lokaldemokrati var et uttalt mål med alle forsøkene, men det varierte en del hvor mye de folkevalgte i kommunen faktisk involverte seg eller behandlet saker om de nye oppgavene. Forsøkene reiser også prinsipielle demokratiske problemer, særlig i forsøk som innebærer at kommunen overtar ansvaret for fylkeskommunale oppgaver. Velgerne i forsøkskommunen har innflytelse over fylkeskommunale prioriteringer som gjelder tjenester til innbyggere i andre kommuner.

Gjennomgangen i kapitlene foran viser at disse virkningene bekreftes ved forsøkernes avslutning. På noen punkter er det grunn til å nyansere bildet etter informasjonsinnhentingen i 2007, noe som kommenteres med

utgangspunkt i en samletabell der de mest sentrale observasjonene fra forsøkene oppsummeres.

Tabell 9.1 Skjematisk oppsummering av hovedobservasjoner i forsøkene, basert på de foregående kapitlene

	<b>Innhold og kvalitet</b>	<b>Ressursutnyttelse og prioritering</b>	<b>Demokratisk forankring og politisk interesse</b>	<b>Nasjonale hensyn og mål</b>
<b>Videregående opplæring</b> Båtsfjord	Frafallet minimert. 13-årig løp – felles faglig plattform. Positive effekter for lokalsamfunnet. Tilfredse elever. Elevprestasjoner som ellers	God lokal utnyttelse av personell Økte kostnader for fylkeskommunen, som dekker halve tilbudet for søkere fra kommunen	Sterkt lokalt engasjement Lokale ressurspersoner mobiliseres	Ivaretar kravene til valgfrihet, opptak, eksamen. God faglighet og kompetanse.
<b>Barnevern</b> Trondheim	Nye metoder. Bedre tjenester for brukerne. Bedre tiltakskjeder - helhetlig tjeneste. Alternativ og økt bruk av institusjon	Stor vekst i aktivitet. Bedre kostnads-effektivitet Kompetanse- og ressurstap for Bufetat	Mange saker til bystyret, stort politisk engasjement	Bedre og tidligere tiltak, men kanskje skjev tiltaksprofil
<b>Arbeidsmarked</b> Oslo	Strid om resultatene. Kommunen: Bedre for brukerne NAV: Kritisk	Tap for NAV/Aetat Gevinst for kommunen Billigere kommunale tiltak	Sterk lokal politisk interesse for oppgaven	Målgruppe-forskyvning versus god effekt for brukerne på tiltak
<b>BU-midler</b> Valdres Nord-Gudbrandsdal	Lokalt basert utviklingsstrategi Nærhet til brukerne. Flere søkere/brukere	Bedre kobling til kommunale virkemidler. Staten utfører adm. oppgaver	Styrket utviklingsrolle. Lokal landbrukspolitikk. Stort engasjement	Retningslinjene følges. Forsvarlig saksbehandling, men staten usikker på kompetanse, nærhet og kvalitet
<b>Kulturminner</b> Kristiansand Stavanger Bergen	Bedre kobling mellom plan/bygg og kulturminner. Tettere oppfølging av private – men delte erfaringer. Få saker i Stav. & Kr. Sand	Kulturminner styrket i lokale prosesser. Stramme ressursrammer i Bergen.	Kulturminner høyere på lokal dagsorden. Økt bevissthet	Uendret tap av kulturminner. Streng praksis
<b>Vei og trafikk – skilt og oppmerking</b> Drammen	Mer helhetlige løsninger, raskere saksbehandling	Effektiv beslutnings-prosess. Bedre koordinering med planlegging	Moderat politisk oppmerksomhet. Administrativ forenkling primært	Følger nasjonale krav
<b>Uterom forsøpling</b> Oslo	Politivedtektene håndheves i større grad. God måloppnåelse	Økt lokal ressursinnsats. Større effektivitet	Potensielt økt legitimitet for lokale vedtekter	Mer like-behandling. Rettsikkerhet ivaretas

I tre av forsøkene er det utbredt enighet om at kommunen har oppnådd positive resultater. Det gjelder forsøkene med *skiltmyndighet og oppmerking av vei* i Drammen, *kommunal håndhevelse av politivedtekter* i Oslo og særlig det kommunale ansvaret for *barneverntjenestene* i Trondheim.

Bufetat framhever at Trondheim kommune driver et kvalitativt godt utviklingsarbeid og at kommunens gode kompetanse sørger for meget gode resultater. For kommunen er de gode resultatene et argument for å videreføre kommunalt ansvar, mens de samme resultatene sett fra statlig side tilsier at de faglige ressursene i kommunen bør integreres i Bufetat, slik at region Midt-Norge kan få et større fagmiljø og saksomfang som er mer på linje med sammenlignbare regionkontorer i landet. Dette illustrerer poenget om restfunksjonsproblematikk. Det kommunale ansvaret har stimulert en lokal entusiasme og et lokalt engasjement som har videreutviklet tjenesten til beste for brukerne. Dermed har forsøket bidratt til læring om faglige metoder innenfor barnevernet. Som metode for å prøve ut alternativ forvaltningsutforming, viser forsøket at et kommunalt ansvar kan fungere godt. Men samtidig synliggjør forsøket dermed også hva det regionale forvaltningsnivået (i dette tilfellet Bufetat Midt-Norge) taper i kompetanse og ressurser når regionhovedstaden står utenfor.

I tre av forsøkene trekker kommunene fram positive lokale effekter og legger vekt på god resultatoppnåelse, mens de som har gitt fra seg myndigheten eller oppgaven dels legger vekt på andre sider av aktiviteten og dels bestrider de positive virkningene. Dette kommer særlig fram i følgende forsøk:

- *Arbeidsmarkedstiltak:* Oslo kommune opplever at bydelene på en effektiv måte har gjennomført kvalifiseringstiltak overfor arbeidssøkere med sosialhjelp som hovedinntektskilde. Kommunen rapporterer at den har oppnådd vellykket aktivisering av en gruppe med marginal arbeidsmarkedstilknytning. Fra NAV og tidligere Aetat framheves det at bydelene har hatt andre rammebetingelser for å drive sine kvalifiseringstiltak, at innsatsen har vært rettet mot andre grupper enn det som NAV ellers prioriterer, og at NAV-reformen skal fange opp samordningsbehovene mellom kommunale og statlige virkemidler som forsøket har prøvd ut
- *Videregående opplæring:* Det er liten tvil om at frafallet er redusert i Båtsfjord, at det er utviklet et mer helhetlig 13-årig løp og en bedre kobling til lokalt næringsliv. Disse virkninger kan særlig tilskrives at det gjennom forsøket i Båtsfjord er opprettet et lokalt skoletilbud som ellers ikke ville ha blitt gitt. Det er mer usikkert om de samme virkningene i like stor grad kunne observeres i et forsøk der kommunen overtok ansvaret for en videregående skole som allerede hadde et etablert og innarbeidet tilbud i kommunen. Fylkeskommunen opplever at opplæringsbudsjettet er svekket som følge av forsøket og legger vekt på at det er fylkeskommunen som sikrer tilbudet til den halvparten av elevene som ikke går på skole i Båtsfjord. Fylkeskommunen framhever at den arbeider med tiltak og prosjekter som søker å forebygge og redusere frafall blant

ungdom som må flytte hjemmefra i andre kommuner der utfordringer er de samme som i Båtsfjord.

- *Kulturminneforsøkene*: Kommunene anser forsøkene som svært positive, og framhever særlig den økte interne oppmerksomheten om kulturminnehensyn, bedre og tidligere integrering av kulturminnehensyn i plan- og byggesaksprosesser og en tettere kontakt med brukere. I Bergen framkommer det en del kritiske kommentarer fra brukere og berørte til kommunens rolleutøvelse, men bildet er ikke entydig. Saksomfanget er beskjedent i Stavanger og Kristiansand, virkningene som beskrives gjelder formelt sett saker og planprosesser som ikke dreier seg om fredete bygg og anlegg, mer om bevaringsinteresser som kommunene etter ordinær myndighetsfordeling allerede har ansvar for. Riksantikvaren og tildels fylkeskommunen stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten i å overføre ansvar for saker som i praksis har lite omfang i kommunene.

Forsøket med *ansvar for BU-midler* til regionrådene i Nord-Gudbrandsdalen og Valdres faller i en mellomkategori. Her trekkes det fram en rekke positive lokale virkninger, mens Innovasjon Norge og Fylkesmannens landbruksavdeling stiller seg mer avventede til resultatene og peker på visse mindre administrative komplikasjoner.

### 9.3 Permanent differensiering?

I hvilken grad forteller så disse forsøkene noe om egenskapene til et system der oppgavefordelingen differensieres permanent?

Her vil vi først påpeke at de ti forsøkene i begrenset grad er egnet til å belyse systemmessige sider ved et alternativt system til dagenes generalistkommunesystem. Vi tenker da på et system der oppgavefordelingen for eksempel varierer systematisk ut fra fastlagte kommunekjennetegn, eller ved at det etableres et system med A-kommuner, B-kommuner og C-kommuner som har forskjellig oppgaveportefølje og myndighet. I vår første rapport i 2005 drøftet vi mulige fordeler og ulemper med et slikt system på mer teoretisk grunnlag<sup>10</sup>.

Erfaringene som er høstet gjennom disse ti forsøkene gir imidlertid grunnlag for å peke på noen forutsetninger for at kommuner skal kunne overta ansvar for de oppgavene som omfattes av forsøkene. Virkningene som er oppsummert ovenfor viser noen av de konsekvensene som kan oppstå, av tilsiktet og mer utilsiktet karakter. Samtidig er det viktig å minne om at de observasjonene som er gjort i forsøkene, ikke uten videre

---

<sup>10</sup> AGENDA (2005): *Bør kommunene ha forskjellige oppgaver? Generalistkommuneprinsippet og differensiert oppgavefordeling*

---

kan generaliseres til andre kommuner eller fagområder. Vi har heller ikke grunnlag for å si noe om en differensiering som innebærer sentralisering av ansvaret, for eksempel fra kommuner til fylkeskommune eller stat, det vi kalte ”avlastning” i vår første rapport i 2005.

En mer avgrenset forståelse av begrepet differensiert oppgavefordeling, er kanskje også i samsvar med signalene i St. meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*, om å åpne for differensiering ”på enkelte, avgrensede områder (...) som et supplement til generalistkommunesystemet”.

En permanent differensiering bør vurderes ut fra forutsetninger på kommunenivå og på systemnivå. Videre dreier det seg om prosessuelle krav knyttet til innføring, utvelgelse og eventuell varighet for slik differensiering.

### **Forutsetninger på kommunenivå**

Forsøkene viser at følgende lokale forutsetninger har betydning når oppgaveplasseringen skal vurderes:

- Kommunestørrelse
- Lokalt omfang av oppgave og saksmengde
- Lokal kompetanse
- Lokal interesse

Disse forutsetningene bør vurderes i sammenheng når det skal tas stilling til om den aktuelle oppgaven kan overføres til en kommune.

*Kommunestørrelse* er den strukturelle faktoren som vanligvis tillegges vekt. Forsøkene viser at kommuner med få innbyggere kan overta ansvaret for *videregående opplæring*, når fylkeskommunen ivaretar støttefunksjoner. Ideen har ellers vært at det er store kommuner eller senterkommuner som kunne være kandidater til å overta denne oppgaven. Erfaringene fra Båtsfjord har først og fremst interesse som et forsøk med desentralisert skoletilbud, der gode resultater oppnås fordi det tilbys et lokalt skoletilbud i en kommune som ellers ikke ville hatt det. Som modell for å ivareta utdanningsbehovene til ungdom i små kommuner med lang reiseavstand til nærmeste videregående skole, er derfor kommunalisering av ansvaret en relevant modell.

Det er ellers bare BU-forsøkene som omfatter distriktskommuner med relativt lavt innbyggertall. Her har den interkommunale modellen vært en nødvendig organisatorisk overbygning for at kommunene skal ivareta sitt ansvar, noe som har fungert godt i begge forsøksregionene. De øvrige forsøkene er gjennomført i større kommuner. Det gjelder ansvaret for andrelinjen i barnevernet, arbeidsmarkedsmidler, kulturminner, skiltmyndighet og politivedtekter.

Alle oppgavene må i tillegg vurderes i lys av de neste forutsetningene.

*Lokalt omfang av oppgavene.* Omfanget av lokal saksmengde har betydning for muligheten til å ivareta kravene til faglighet i oppgaveløsningen. Det kan også være en forutsetning for å sikre rettsikkerhet og likebehandling.

Kulturminneforsøkene er et eksempel på at det kommunale ansvaret blir diskutabelt, fordi saksmengden i to av byene har vist seg å være relativt begrenset. Motsatt viser barnevernforsøket at saksmengden er en viktig forutsetning for å drive faglig utviklingsarbeid og oppnå gode resultater. Den store veksten i saksmengden har i tillegg representert en styringsutfordring og en økonomisk belastning for Trondheim kommune, som den har hatt administrativ og styringsmessige kapasitet til å håndtere innenfor sine rammer. BU-forsøkene har et saksomfang som tilsier at kommunene enkeltvis ville opparbeide lite erfaring og rutine i å håndtere sakene på en enhetlig måte. For de øvrige oppgavene følger saksomfanget mer av befolkningsstørrelsen i kommunene.

*Lokal kompetanse.* Forsøkene viser at kommunene har sikret seg tilstrekkelig fagkompetanse, noe som har vært viktig for å kunne ivareta oppgavene slik de har gjort. I godkjenningen av kulturminneforsøkene ble det lagt vekt på at kommunene hadde kulturminnefaglig kompetanse i form av etablerte posisjoner som byantikvarer. Trondheim kommunes fagmiljø innenfor barnevern ble tillagt vekt da kommunen fikk ansvaret for andrelinjetjenesten. I BU-forsøkene har kompetansen hos det lokale personellet vært kilde til motforestilling fra statlig nivå, men det er vanskelig å peke på erfaringer fra forsøkene som tilsier at BU-midlene ikke er ivaretatt på en faglig kompetent måte.

Kompetansekravene dreier seg dels om at kommunen må ha fagfolk som tilfredsstiller formelle utdanningskrav, eller at det er mulig å rekruttere folk med slik kompetanse. Det handler også om det i kommunen bør være et visst fagmiljø til å håndtere den nye oppgaven. Innenfor ordinær oppgavefordeling er kompetansekrav imidlertid en forutsetning som vanligvis ikke operasjonaliseres. Det forutsettes så å si at kommunene skaffer seg den nødvendige kompetansen når de får tildelt ansvar for en oppgave. Innenfor enkelte stillinger og funksjoner følger det av særlovgivningen at visse kvalifikasjonskrav skal oppfylles (kommunelege, grunnskolelærer, førskolelærer, barnvernskonsulent, helsesøster osv.), mens det innenfor andre saksfelt ikke er regulert. Dette tilsier at kommunene må stilles overfor de samme kompetansekrav som fylkeskommunen har, eller som staten stiller til seg selv, hvis en eventuell permanent oppgavedifferensiering innenfor disse oppgavene skal innføres.

*Lokal interesse.* Det lokale politiske og faglige engasjementet og den lokale interessen for oppgavene har vært en viktig drivkraft i alle de forsøkene vi har fulgt. Dette tilsier at en eventuell permanent differensiering bør legges opp slik at det er de kommunene som ønsker å overta en oppgave som får anledning til det. Et regulert system der noen kommuner pålegges en annen oppgaveportefølje enn andre kommuner, vil neppe fungere.

Når sterk lokal interesse i et saksfelt kombineres med utvidet ansvar innenfor det samme feltet, ser det ut til å stimulere en slags pionerånd som motiverer til å oppnå gode resultater, jakte på nye metoder og løsninger. Alle forsøkskommunene har vært opptatt av å nå gode resultater. Slike utviklingsprosesser kan finnes også innenfor den ordinære forvaltningen, men utfordringen er å finne fram til de drivkreftene som utløser slikt fornyingsarbeid. En permanent mulighet til å differensiere ansvaret mellom kommuner, kan være et forvaltningspolitisk virkemiddel i en slik sammenheng.

### **Systemforutsetninger**

Med systemforutsetninger sikter vi til at differensiering må innpasses slik at alle aktører innenfor forvaltningssystemet har gode rammebetingelser til å løse sine oppgaver. Forsøkene har vist at følgende forhold er sentrale:

- Omfanget av differensiering
- Finansieringen
- Rettslig grunnlag

*Omfanget av differensiering.* Hvis mange kommuner eller en stor kommune overtar ansvaret for oppgaver som ordinært ligger på regionalt nivå, enten det er fylkeskommunalt eller statlig, viser forsøkene at det kan oppstå flere typer systemmessige ubalanser. BU-forsøkene i Oppland omfatter 40 % av BU-rammen i Oppland. Hvis slik differensiering skulle gjøres permanent eller innføres for flere regionråd, melder det seg spørsmål om hvordan behovene i de gjenværende regionene skulle håndteres. Dette taler for å begrense omfanget innenfor samme fylke. Det kan også være behov for vurdere rammene på tvers av regionene mer fleksibelt, noe som tilsier at BU-rammen ikke fryses som en fast årlig andel til regionrådene.

Lignende virkninger trekkes fram om barnevernforsøket i Trondheim. Bufetat sier at de savner selve lokomotivet i utviklingen av det statlige barnevernet når regionhovedstaden står utenfor. I omfang representerer Trondheim en firedel av alle barn og unge i region Midt-Norge.

Skoleforsøket i Båtsfjord illustrerer en annen variant av den samme tematikken. En begrenset reduksjon i elevtallet gir ikke handlingsrom for

å endre klasse- og skolestruktur i fylkeskommunen, mens rammetilskuddet har gått ned. Uttrekket har utløst mye diskusjon om de økonomiske rammebetingelsene for Finnmark fylkeskommune. Hvis tilsvarende differensiering f.eks. skulle gjøres gjeldende for Bergen kommune, ville halvparten av elevgrunnlaget for Hordaland fylkeskommune forsvinne. Da må selve finansieringsmodellen tenkes gjennom. Videre melder det seg et spørsmål om selve valgordningen til fylkestinget. Velgerne i Bergen utgjør anslagsvis halvparten av velgerne Hordaland, og ville i et slikt system oppnå stor politisk innflytelse over prioriteringen av skoletilbudet til elevene i alle andre kommuner i Hordaland enn Bergen.

*Finansiering.* Grunnprinsippet for å finansiere kommunal aktivitet er enkelt: Når en oppgave overføres til kommunen skal ressursene følge med. Kulturminneforsøket i Bergen viser at det ikke er entydig hvordan omfanget av en oppgave skal defineres. I Trondheim har nivået vært låst til Trondheims andel av det fylkeskommunale barnevernet i siste år før forsøket. Når aktiviteten i Trondheim så øker mer enn i resten av regionen, opplever kommunen at den kommer i en økonomisk skvis. Finnmark er misfornøyd med uttrekket. Erfaringene viser at finansieringen kan skape misnøye både hos mottaker og avgiver.

I et system med permanent differensiering vil det være viktig å konkretisere prinsippene for finansiering. Store tjenesteytende oppgaver er gjerne finansiert i et system med objektive kriterier som eventuelt kan anvendes. Når rene myndighetsoppgaver overføres til enkeltkommuner, er det vanskeligere å slå fast hva det objektive ressursbehovet er.

*Rettslig grunnlag.* Forsøkene er basert på hjemlene i forsøksloven. De gir bare adgang til tidsavgrensede forsøk. En permanent adgang til å differensiere oppgavefordelingen krever at det i særlovgivningen tas inn hjemler som kan åpne for slik differensiering. I NAV-reformen ble det f.eks. tatt inn en slik hjemmel i lovverket. Oppgavefordelingen etter kulturminneloven er regulert i kulturminneforskriften. Tilsvarende må eventuelt tas inn i opplæringsloven, barnevernloven osv for at den oppgavefordelingen som er prøvd ut skal kunne videreføres. I et slikt hjemmelsgrunnlag bør det også være regulert om en slik differensiering for den enkelte kommune innføres som permanent ordning eller for en tidsavgrenset periode. Erfaringene fra forsøkene viser at det tar tid å innarbeide og etablere den nye oppgaven i kommunen. Videre oppfattes utsiktene til en mulig avslutning eller reversering etter fire års forsøksvirksomhet som lite motiverende i forsøkskommunene. Dette tilsier at det i en modell med permanent adgang til å differensiere, må gjøres en avveining mellom behovet for å motivere de kommunene som ønsker å overta en oppgave, opp mot behovet for å kunne slippe andre kommuner til på det samme feltet.

---



### **Prosessuelle forutsetninger**

I en permanent modell for differensiering, vil det måtte utvikles prosessuelle ordninger som er tydelige for kommunen og håndterbare for den myndigheten som skal fastsette selve differensieringen. Det mest krevende er antakelig å fastlegge seleksjonskriterier. Hvilke kommuner skal få adgang til å overta oppgavene?

Ovenfor har vi pekt på en del kommunale og systemmessige forutsetninger som bør vurderes i forbindelse med at kommuner eventuelt får adgang til å overta de oppgavene som er prøvd ut i denne forsøksperioden. Forsøkserfaringene gir ikke entydige svar på hvordan disse forutsetningene skal konkretiseres til kriterier. Kanskje det heller ikke er overkommelig å utarbeide slike seleksjonskriterier, og at en prosess som sørger for at de forutsetningene som er nevnt ovenfor blir vurdert, vil være et tilstrekkelig og hensiktsmessige system.

En permanent ordning for å differensiere oppgavefordelingen bør også inneholde et system for å avslutte differensieringen. Hvis kommunen ikke ivaretar oppgaven på en forsvarlig måte, må det fastsettes hva som skal til for å avvikle eller vende tilbake til ordinær modell.

I våre ti forsøk har vi fanget opp enkelte kritiske merknader og spredte ønsker om at forsøket bør avsluttes, men kritikken bunner ikke i så graverende forhold at det har vært vurdert seriøst å avrunde forsøkene.

## **9.4 Forsøkene som metode**

Forsøkene har generert utviklingsarbeid og kunnskapsutvikling innenfor alle de oppgavefeltene som er berørt. Slik sett har forsøkene som regisserte læringsarenaer vist seg å være en fruktbar metodikk.

Som verktøy for å utvikle eksperimentbasert kunnskap om egenskapene ved et system med differensiert oppgavefordeling, har imidlertid disse forsøkene vært krevende. Det handler kanskje mer om selve forsøksporteføljen enn om metodikken. Ideen har vært at forsøkene kunne gi grunnlag for å trekke mer generelle konklusjoner om egenskapene ved et slikt system, ut over de oppgavene som har vært omfattet av forsøksvirksomheten.

Ovenfor har vi trukket fram virkninger som vil måtte håndteres i et system med differensiert oppgavefordeling. På den annen side er erfaringene begrenset til å gjelde disse sektorene og et avgrenset antall forsøk. Hvordan disse egenskapene vil arte seg for differensiering på andre oppgavefelt eller i et annet omfang, kan disse forsøkene vanskelig si noe klart om. Her må forsøksmetodikken eventuelt suppleres med mer tradisjonell utredning og analyse.

De ti forsøkene er meget heterogene, og det er i liten grad iverksatt parallelle forsøk som gir grunnlag for sammenligninger. Erfaringene er til dels også lite entydige og gir stort rom for tolkning og diskusjon. Isolert sett kan det betraktes som en berikelse for muligheten til en demokratisk og opplyst debatt. Men ulempen kan være at erfaringsmaterialet også gir muligheter til å hente de argumentene som passer egen versjon. Forsøk som metode i forvaltningsutviklingen åpner dermed for en diskusjon både om hva som er de faktiske virkningene og om hvordan virkningene skal vurderes. Vi befinner oss med andre ord langt unna idealet om kontrollerte eksperimenter i naturvitenskapelig forstand.

Disse sidene ved forsøksmetodikken bør både forsøksenhetene og godkjenningsmyndigheten ha et bevisst forhold til allerede når forsøk planlegges og settes i gang. Ideen med kommuneforsøk er at de skal springe ut av lokale utviklingsbehov. Men dette trenger ikke bety at de utelukkende baseres på en modell der kommunene er initiativtakere. I en situasjon der staten ønsker at forsøkene skal gi kunnskap om systemmessige egenskaper på tvers av en rekke oppgavefelt, bør departementene som sentral godkjenningssinstans i større grad vurdere om helheten i forsøksporteføljen til sammen gir et godt grunnlag for å utvikle slik kunnskap. Særlig i forsøk som dreier seg om kontroversielle endringer faglig og politisk, vil slike forsøkspolitiske rammebetingelser kunne styrke legitimiteten til den kunnskapen som utvikles gjennom forsøk.

Det er også en observasjon at forsøkskommunene i varierende grad har lagt vekt på de systemmessige perspektivene i forsøksutviklingen. De retter oppmerksomheten mest mot betydningen av forsøkene for egen kommune og er opptatt av at erfaringene tilsier at de får fortsette med modellen. Bevisstheten om at de gjennomfører forsøket på vegne av forvaltningen for å finne ut om et kommunalt ansvar er bedre egnet enn statlig eller fylkeskommunalt, er ikke særlig uttalt.

Selve etableringen av forsøkene skaper i seg selv lokale forventninger om at modellen blir videreført, selv om det dreier seg om et tidsavgrenset forsøk. Utsiktene til at forsøkene avvikles og at ansvaret kan tilbakeføres til stat eller fylkeskommune, møter derfor liten lokal forståelse. Sett fra sentralt statlig nivå kan det dermed være politiske gevinster knyttet til å sette i gang forsøk, mens det kan oppstå større politiske omkostninger ved å avslutte dem når forsøksperioden går mot slutten.

## 9.5 Konklusjon

Regjeringen har i St. meld. nr 12 (2006-2007) slått fast at generalistkommunesystemet skal ligge til grunn som hovedprinsipp for organisering av kommunene.

---

Forsøkene med differensiert oppgavefordeling har avdekket et engasjement og en utviklingskraft som viser at diskusjonen om avvikende oppgavefordeling vil være levende også innenfor et slikt system. Erfaringene viser at det er håndterlig for staten å åpne for en slik differensiering og at det kan være gevinster å hente. I rapporten trekkes det også fram ulemper og omkostninger som følger av forsøkene.

Det blir opp til departementene å vurdere om de gevinstene som er påpekt veier tyngre enn ulempene, når de skal gjøre en konkret vurdering av om de enkelte oppgavene skal være omfattet av differensiering. Denne rapporten lanserer noen forslag til hvordan slikt system i så fall kan praktiseres.