

Kommunal- og regionaldepartementet

Forsøk med differensiert oppgavefordeling

Evaluering av kommuneforsøkene

Kommunal- og regionaldepartementet

Forsøk med differensiert oppgavefordeling

Evaluering av kommuneforsøkene

AGENDA Utredning & Utvikling AS
Malmskrivervn 35 • Postboks 542 • 1302 Sandvika
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01
Ref: R4688-3

AGENDA Utredning & Utvikling AS

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

Oppdragsgiver:	KRD		
Rapportnr.:	R4688-3		
Rapportens tittel:	Forsøk med differensiert oppgavefordeling		
Spesifikasjon:			
Tidsfrist:		Iflg	
Ansvarlig:	Tor Dølvik		
Kvalitetssikring:	Geir Vinsand	Verifisert:	
			(dato) (sign)

Forord

Med dette legger AGENDA fram sin tredje rapport i tilknytning til evalueringen av forsøkene med differensiert oppgavefordeling.

Rapporten tar for seg erfaringene fra de ti kommuneforsøkene etter to års forsøksvirksomhet. I rapporten beskrives forsøkene innhold, erfaringer med forsøksvirksomheten sett fra ulike aktørers ståsted og resultater som kan spores hittil i forsøksperioden.

Arbeidet er utført av et prosjektteam med Tor Dølvik som prosjektleder, Geir Vinsand som medarbeider og kvalitetssikrer og Morten Stenstadvold som medarbeider.

Vi takker informantene i forsøkskommunene for bidrag i form av samtaler, intervjuer og informasjonsinnhenting. Departementets referansegruppe er orientert om arbeidet på flere møter, og har gitt verdifulle kommentarer. I KRD har Sigrid Angen, Janne Corneliusen og Martin Hill Oppegaard vært kontaktpersoner. Alle takkes for konstruktivt samarbeid.

Sandvika, 7. april 2006

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Innhold

1	INNLEDNING	9
	1.1 Bakgrunn og formål	9
	1.2 Problemstillinger og metode	10
	1.3 Oversikt over forsøkene	11
2	VEI OG TRAFIKK I DRAMMEN	13
	2.1 Bakgrunn og innhold i forsøket	13
	2.1.1 Mål for forsøket	14
	2.1.2 Innholdet i myndighetsoverføringen	14
	2.2 Gjennomføring og organisering	15
	2.3 Erfaringer og resultater	19
	2.4 Oppsummering og konklusjon	21
3	VIDEREGÅENDE OPPLÆRING I BÅTSFJORD	22
	3.1 Bakgrunn og mål	22
	3.2 Kort om Båtsfjord kommune	23
	3.3 Gjennomføring, organisering og omfang	26
	3.3.1 Økonomisk omfang	27
	3.3.2 Skoletilbud og elevenes tilpasninger	29
	3.4 Erfaringer og vurderinger	32
	3.4.1 Kommunens erfaringer	32
	3.4.2 Fylkeskommunens erfaringer	33
	3.4.3 Inntrykk fra brukere og andre berørte	35
	3.5 Samlet vurdering	35
	3.6 Oppsummering og konklusjon	38
4	BARNEVERN I TRONDHEIM	39
	4.1 Bakgrunn og innhold i forsøket	39
	4.2 Gjennomføring og organisering	40
	4.3 Utviklingen i forsøket	41
	4.4 Sammenfatning	45
	4.5 Konklusjon	47

5	KULTURMINNEFORSØKENE I BERGEN, KRISTIANSAND OG STAVANGER	49
5.1	Bergen	50
5.1.1	Bakgrunn og oversikt over aktiviteter i forsøket	50
5.1.2	Organisering og gjennomføring av forsøket	52
5.1.3	Erfaringer hittil i forsøksperioden	55
5.2	Stavanger	57
5.3	Kristiansand	58
5.3.1	Bakgrunn og innhold	58
5.3.2	Gjennomføring og organisering	59
5.4	Oppsummering og konklusjon	60
6	BYGDEUTVIKLINGSMIDLER I VALDRES OG NORD- GUDBRANDSDALEN	63
6.1	Generell bakgrunn	63
6.2	Innhold og mål med forsøket	64
6.3	Strukturelle kjennetegn	65
6.3.1	Valdres	65
6.3.2	Nord-Gudbrandsdalen	68
6.3.3	Oppland og forsøksregionene	69
6.4	Gjennomføring og organisering i Valdres	70
6.4.1	Mobilisering, organisering og saksbehandling	70
6.4.2	Valdresstrategien	72
6.4.3	Omfang og innretting på BU-støtten	75
6.5	Gjennomføring og organisering i Nord- Gudbrandsdalen	77
6.5.1	Mobilisering, organisering og saksbehandling	77
6.5.2	Omfang og innretting på BU-støtten	79
6.6	Erfaringer hittil i forsøkene	80
6.7	Konklusjon	81
7	KOMMUNALT ANSVAR FOR ARBEIDSMARKEDSTILTAK I OSLO	83
7.1	Bakgrunn	83
7.2	Mål og innhold	84
7.3	Overordnet organisering av forsøket	84
7.4	Erfaringer og resultater	86
7.4.1	Kvalitet på tjenesten	86
7.4.2	Ressursallokering	89
7.4.3	Produktivitet	90
7.4.4	Innretning på tjenesten	91
7.4.5	Betingelser for statlig styring	92

7.4.6	Lokaldemokrati	92
7.5	Aktørperspektivet: mottaker, avgiver, brukere	93
7.6	Vurdering i forhold til måletemaene	94
7.7	Oppsummering og konklusjon	95
8	UTEROM OG FORSØPLING I OSLO	98
8.1	Bakgrunn og innhold i forsøket	98
8.1.1	Målene med forsøket	98
8.1.2	Innholdet i myndighetsoverføringen	99
8.2	Gjennomføring og organisering	99
8.2.1	Implementering og organisering	99
8.2.2	Gjennomføring	100
8.2.3	Ressursinnsats	102
8.2.4	Resultatrapportering	102
8.3	Erfaringer og resultater	103
8.3.1	Aktørperspektivet: mottaker, avgiver, brukere	103
8.3.2	Måletemaene	104
8.4	Oppsummering og konklusjon	105
9	LÆRDOMMER OG VIDERE REFORMARBEID	107
9.1	Vurdering av kommunesystemet	107
9.2	Sammenfatning av forsøkserfaringene	109
9.3	Fra forsøk til reform?	112

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Kommunal- og regionaldepartementet har initiert en rekke forsøk med differensiert oppgavefordeling. Forsøkene ble satt i gang 1. januar 2004 og skal vare til 31. desember 2007, med mulighet for forlengelse. Ett av forsøkene (Båtsfjord) startet i august 2003 og er forlenget til 2009.

Forsøkene omfatter desentralisering av en del statlige og fylkeskommunale oppgaver til kommunalt nivå. Det er også godkjent en del forsøk på fylkeskommunalt nivå, som faller utenfor rammen av denne rapporten.

Forsøkene ble etablert som direkte oppfølging av reformdiskusjonen etter oppgavefordelingsutvalgets utredning (NOU 2000:22) og den etterfølgende politiske behandlingen. Spørsmålene om forvaltningsutforming og oppgavefordeling hadde også vært tatt opp i en rekke tidligere offentlige utredninger og meldinger på 1980 og -90-tallet, både i forbindelse med sektorpolitiske reformer (helse, utdanning, næringspolitikk, eldreomsorg mv), og i mer prinsipielle kommune- og forvaltningspolitiske utredninger (bl.a. ny kommunelov 1992, Christiansenutvalget 1992, stortingsmeldingen om statlig styring 1993).

Forsøkene er dermed initiert av staten for å høste erfaringer med alternative måter å plassere oppgaveansvaret mellom forvaltningsnivåene på. Samtidig springer forsøkene ut av et lokalt engasjement og ønske om å skape løsninger som er bedre tilpasset lokale behov.

Ideen med forsøksmetoden i slikt forvaltningspolitisk utviklingsarbeid er å bidra til erfaringsbasert kunnskap om hvordan alternativt oppgaveansvar fungerer.

Formålet med evalueringen er å beskrive resultater som oppnås i forsøkene og analysere virkningene av oppgaveoverføringen. Den grunnleggende antakelse er at oppgaveoverføringen fører til endringer i måten oppgavene blir løst på.

Denne rapporten baserer seg på erfaringer etter to års drift i forsøkene. Det gjenstår to år av forsøksperioden, og det er derfor grunn til å tro at innholdet i dem fortsatt vil kunne utvikle seg og endre karakter. I enkelte av forsøkene har arbeidet heller ikke kommet i full gang før i 2005, blant annet som følge av sen igangsetting, og det vil være for tidlig å trekke endelige konklusjoner om resultater. Men i hovedsak er det etter to års drift høstet erfaringer som gir grunnlagt for å framheve noen sentrale egenskaper ved forsøkene.

Resultatene fra forsøkene skal inngå i en diskusjon om kommunesystemets framtidige utforming, der spørsmålet om generalistkommunesystemets utforming er stilt under debatt. Prinsippet om generalistkommuner dreier seg om at kommunene skal ha det samme og enhetlige ansvaret, uavhengig av strukturelle kjennetegn, som befolkningsstørrelse, beliggenhet og geografisk utstrekning. Alternativet til et slikt system kan være at oppgaveansvaret differensieres, ut fra ulike lokale forutsetninger.

I vår første rapport¹ drøftet vi prinsipielle kjennetegn ved generalistkommunesystemet opp mot ideen om et system med differensiert oppgavefordeling. Der skisserte vi en modell for hvordan et system med differensiering kunne tenkes utformet. Dette er både et politisk og faglig spørsmål. Denne rapporten kan levere noen faglige beskrivelser av hva som skjer i noen avgrensede forsøk, som bidrag til den politiske vurderingen av hvilke forhold det er viktig å legge vekt på når det skal tas stilling til framtidig forvaltningsutforming og oppgavefordeling.

1.2 Problemstillinger og metode

Vi har lagt opp til at følgende felles måletemaer skal kartlegges i evalueringen av forsøkene:

- (1) *Ressursallokering*: Hvilke konsekvenser har oppgaveendringen for ressursbruk hos mottaker og avgiver og for den samlede offentlige ressursbruken? Hva er virkninger for prioritering av øvrige oppgaver?
- (2) *Innretning på tjenesten*: Hvilke endringer kan observeres i tjenesteinnhold eller oppgaveutføring i forhold til mål og forutsetninger, innenfor de rammer som settes av lovverk og nasjonale forskrifter? I dette ligger også at forsøkene kan innebære endret sammenheng i tjenester som underlegges samme forvaltningsmyndighet, og at det kan endre den samlede utnyttelsen av fagkompetanse og virkemidler innenfor tilgrensede oppgaver.
- (3) *Kvalitet på tjenesten*, herunder endret tilgjengelighet, servicenivå og brukerorientering
- (4) *Produktivitet*: Ressursbruk i forhold til mengde tjenester produsert, herunder administrasjonsandeler og prosesskostnader for berørte parter, skalavirkninger av å desentralisere oppgavene
- (5) *Lokaldemokrati*: Endringer i grad av nærhet til innbyggerne, interesse, deltakelse, oppmerksomhet, påvirkningskraft

¹ AGENDA 2005: *Bør kommunene ha forskjellige oppgaver?*

- (6) *Betingelser for statlig styring*: Endringer i styringsdialog, kontaktmønster, kontroll- og tilsynsrutiner, rapporteringsrutiner, innretning av virkemidler

I vurderingen av konsekvensene for kommunesystemet, er vi særlig opptatt av om forsøkene har gitt erfaringer som kan opplyse spørsmålet og debatten om kommunesystem. På hvilke betingelser kan oppgaver eventuelt desentraliseres eller sentraliseres? Gir forsøkene argumenter for generelle oppgavefordelingsreformer, mer differensiert oppgavefordeling eller for å avvise den oppgavefordelingen som prøves ut?

Metoden i arbeidet har basert seg på intervjuer med nøkkelinformanter hos både mottakere og avgiver av oppgaver. Videre er det gjennomgått rapporter, årsmeldinger, regnskaper og offentlig statistikk som beskriver og dokumenterer innholdet i forsøkene.

1.3 Oversikt over forsøkene

Nedenfor er det gitt en skematisk oversikt over involverte aktører og berørte oppgaver i forsøkene.

Til	Overføring fra		
	Stat		Fylkeskommune
	Lokalt	Regionalt	
Kommune	Drammen: Vei- og trafikkregulering		
			Båtsfjord: Videregående opplæring
	Trondheim: Barnevern		
	Bergen: Kulturminner		
	Kristiansand: Kulturminner		
	Stavanger: Kulturminner		
	Oslo: Uterom, forsøpling		
	Oslo: Tiltak Aetat		
Interkommunalt samarbeid		Nord-Gudbrandsdal: BU-midler	
		Valdres: BU-midler	

Figur 1.1 Involverte aktører og berørte oppgaver i forsøkene

Det er til sammen ti forsøk, der alle går ut på at oppgaver er desentralisert til kommuner fra staten og/eller fylkeskommunen.

Tre av forsøkene omhandler *tjenesteytende oppgaver* direkte overfor innbyggerne:

- (1) Overføring av ansvaret for videregående opplæring fra Finnmark fylkeskommune til Båtsfjord kommune
- (2) Overføring av andrelinjetjenesten i barnevernet fra Bufetat Midt-Norge til Trondheim kommune
- (3) Overføring av ansvaret for å gjennomføre deler av kvalifiserings-tiltakene innenfor arbeidsmarkedspolitikken fra Aetat Oslo og Akershus til fire prøvebydeler i Oslo kommune.

To forsøk dreier seg om *utviklingsoppgaver*, der ansvaret for å forvalte landbrukspolitiske virkemidler (BU-midler) er overført fra Innovasjon Norges distriktskontor i Oppland til de interkommunale regionrådene for Valdres og Nord-Gudbrandsdal.

Fem av forsøkene går ut på at *myndighetsoppgaver* er overført til kommunene. Det gjelder de tre kulturminneforsøkene der bykommunene Bergen, Kristiansand og Stavanger har fått overført kulturminne-myndighet fra fylkeskommunene, samt deler av Riksantikvarens tilskudd til fredete bygg og anlegg. Videre gjelder det overføring av ansvaret for skiltmyndighet og trafikkregulering fra politiet, Statens vegvesen og Buskerud fylkeskommune til Drammen kommune. Til slutt gjelder det overføring av ansvaret for å håndheve politivedtektene om renhold av offentlige uterom fra politiet til Oslo kommune.

Tre av forsøkene dreier seg om desentralisering av oppgaver til distrikts-kommuner med lavt folketall (Båtsfjord, Nord-Gudbrandsdal og Båtsfjord), mens de øvrige sju forsøkene innebærer utvidet ansvar for de store bykommunene.

Fire av forsøkene dreier seg om forsøk med desentralisering av fylkes-kommunale oppgaver til kommunene (videregående opplæring og kulturminnevern), mens de øvrige seks omhandler kommunalisering av statlige oppgaver.

2 Vei og trafikk i Drammen

Drammen er det økonomiske, administrative og kommunikasjonsmessige knutepunktet i Buskerud. Kommunen har 57 000 innbyggere. Korte avstander og pendling gjør at Drammen er integrert i Osloregionen. Drammen har i de senere år hatt en betydelig utbygging av veisystemet, med etablering av omkjøringsveier, delvis i tunnel. Dette har muliggjort en betydelig omlegging av trafikkmønsteret i sentrum som ledd i en målrettet sentrumsutvikling for å styrke sentrums rolle som møteplass og sosial arena for bybefolkningen.

2.1 Bakgrunn og innhold i forsøket

Forsøket i Drammen springer ut av kommunes generelle erfaringer med byutvikling, reguleringsaker og arbeidet for et bedre sentrumsmiljø i byen. Drammen kommunen opplevde den ordinære myndighetsfordelingen innenfor vei og trafikkregulering som oppsplittet og ineffektiv. Blant annet for å kunne gjennomføre intensjonene i arbeidet med "Prosjekt miljøsonen Drammen"², så kommunen et behov for bedre samordning og mer helhetlig ansvar for veg- 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.

² "Prosjekt miljøsonen 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.

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. 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 miljøsoner 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 forkjøringsregulering)
- 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 Gjennomføring og organisering

Implementering og organisering

Internt i kommunen er vedtaksmyndigheten delegert fra bystyret via rådmannen til den enkelte virksomhet. Følgende kommunale virksomheter er involvert; Byplan (prosjektleder), Trafikk parkering og torg, Vei, idrett og natur, Kart og geodata og Bygg og bevilningssaker. Disse tjenestene samarbeider nært med det lokale vegvesen og politiet.

Før forsøket gjennomførte kommunen i praksis all vedtaksforberedende saksbehandling, og oversendte sin innstilling til henholdsvis politiet eller vegvesenet. Kommunen gjør det samme arbeidet i forsøksperioden, men treffer vedtakene selv, etter å ha sendt saken på høring til de andre myndighetene. Tidligere formell korrespondanse mellom etatene med anmodning om skiltvedtak, er avløst av en mer uformell kontakt via telefon, e-post eller personlig møter som ledd i høringsprosessen før de kommunale vedtakene.

De fleste skiltvedtak på fylkesvei og privat vei blir klarert med Statens vegvesen før kommunen treffer sine vedtak. Politiet høres i alle saker hvor de tidligere hadde myndigheten før kommunen fatter skiltvedtak. Praksisen i forsøksperioden bygger dermed på de tidligere innarbeidete samarbeidsrelasjonene mellom etatene.

Det holdes faste månedlige samarbeidsmøter i kommunen om saker som skal behandles, der politiet fast mottar invitasjon og vegvesenet inviteres ved behov.

Kommunen har i forsøksperioden utarbeidet:

- Helhetlig plan for fartsgrenser i byene. Det er innført 30 km/t sone i alle boligområder unntatt sentrum

- Samlet plan for samlegatene unntatt sentrum, med 40 km/t fartsgrense
- Kommunedelplan for sentrum, med juridisk bindende bestemmelser om fartsgrenser og utforming av gatene

Erfaringer med praksis så langt i forsøksperioden

Ingen av aktørene opplever at det har skjedd endringer i forvaltningspraksis av betydning som følge av forsøket. Begge myndighetsavgivende etater henviser til tilfeller hvor det har vært uenighet, men opplever at dette knytter seg til enkeltsaker og ikke til at kommunen har innført en ny praksis når det gjelder forvaltning av regelverket.

For å sikre at kommunens praktisering av skiltmyndigheten var i tråd med regelverket og med etablert praksis, videreførte partene ordningen med samarbeidsmøter fra tidligere. Møtene har fungert som et forum hvor saker legges fram og drøftes før kommunen fatter vedtak. Dette sikrer at det er enighet om praksis og at evt. justeringer skjer på bakgrunn av en felles oppfatning av situasjonen. Andre positive erfaringer med disse møtene er:

- Rask saksbehandling – saksbehandlingen ferdigstilles i møtet. Dette medfører at kommunens saksbehandling går raskt.
- Kompetansen på dette området var i utgangspunktet spredt mellom de tre partene. Gjennom møtene oppnås en faglig dialog som bidrar til bedre beslutninger og gir aktørene større trygghet for de vurderinger som gjøres.
- Møtene organiseres ofte som befaringsrunder. Dette gir anledning til å ta opp saker som ikke bare angår skilting, men som kan ha mer generell trafiksikkerhetsmessig relevans. Fra politiets side trekkes det fram at etatens erfaringer fra ulykker osv. er blitt trukket inn i disse befaringsene i sammenheng med vurdering av tiltak på trafikkfarlige punkter.

I dag fungerer denne møteformen svært godt, men det er flere som påpeker betydningen av at det er god personlig kjemi mellom representantene for de forskjellige etatene. Samtidig er alle opptatt av at denne samarbeidsformen bør videreføres. Det trekkes også fram at dette er en form som med hell kunne brukes i andre kommuner.

Fra Statens vegvesens side er en i hovedsak fornøyd med den praksis kommunen har anlagt. Kommune har stadig forbedret sin kunnskap om skilting i positiv retning. Statens vegvesen har ingen bemerkninger til kommunens anvendelse av myndigheten, men mener kommunen kunne bli bedre på den fysiske lokaliseringen av skiltingen. Denne er ikke alltid like klar og logisk. Ifølge Statens vegvesen har det kommet noen reaksjoner (bl.a. fra kjøreskoler) om plassering av skilt. Et annet moment

som Statens vegvesen trekker fram, er at kommunen tidvis bruker lang tid til å gjennomføre de vedtakene som er fattet. Statens vegvesen har også mottatt henvendelser fra publikum om saker som de har avstått til kommunen gjennom forsøket. I flere tilfeller gjelder dette publikum som først har henvendt seg til kommunen, men fått beskjed om å henvende seg til Statens vegvesen. Det kan dermed reises spørsmål om forsøket er godt nok kjent internt i kommunen.

Politiet er svært fornøyd med kommunens oppgaveløsning. Politiet har fått frigjort ressurser til mer operativ virksomhet samtidig som de får påvirkningsmuligheter gjennom samarbeidsmøtene. Politiet kan også vise til situasjoner hvor det har vært uenighet om praktisering av regelverk og konkrete skiltvedtak uten at dette har skapt problemer for samarbeidet.

Politiet ønsker at samarbeidsmøtene også kunne nyttes til å diskutere saker hvor politiet ikke hadde vedtaksmyndighet tidligere.

Ingen av de to aktørene som har avgitt vedtaksmyndighet, har noe ønske om at dette blir tilbakeført til dem. Slik sett er det et klart inntrykk at en ønsker at ordningen skal gjøres permanent.

Saksbehandlingstid og ressursinnsats

Ifølge Drammen kommune er saksbehandlingstidene på skiltsaker blitt vesentlig redusert som følge av forsøket. En hadde tidligere eksempler på at saker kunne ta ett år fra kommunen fremmet saken til rett myndighet fattet endelig vedtak. Kommunen produserer ikke styringsinformasjon om saksbehandlingstider som kan tallfeste evt. innsparinger nærmere. Kommunen mener likevel at besparelsen er stor fordi prosessen gjennomføres internt i kommunen. Med forsøksordningen sparer en den formelle oversendelsen av vedtakssaken til rett myndighet og dennes saksbehandling. Saker kan også legges fram for politisk vedtak uten at en må ta forbehold om andre myndigheters vedtak. Hvis politiet eller Statens vegvesen tidligere fattet vedtak som var problematiske i forhold til kommunes politiske vedtak, kunne det skje at saken måtte behandles på ny. Samlet mener kommunen at disse forholdene bidrar til besparelser både når det gjelder tidsbruk og til bedre kvalitet på vedtakene.

Drammen kommunen har heller ikke oversikt over evt. endringer i ressursbruken som følge av forsøket. Etter kommunens oppfatning er det sannsynlig at ordningen er ressursbesparende fordi saksbehandlingen er blitt enklere og saksbehandlingstiden kortere. Kommunene har overtatt myndigheten uten at det er tilført ekstra ressurser. Et annet besparende forhold er at kommunens saksbehandling er blitt mer helhetlig og at koordinering og samordning er blitt enklere.

Statens vegvesen opplever også at forsøket har avlastet deres saksmengde og således frigjort noen ressurser til andre oppgaver. Heller ikke de har

tallfestet ressursbesparelsen. Saksmengden var i utgangspunktet ikke veldig stor. Statens vegvesen er mer bekymret for at en eventuell avvikling av ordningen etter forsøksperiodens utløp kan medføre økt arbeidsmengde for etaten. Samtidig ligger det an til at Statens vegvesen overtar driftsansvaret for fylkesveier i Drammen fra kommunen. Med driftsansvaret følger ansvaret for skilting i forbindelse med veiarbeid og lignende, noe som medfører noe mer omfattende saksbehandling. Ut fra dette perspektivet ønsker Statens vegvesen at ordningen videreføres.

Den eneste innvending Statens vegvesen har til kommunens saksbehandling, er at en opplever at det kan ta lang tid fra kommunen fatter vedtak til disse blir gjennomført.

Fra politiets side er en klar på at myndighetsavgivelsen har vært ressursbesparende. Da politiet hadde vedtaksmyndigheten var det rutine å inspisere fysisk alle tiltak det skulle fattes vedtak om. Med en saksmengde på 4-5 vedtak hver uke, gikk det fort med en full dag til dette pr. uke. Når sakene nå behandles på det månedlige møtet, er det klart at det frigjøres personellressurser, for eksempel til operativ tjeneste. Gjennom den utstrakte bruk av befaringer i dette møtet ivaretas fremdeles den fysiske inspeksjonen i stor grad. Hvis ordningen opphører vil myndighetsinndelingen i den nye skiltforskriften som trer i kraft 1.6.2006 (Forskrift av 7. oktober 2005 nr. 1219 om offentlig trafikkskilt, veioppmerking, trafikkløssignaler og anvisninger) medføre at politiet får tilbake skiltmyndigheten på de skiltene som det normalt gjøres flest vedtak om i en by som Drammen. Kommunen kan evt. få delegert myndigheten tilbake, men da bare for de kommunale veiene.

Saksmengde

I perioden januar til oktober 2004 ble det i alt gjort 35 skiltvedtak, hvorav 28 tidligere ville vært gjort av Statens vegvesen eller politiet. I 2005 ble det gjort i alt 71 vedtak hvorav 63 tidligere ville vært gjort av Statens vegvesen eller politiet. Forskjellene i antallet kan tilskrives de store trafikkomleggingene i Drammen i perioden.

Saksmengden kan variere avhengig av hva slags tiltak som gjennomføres i perioden. Omlegging til 30 og 40 km/t fartsgrenser i boligområder vil for eksempel innebære mange vedtak.

Samordning i kommunen

Kommunen mener forsøket har skapt grunnlag for en mer enhetlig saksbehandling i kommunen. Når myndighetsrollene innenfor et tiltak ikke er oppsplittet, blir det lettere å legge til rette for samordnede og helhetlige løsninger. Det oppfattes også som brukervennlig at plan- og byggessaksbehandlingen også inkluderer de trafikale forholdene, for

eksempel tillatelser om avkjørsler. Avkjørsler blir nå behandlet av kommunen som en del av byggesaksbehandlingen.

Verken Statens vegvesen eller politiet mener forsøket utfordrer samordning mellom etaten og kommunen. Gjennom møteforumet som er etablert ivaretas også samordningsbehov i den grad slike foreligger.

2.3 Erfaringer og resultater

Aktørperspektivet: mottaker, avgiver, brukere

De erfaringene som formidles av de tre partene i tiltaket, er klar. Forsøket karakteriseres som en suksess, og partene ønsker ikke at ordningen skal avvikles. Kommunen får en mer helhetlig og effektiv saksbehandlingsprosess, mens politiet og Statens vegvesen får frigjort ressurser til andre oppgaver. Ifølge partene realiseres disse gevinstene uten at det skaper problemer på andre områder

Måletemaene

Oppsummert i forhold til de måltemaene som er skissert, er vår vurdering av tiltaket som følger

Ressursallokering og produktivitet

Partene i forsøket har ikke gjennomført analyser og har heller ikke styringsinformasjon som kan gi grunnlag for å fastslå eventuelle ressursbesparelser. Samtidig mener samtlige at ressursbesparelser er oppnådd. For myndighetsavgiverne ligger ressursbesparelsen først og fremst i redusert saksmengde og dermed i redusert ressursbruk med påfølgende frigjøring av ressurser til andre formål. For myndighets-overtaker er det høyere effektivitet og mer rasjonell saksbehandling som oppgis som den største ressursmessige gevinsten. En opplever ikke at den økte saksmengden for kommunen har negative effekter på tjeneste-produksjonen på andre områder. Samlet vurderes tiltaket således som samfunnsøkonomisk positivt.

Innhold i oppgaveløsningen, tjenesten

Innholdet i tjenesteutførelsen har ikke endret seg som følge av forsøket. Kommunens praksis oppleves å være i tråd med forskriftene og med den praksis som var etablert på området før forsøket ble iverksatt. Vi har ikke grunnlag for å vurdere dette uten nærmere trafikkfaglige vurderinger som ligger utenfor rammen av dette oppdraget.

Kvalitet på tjenesten

Partene mener at kvaliteten på det vedtaksarbeidet (saksforberedelser, saksbehandling og vedtak) som gjøres er fullt på høyde med tidligere praksis. Kommuner/byer av Drammens størrelse vil som oftest besitte den nødvendige kompetanse for å gjøre gode vedtak. Implisitt i dette

ligger det en vurdering av at ordningen ikke er like aktuell i mindre kommuner, som kanskje ikke har en like god trafikkfaglig kompetanse.

Det samarbeidsforum som er etablert, kan imidlertid bidra til å veie opp for eventuelle kompetansebrister ved at kompetanse for alle etatene samles og vurderer sakene. Dette kan bidra til kompetanseutvikling og gjøre også mindre kommuner i stand til å skjøtte en slik oppgave.

Virkninger for lokaldemokratiet

Forsøket har en lokaldemokratisk vinkling langs flere dimensjoner. Trafikkregulering og deriblant skilting er ett av flere virkemidler som kan brukes i utvikling av lokalmiljøet i byer og tettsteder. Når kommunen får flere virkemidler å spille på kan dette gi en mer helhetlig politikk med en bedre samordning mellom virkemiddelbruken. Dette kan bidra til å styrke lokaldemokratiet og tiltakenes legitimitet. Effektiviseringen av den politiske saksbehandlingen som forsøket har bidratt til, kan også ha styrket den politiske legitimitet rundt tiltak på området. Den økte bruker-vennligheten antas også å bedre vedtaksmyndighetens legitimitet i befolkningen.

Et annet aspekt er at Statens vegvesen og politiets perspektiv ikke alltid vil være det samme som kommunens. Politiet og Statens vegvesen vil i denne sammenheng primært være opptatt av brukerne i rollen som trafikant og fatte sine vedtak med bakgrunn i dette perspektivet. Kommunen kan ha et bredere perspektiv på brukeren, som trafikant, men også som innbygger og borger. En mulig effekt av dette er at vedtak om skilting kan bli påvirket av vurderinger av andre saksområder, gjennom at kommunen lar andre hensyn få innflytelse på vedtaket. På den ene siden kan dette ses på som en gevinst, gjennom at en oppnår en mer helhetlig vurdering av situasjonen i et område. På den annen side kan dette gjøre kommunens vedtak mindre transparent, fordi premissene for et vedtak ikke nødvendigvis bare knytter seg til trafikale forhold, men også er basert på premisser fra andre saksfelt.

Ifølge våre informanter i Drammen har ikke denne problematikken vært synlig, muligens fordi den faglige dialogen i samarbeidsforumet kontinuerlig bidrar til en vurdering av kommunens praksis.

Betingelser for statlig styring

Forsøket har i prinsippet ingen betydning for statlig styring innen området. Staten legger rammer for virksomheten gjennom de lover og forskrifter som til enhver tid er gjeldene. Samtidig vil statlige tiltak kunne påvirke rammene for samarbeidet gjennom lov- og forskrifts-enderinger og/eller beslutninger om videreføring/avvikling av tiltaket. Implikasjoner av dette drøftes nærmere nedenfor

2.4 Oppsummering og konklusjon

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. Følgende konklusjoner kan trekkes:

Mer helhetlig forvaltning

Kommunen mener forsøket har bidratt til mer helhetlig forvaltning av kommunalt og fylkeskommunalt vei- og gatenett. Forsøket har dermed vært et viktig bidrag til gjennomføring av ”Prosjekt miljøsoner Drammen”.

Raskere og mer likeartet saksbehandling

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

Bredere virkemiddelsett

Kommunen mener et bredere virkemiddelsett har vært en viktig bidragsyter til realiseringen av ”Prosjekt miljøsoner Drammen”

Fra forsøk til reform, eller regelverksendring?

Som tidligere nevnt er partene i forsøket svært fornøyd med forsøksforløpet. En ønsker ikke å avvikle ordningen, men er heller opptatt av at denne gjøres permanent. Etter kommunens oppfatning burde kommuner med et tilfredsstillende fagmiljø få myndighet på dette området på permanent basis. Den nye skiltforskriften gir ikke rom for dette. En stor del av politiets skiltmyndighet vil overføres til Statens vegvesen. For Drammens del innebærer dette at en betydelig andel av skiltvedtak i kommunen vil overføres til Statens vegvesen med mindre forsøksordningen videreføres. Dette ønsker verken kommunen eller Statens vegvesen.

Den samarbeidsformen som er etablert i Drammen oppleves som svært fruktbar av alle involverte parter. Flere nevner at dette er et tiltak som med hell kunne gjennomføres i andre områder.

3 Videregående opplæring i Båtsfjord

Båtsfjord kommune er en fiskerikommune ved kysten av i Finnmark, med ca 2170 innbyggere. Andelen av ungdomskullene som tar videregående utdanning, er tradisjonelt lavere i Finnmark og Båtsfjord enn ellers i landet, og omfanget av frafall har vært landets høyeste. Forsøket går ut på at kommunen har overtatt hele ansvaret for videregående opplæring etter opplæringsloven, for utdanningssøkende fra Båtsfjord. Hensikten er å etablere et lokalt tilpasset utdanningstilbud som kan sikre større rekruttering, bedre gjennomføring og et mer helhetlig 13-årig skoleløp i kommunen.

Forsøket startet skoleåret 2003/04 og skal vare til og med skoleåret 2008/09, etter at det i første omgang var blitt godkjent til og med skoleåret 2006/07.

3.1 Bakgrunn og mål

Det eksisterte et tilbud om videregående opplæring i Båtsfjord allerede før forsøket startet, som en filial av fiskerifagskolen i Honningsvåg, med tilbud om allmennfaglig studieretning grunnkurs. Fra og med skoleåret 2002/03 ble det også tilbudt videregående kurs 1 og 2 ved filialen, noe som Båtsfjord kommune finansierte i sin helhet.

Kommunen var i gang med å forberede en søknad om å etablere denne filialen som en privat videregående skole, da Kommunal- og regionaldepartementet sommeren 2002 inviterte til forsøk med differensiert oppgavefordeling. Kommunen endret dermed sine planer, og fremmet en søknad om å overta ansvaret for videregående opplæring i Båtsfjord, i tråd med signalene i invitasjonen fra departementet. Asker og Bærum kommuner i Akershus fikk også godkjent et forsøk med kommunal overtakelse av videregående opplæring, men kommunene ønsket ikke å realisere forsøket fordi de vurderte de økonomiske forsøksbetingelsene som usikre. Båtsfjord kommune er dermed den eneste kommunen i landet som har overtatt ansvaret for videregående opplæring fra fylkeskommunen.

Formålet med forsøket er å etablere et helhetlig 13-åring opplæringsløp for barn og ungdom som hører hjemme i kommunen, der barnetrinnet, ungdomstrinnet og videregående trinn sees i sammenheng og knyttes tettere sammen. Båtsfjord videregående skole tilbyr grunnkurs, VKI og VKII innenfor allmennfag og yrkesrettede studieretninger.

Før forsøket ble satt i gang, måtte ungdom som søkte videregående opplæring reise ut av kommunen og bo på hybel. Den nærmeste videregående skolen ligger i Vadsø, 170 km unna. Nå kan mange av elevene få tilbud i hjemkommunen, noe som har vært et sentralt mål med forsøket. I Finnmark har andelen som slutter videregående opplæring uten fullført fagbrev eller studiekompetanse, vært høyest i landet. Dette har også vært situasjonen for elever fra Båtsfjord. Et høyt antall borteboere er en viktig forklaring på frafallet. Undersøkelser som fylkeskommunen har fått utført, viser at det særlig er første skoleår som er kritisk og at gutter ser ut til å ha mer frafall enn jenter. Kommunen anså at et lokalt tilbud ville gi bedre muligheter til å følge opp elevene, forebygge drop-out fra videregående opplæring, og at det ville være en ressurs for lokalmiljøet og lokalt næringsliv at en større del av disse årskullene ble boende i hjemkommunen.

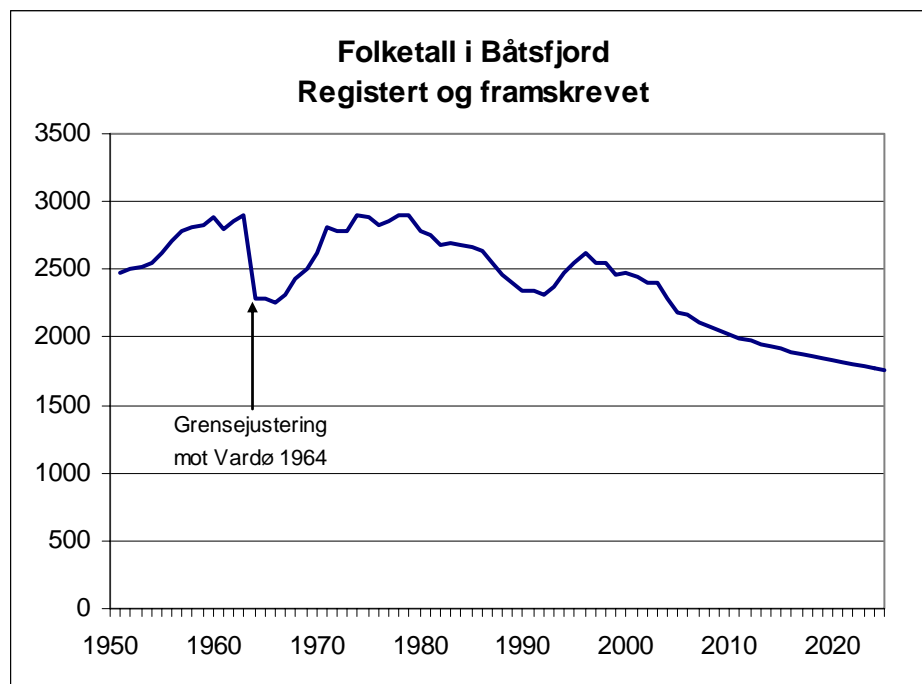
Finnmark fylkeskommune har operert med filialer av videregående skoler i flere enkeltkommuner, blant annet for å gi et desentralisert tilbud og begrense omfanget av borteboere. Forsøket i Båtsfjord representerer en kommunalisering av en slik filial og full overtakelse av hele opplæringsansvaret, noe som åpner for at tilbudet tilpasses ut fra lokale forhold, underlagt folkevalgt styring av kommunestyret.

Da kommunen i 2005 søkte om å få forlenget forsøket i ytterligere to skoleår, var begrunnelsen at kommunen ønsket mulighet til å høste erfaring fra flere uteksaminerte kull, samt et bredere erfaringsgrunnlag med utprøving av et helhetlig 13-årig opplæringsløp.

Den samlede forsøksperioden i Båtsfjord omfatter dermed seks skoleår, mens denne rapporten bygger på beskrivelser og erfaringer fra to av forsøksårene.

3.2 Kort om Båtsfjord kommune

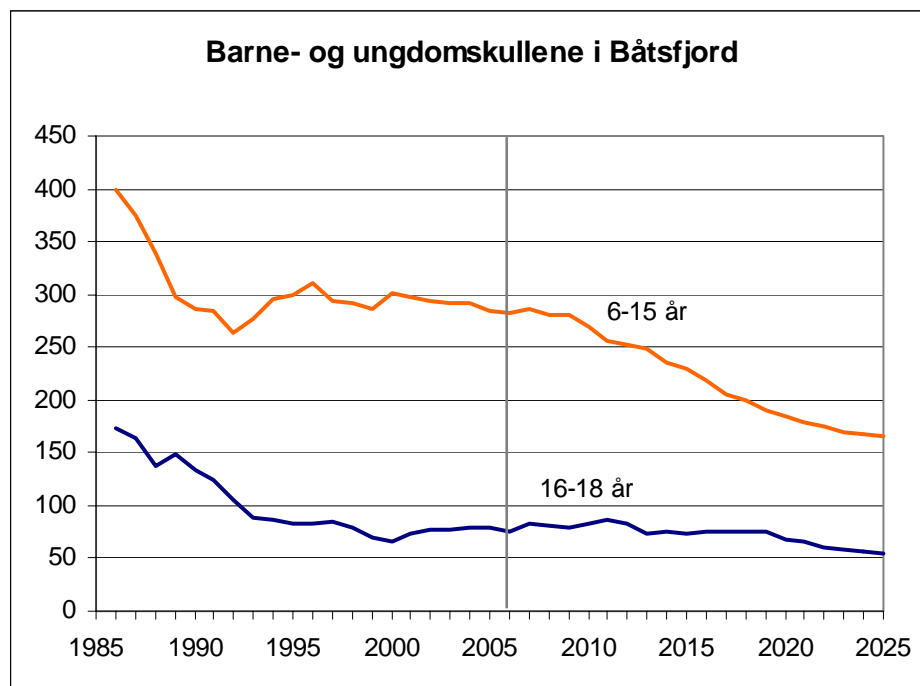
Folketallet i Båtsfjord har vært i nedgang siden midt på 1970-tallet, med en kortvarig økning i første halvdel av 1990-tallet. Framskrivningene indikerer en fortsatt nedgang til 1700 innbyggere i løpet av de neste 20 årene. Det er særlig flyttingen som er kritisk for framtidig folketallsutvikling i Båtsfjord. Flyttebalansen har stort sett vært negativ i Båtsfjord de siste 30 årene, med unntak av enkelte år på begynnelsen av 1990-tallet. Redusert utflytting vil føre til at folketallet i framtida blir høyere enn det som anslås i framskrivningen. Det kan tenkes at tilbudet om videregående utdanning i Båtsfjord påvirker de framtidige flyttepreferansene til dagens ungdom, men det foreligger ennå ikke holdepunkter for å forutsi noen slike virkninger i Båtsfjord.



Figur 3.1 Folketall i Båtsfjord. Registrert og framskrevet (SSB MMM). Kilde SSB.

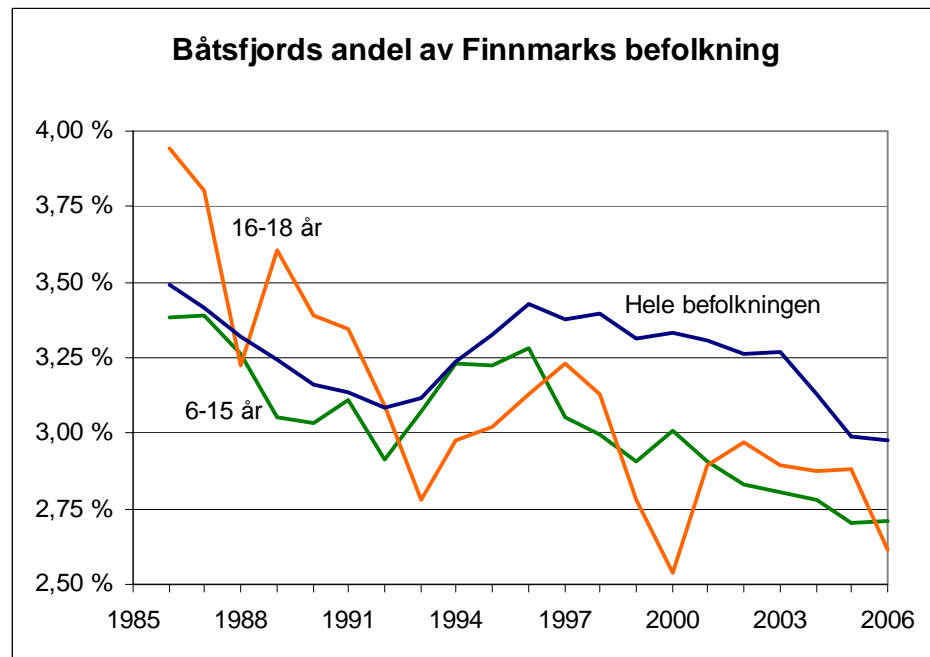
Antall ungdommer i aldersgruppen for videregående opplæring (de tre årskullene 16-18) ble redusert fra 173 i 1986 til 65 i år 2000. Deretter har antallet økt litt, og det ser ut til å stabilisere seg de kommende årene på et nivå rundt 80, for deretter å synke til et nivå på ned mot 50 ungdommer i slutten av fremskrivningsperioden.

Antall barn i grunnskolealder har holdt seg noenlunde stabilt på rundt 300 de siste 10 årene, men ser ut til å kunne bli betydelig redusert de kommende 20 årene.



Figur 3.2 Antall barn og unge i skolealder. Registrert og fremskrevet (SSB MMMM). Kilde: SSB

Folketallet i Båtsfjord utgjør omtrent tre prosent av samlet folketall i Finnmark, mens ungdomskullene i alder for videregående opplæring utgjør omtrent 2,6 prosent av de tilsvarende aldersgruppene i Finnmark, jf figur 3.3. Befolkningsnedgangen har relativt sett vært sterkere for barnekullene enn for befolkningen som helhet.



Figur 3.3 Befolkningen i Båtsfjord som andel av Finnmarks befolkning. Prosent.
Kilde: SSB

3.3 Gjennomføring, organisering og omfang

Forsøket innebærer at kommunen formelt har overtatt fylkeskommunens plikter etter opplæringsloven, noe som omfatter plikten til å tilby videregående opplæring, ansvaret for opplæring i bedrift, opplæring for voksne, spesialundervisning, skyss og innløsning og oppfølgings-tjenesten.

Det er inngått en egen avtale med Finnmark fylkeskommune om den praktiske gjennomføringen av forsøket, bl.a. om opptak, kjøp av gjesteelevplasser, kjøp av administrative støttetjenester, eksamens-avvikling og fagopplæring. Finnmark fylkeskommune er også klageinstans, mens Båtsfjord kommune ved formannskapet er klageinstans for saker som gjelder tilbudet som gis i kommunen.

Skolen holder til i leide lokaler som tidligere huset den lokale filialen av Honningsvåg fiskerifagskole og videregående skole.

Båtsfjord videregående skole skal utelukkende være et tilbud for elever fra kommunen. Elever som er hjemmehørende i Båtsfjord, har ikke anledning til å benytte annet skoletilbud i Finnmark dersom det ønskede kurset finnes i Båtsfjord. Tilsvarende skal ikke elever fra andre kommuner i Finnmark ha anledning til å benytte utdanningstilbudet i Båtsfjord.

Forsøket er finansiert gjennom et uttrekk av rammetilskuddet til Finnmark fylkeskommune, som er lagt inn i rammetilskuddet til Båtsfjord kommune. Til grunn for uttrekket ble det benyttet elevtallskostnader (Kostra) basert på gjennomsnitt for landet. Båtsfjord kommune betaler gjesteelevpris til Finnmark fylkeskommune for de elevene som ikke kan få et utdanningstilbud i Båtsfjord. Kommunene betaler også refusjon for de tjenestene som fylkeskommunen yter. Kommunene fikk videre dekket engangsutgifter til oppstart og investeringer det første driftsåret, med kr 500 000.

Elevene i Båtsfjord har de samme rettigheter som andre elever i Finnmark og skal likestilles med søkere fra det øvrige fylket til opptak i videregående opplæring i Finnmark fylkeskommune.

Kommunen har utviklet en felles skolefaglig ledelse for hele grunntutdanningen, felles årshjul for alle skolene i kommunen og en felles pedagogisk plattform og utviklingsplan som skal kjennetegne hele det 13-årige opplæringsløpet. Visjonen i den pedagogiske plattformen er:

- Å skape bedre kultur for læring
- Gjøre skolen i Båtsfjord så god at folk vil flytte hit.

Hovedmålene er å:

- Sette eleven i sentrum for all opplæring
- Verdsatte det hele menneske
- Ha målstyrte planer for opplæringen
- Opprette et kvalitetssystem som sikrer positiv utvikling av Båtsfjordskolene

Planen inneholder ren rekke konkrete strategier og tiltak overfor elevene, for lærernes kompetanseheving, for samarbeid mellom skolene og mellom skolene og lokalt næringsliv, for IKT med mer.

3.3.1 Økonomisk omfang

Båtsfjord har tre skoler: Nordskogen barneskole, Båtsfjord barne- og ungdomsskole og Båtsfjord videregående skole. Disse skolene etablerer det helhetlige skoletilbudet i kommunen.

De samlede utgiftene til skoletilbudet i Båtsfjord er budsjettet til 29,3 mill. kr i 2006. Den videregående skolen har ført til at skolebudsjettet i kommunen er økt med 58 prosent. Det er 49 elever ved den videregående skolen i skoleåret 2005/06.

Tabell 3.1 Samlet skoletilbud i Båtsfjord. Budsjett for 2006. Mill kr.

	Inntekter	Brutto utgifter	Netto utgifter	Antall elever
Nordskogen skole 1-4 trinn	933	6 680	5 747	107
Båtsfjord skole 5-10 trinn	1 452	11 843	10 390	169
Videregående opplæring 11-13 trinn*	512	10 794	10 282	49
SUM	2 897	29 317	26 419	325

* Omfatter kommunenes ansvar for hele videregående opplæring, inkl. utgifter til gjesteelever i fylkeskommunen. Kilde: Båtsfjord kommune.

De første årene av forsøksperioden dekket kommunen en del av utgiftene til den videregående skolen over ordinært budsjett, mens det i 2005 ble et mindreforbruk som skyldtes at kommunen kjøpte færre gjesteelevplasser fra Finnmark fylkeskommune, jf tabell 3.2.

Tabell 3.2 Driftsutgifter for videregående opplæring i Båtsfjord kommune. Regnskap 2004 og 2005, budsjett 2006. Kroner

	2004	2005	2006
Driftsinntekter	1 079 112	749 085	512 000
Brutto driftsutgifter	11 684 536	9 626 052	10 794 000
Netto driftsutgifter	10 605 424	8 876 967	10 282 000
Rammetilskudd	10 408 000	10 741 000	11 042 000
Netto resultat kommunen	197 424	(1 864 033)	(760 000)

Kilde: Båtsfjord kommune

Forsøket medførte at Båtsfjord kommune måtte finansiere den videregående skolen med ca kr 200 000 av egne midler i 2004, mens resultatet i 2005 ble at kommunenes utgifter til forsøket var 1,8 millioner kr lavere enn inntektene som fulgte av forsøket.

Den videregående skolen er nå inne i sitt fjerde skoleår, hvorav det første skoleåret (2002/03) i sin helhet ble finansiert av kommunen.

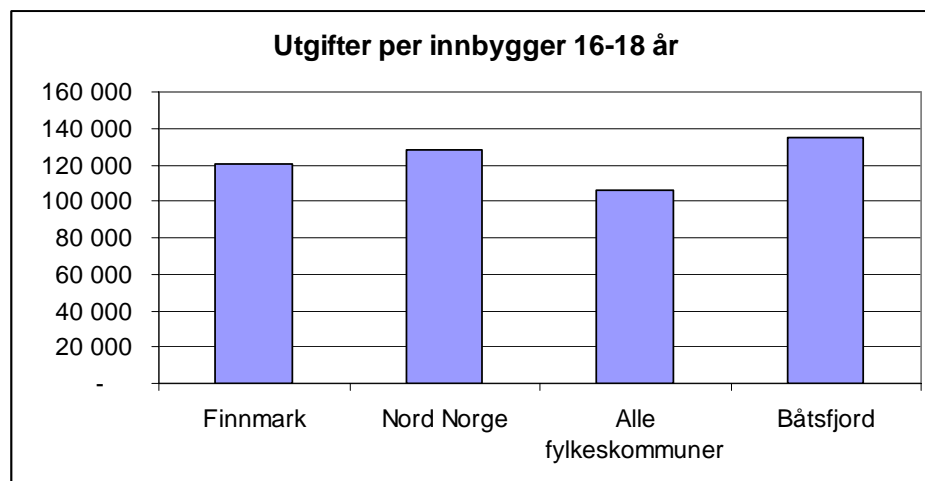
Tabell 3.3 Nøkkeltall over omfang og økonomi i forsøket

Skoleår	Antall elever**			Regnskap mill kr løpende priser *		Antall årsverk
	GK	VK1	VK2	Utgifter	Ramme-tilskudd	
2002/03	16	7	12	1,3	0	9,3
2003/04	17	4	11	5,7	4,2	9,4
2004/05	28	13	9	11,7	10,4	9,4
2005/06	20	9	12	9,6	10,7	

Regnskapstallene gjelder for regnskapsåret, som omfatter første halvdel av skoleåret. Tallene for 2002/2003 gjelder for skoletilbudet før forsøket startet.

** I tillegg er det noen elever ved delkurs

Kostnadene til videregående opplæring er høyere i Båtsfjord kommune enn i Finnmark fylkeskommune, Nord Norge ellers og for landet som helhet, sett i forhold til antall innbyggere i alderen 16-18 år. Kostnadene ser ut til å være 12 prosent høyere enn i Finnmark, fem prosent høyere enn i Nord Norge som helhet og 28 prosent høyere enn for alle landets fylkeskommuner.

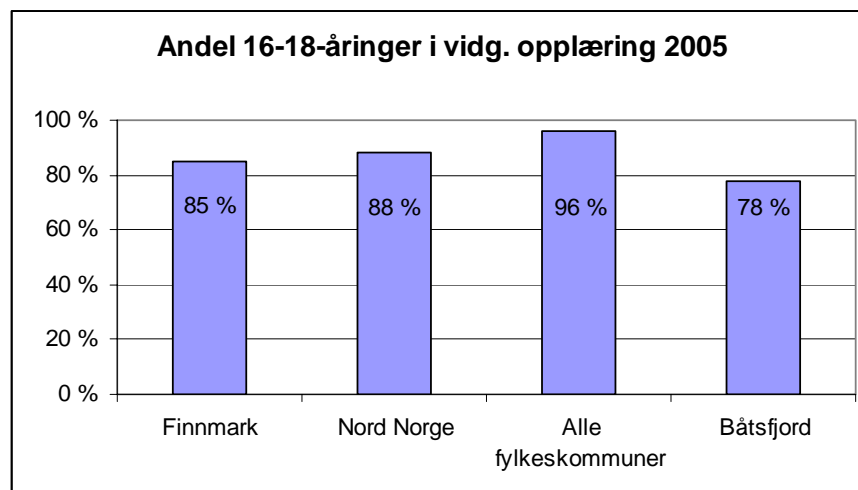


Figur 3.4 Netto driftsutgifter per innbygger 16-18 år 2005.

Kilde: Kostra, foreløpige tall 15.03.06. Egen beregning for Båtsfjord basert på regnskap fra kommunen.

3.3.2 Skoletilbud og elevenes tilpasninger

Det var til sammen 88 elever og 13 lærlinger fra Båtsfjord kommune i utdanningsåret 2005/2006, hvorav 49 elever fikk sitt tilbud ved Båtsfjord videregående skole, mens de øvrige var gjesteelever ved andre skoler i Finnmark.



Figur 3.5 Andel av årskullet 16-18 år innenfor videregående opplæring. Prosent.
Kilde: Kostra

Andelen av ungdomskullene i aldersgruppen 16-18 år som var innenfor videregående opplæring, var litt lavere i Båtsfjord enn i Finnmark, Nord Norge og landet for øvrig, jf figur 3.5. Skolen i Båtsfjord ga i skoleåret 2005/07 tilbud til 95 prosent av elevene innenfor allmennfag og 21 prosent på yrkesfaglige studieretninger, jf. tabell 3.4.

Tabell 3.4 Elever og lærlinger fra Båtsfjord kommune og ved Båtsfjord videregående skole, fordelt på ulike studieretninger

	I alt	Båtsfjord vidg skole	Finnmark ellers	Dekning
Allmennfag	41	39	2	95 %
Yrkesfag	47	10	37	21 %
Lærlinger	13	0	13	
Sum	101	49	52	49 %

Kilde: Kostra, videregående opplæring, foreløpige tall 15.03.2006

Tilbudet om studieretningsfag har endret seg fra år til år, som følge av endret søkeatferd blant elevene. De to første forsøksårene var det både grunnkurs og VK2 innenfor helse- og sosialfag, men tilbudet er ikke videreført i skoleåret 2005/06 pga for liten søkning. Isteden er det opprettet grunnkurs i mekaniske fag, med 10 elever i samarbeid med Barents skipsservice AS, som er en mekanisk bedrift i Båtsfjord med 12 ansatte.

Fordelingen av elever fra Båtsfjord ved ulike fag og studieretninger framgår av tabell 3.5.

Tabell 3.5 Elever fra fordelt på ulike studieretninger i skoleåret 2005/06

	I alt*	Herav Båtsfjord
Allmenfag	41	39
Helse- og sosialfag	15	0
Formgivningsfag	3	0
Hotell- og næringsmiddelfag	8	0
Byggfag	4	0
Mekaniske fag	14	10
SUM	85	49

Kilde: Kostra, foreløpige tall 15.03.2006

* Tallene for de enkelte yrkesfagene stemmer ikke med sum elever i yrkesfag i Kostra, som sier 47 elever

Kommunen vil tilby elektrolinje i samarbeid med tre installasjonsfirmaer i Båtsfjord i skoleåret 2006/07, etter samme modell som for det mekaniske verkstedet. Ideen er å fange opp elever som tilkjenner at de ikke vil søke en teoretisk utdanning på allmennfag. Kommunen ønsker å utvikle kurstilbud som er tilpasset behovet for fagutdanning i lokalt næringsliv, basert på kjennskap til interesser og forutsetninger hos de elevene som er i ferd med å avslutte grunnskolen.

For skoleåret 2006/07 vil Båtsfjord videregående skole dermed tilby følgende studietilbud for søkere som tas opp til de nye utdanningsprogrammene innenfor videregående opplæring (etter kompetansereformen):

- Elektrofag Vg1
- Helse- og sosialfag Vg1
- Idrettsfag Vg1
- Studiespesialisering Vg1

Disse tilbudene innebærer dermed at den videregående skolen er i ferd med å endre struktur på sine tilbud, med større andel elever innenfor yrkesfaglige studieretninger.

Ved søknadsfristens utløp for skoleåret 2006/07 var det registrert 42 søkere til de 63 plassene ved Båtsfjord videregående skole, jf tabell 3.6.

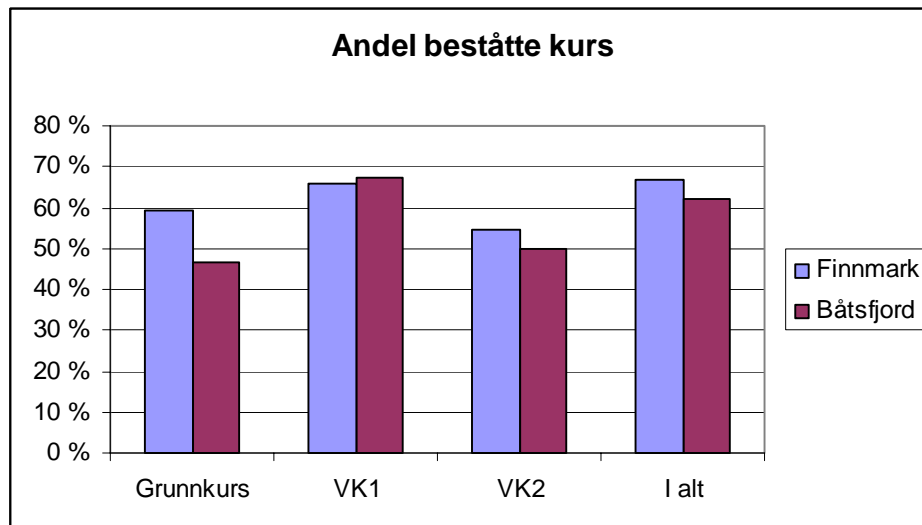
Tabell 3.6 Søkere til ulike studietilbud i Båtsfjord skoleåret 2006/07

	Plasser	Klasser	Primærsøkere
VG1 Studiespesialisering	13	1	10
VK1 Allmenne fag	15	1	13
VK2 Allmenne fag	13	1	6
VK2 Allmennfaglig påbygging	5	1	2
VG1 Elektrofag	6	1	5
VG1 Helse og sosialfag	4	1	1
VG1 Idrettsfag	7	1	5
SUM	63	7	42

Kilde: Finnmark fylkeskommune

Våren 2005 gikk de første åtte avgangselevne ut fra Båtsfjord videregående skole. Disse startet ved skolen mens den ennå var en filial av fiskerifagskolen. Våren 2006 går det første kullet ut som har gjennomført hele utdanningsløpet med kommunen som ansvarlig utdanningsmyndighet.

Resultatene er ikke offentlige, men fra Kostra for 2005 får vi en indikasjon på gjennomstrømming og graden av fullført utdanning, fra det første året med registrerte Kostradata for videregående opplæring i Båtsfjord.



Figur 3.6 Beståtte kurs som andel av avsluttede kurs 2005. Elever fra Båtsfjord og Finnmark for øvrig. Kilde: Kostra, foreløpige tall 15.03.06

Av figur 3.6 framgår forholdet mellom antall avsluttede kurs (enten de er avbrutt eller godkjent fullført) og antall påbegynte kurs som er bestått. Antallet som har sluttet på skolen i løpet av året, er tatt hensyn til i summen ("i alt"), men i Kostrastatistikken er ikke disse fordelt på grunnkurs, VK1 og VK2.

Prosentandelen kan ikke tolkes som uttrykk for frafall fra videregående opplæring, men viser den andelen av påbegynte kurs som ikke er fullført med bestått. Det kan skyldes at eleven enten ikke har fått bestått karakter eller at kurset er avbrutt. I begge tilfeller kan eleven fortsatt være innenfor et videregående opplæringsløp.

Andelen bestått er gjennomgående lavere for elever fra Båtsfjord enn fra Finnmark for øvrig. Innenfor VK1 er det høyere andel bestått enn i Finnmark. Lavest er andelen bestått for grunnkurs, noe som kan indikere at nye elever prøver seg på flere kurs, som de etter hvert finner ut at de ikke vil fortsette på.

3.4 Erfaringer og vurderinger

3.4.1 Kommunens erfaringer

Kommunen framhever at forsøket har innfridd de lokale forventningene, og legger særlig vekt på betydningen av at flere hjemmeboende elever har ført til redusert frafall. I følge kommunen har andelen frafall for elever fra Båtsfjord tidligere vært meget høy, helt opptil 79 prosent på det meste. I skoleåret 2004-05 var det en elev som sluttet ved Båtsfjord videregående og det var i 2005-06 fire elever som sluttet.

Videre anses samarbeidet med lokalt næringsliv som en verdifull gevinst, ved at lokale bedrifter samarbeider med skolen om yrkesrettet opplæring i bedrift kombinert med skoletilbudet på den videregående skolen. For elever med behov for tilrettelagt undervisning anses dette som en særlig fordel, sammenlignet med en situasjon der de skulle vært borteboere. Også bedriftene gir uttrykk for at dette har positive virkninger.

Kommunen erfarer at elever fra Båtsfjord som er gjesteelever i Finnmark, kommer etter ordinære søkere fra øvrige kommuner i fylket ved opptak.

Kommunen erkjenner at det er en utfordring å få tak i kompetente lærere, men mener at dette ikke er noe vesentlig annerledes for Båtsfjord enn generelt innenfor videregående opplæring i Finnmark. Kommunene framhever at det er god formell fagkompetanse i de bedriftene som de nå samarbeider med, der det er høyt utdannet arbeidskraft.

Det 13-årige opplæringsløpet gir etter kommunens vurdering positive virkninger på flere måter. Kommunen framhever at forsøket har ført til vertikal integrasjon på flere måter:

- For elevene ved at det kan bli en mer glidende overgang mellom trinnene
- For lærerne ved at det blir større faglig utveksling mellom trinnene, et større og felles skolefaglig miljø og ved at lærere underviser på flere av skolene
- For kommunen som skoleeier gir ansvaret for det 13-årige løpet anledning til mer helhetlig prioritering av ressurser for hele skoleløpet, og det gir effektiviseringsgevinster i drift og administrasjon. Kommunen har imidlertid ikke overført ressurser som er tildelt forsøket til andre deler av skoledriften, og rammetilskuddet har vært betraktet nærmest som et øremerket tilskudd til den videregående skolen, selv om det er regnskapsført som en generell inntekt for kommunen.

3.4.2 Fylkeskommunens erfaringer

Fra opplæringskontoret i fylkeskommunen er det formidlet et inntrykk av at de praktiske og driftsmessige sidene ved forsøket i Båtsfjord fungerer tilfredsstillende. Både fra administrativt og politisk hold anerkjennes verdien av at skolen i Båtsfjord fører til færre borteboere.

Men fylkeskommunene har også innvendinger mot forsøket. Det dreier seg dels om at forsøket påfører kostnader, fordi fylkeskommunen opplever at den ikke kan gjennomføre besparelser innenfor sitt gjenværende tilbud som tilsvarer omfanget av trekket i rammetilskudd. Dette anses som et ekstraproblem i en situasjon der fylkeskommunene må gjennomføre nedskjæringer innenfor sine utdanningstilbud.

Fylkeskommunen driver i dag fire store videregående skoler: Alta, Kirkenes, Hammerfest og Vadsø. I tillegg er det mindre skoler i Honningsvåg, Lakselv, Vardø og Tana. Budsjettsituasjonen gjør at fylkeskommunen stadig må ta stilling til skolestrukturen, og det anses som en utfordring for muligheten til å opprettholde alle skolene at forsøket reduserer den økonomiske prioriteringsmuligheten. Fylkeskommunen driver også et utviklingsprosjekt med desentralisert undervisningstilbud, det såkalt LOSA-prosjektet (Lokal opplæring i samarbeid med arbeidslivet), for å gi elever i utkantkommuner tilbud om videregående opplæring på hjemstedet. Dette er dermed en annen desentraliseringsmodell enn filialskoler og kommunale skoler. Tilbudet gis i dag i seks kommuner i Finnmark.

Videre er det opplyst at fylkeskommunen har fått administrativt merarbeid knyttet til skoletilbudet i Båtsfjord, som ikke dekkes gjennom oppgjøret som kommunen betaler.

Fylkeskommunen er av den oppfatning at forsøket i Båtsfjord ikke er reelt, siden fylkeskommunen garanterer for rettighetene til søker som ikke mottar opplæringstilbud fra Båtsfjord kommune. Dette er klart formulert i sakspapirene til møte i kompetanseutvalget i fylkeskommunen i november 2005, der det bl.a. heter:

”Sett i lys av de støttefunksjoner som fylkeskommunen i henhold til rammeavtalen utøver er det vanskelig å identifisere prosjektet som et reelt forsøk med omsyn til oppgavedifferensiering. Båtsfjord gjør beslutning på de tilbud kommunen skal gi. Ut over dette styres og besluttes videregående opplæring i Båtsfjord fra det fylkeskommunale forvaltningsnivå. Som ansvarlig instans utfører fylkeskommunen en rekke sentrale oppgaver som administrative handlinger på vegne av Båtsfjord.

Rammeavtalen innebærer at søkere fra Båtsfjord behandles på lik linje med søkere fra det øvrige Finnmark. Denne bestemmelse sikrer at søkerne fra Båtsfjord kan ta ut sin opplæringsrett.

Slik rammeavtalen framstår, er det Finnmark fylkeskommune som er garantist for den videregående opplæring til innbyggerne i Båtsfjord. I tillegg bærer fylkeskommunen store kostnader med forsøket.”

Kilde: Saksframstilling til møte i kompetanseutvalget i Finnmark fylkeskommune 15.11.2005.

Fylkeskommunene hevder at den påføres en netto driftsutgift over fire år på om lag 19 mill kroner, som må dekkes over det øvrige driftsbudsjettet til videregående opplæring i fylkeskommunen. Beregningen framkommer som differansen mellom uttrekk i rammetilskudd og oppgjør fra kommunen i henhold til rammeavtalen.

I saksframlegget argumenteres det på denne bakgrunn med at rammeavtalen mellom kommunen og fylkeskommunen ikke bør forlenges etter

1. august 2007, som er gjeldende avtaleperiode. Det anbefales at Båtsfjord kommune i de to siste forsøksårene (fram til 2009) overtar ansvaret for samtlige områder ved videregående opplæring, inklusiv de forhold som er regulert i rammeavtalen. En slik beslutning vil innebære at utdanningssøkere fra Båtsfjord kommune etter 2007 ikke vil være sikret samme rett til skoleplass i Finnmark som øvrige elever i fylket. De vil isteden tilbys plass ved de fylkeskommunale videregående skolene der det er ledige plasser, og sidestilles med søkere fra andre fylkeskommuner.

I kompetanseutvalgets behandling av saken (15.11.2005) ble spørsmålet om å forlenge avtalen med kommunen utsatt til våren 2006. Det framgår av vedtaket at fylkeskommunen vil innlede et arbeid overfor sentrale myndigheter for å få endret forsøksbetingelsene slik at fylkeskommunen ikke skal ha økonomiske belastninger som følge av at forsøket er videreført til 2009.

3.4.3 Inntrykk fra brukere og andre berørte

Kommunen gir uttrykk for at både foreldre, elever og næringsliv er godt fornøyd med at skolen i Båtsfjord er etablert. Under et besøk på skolen i februar 2006 ga et knippe av avgangselevne ved ungdomsskolen også uttrykk for at muligheten til å bo hjemme og spare penger er en gevinst med tilbudet ved Båtsfjord.

Fylkesmannen i Finnmark gjennomført i desember 2005 et tilsyn med skolene i Båtsfjord, og hadde ingen særskilte bemerkninger til hvordan det videregående skoletilbudet ble utformet. Fylkesmannen hadde en del bemerkninger knyttet til enkeltforhold, og anbefalte videre oppfølging av disse punktene, men konkluderte med at det ikke var avdekket forhold som var i strid med opplæringsloven eller forskriftene, som skulle innebære pålegg overfor kommunen.

3.5 Samlet vurdering

Ressursallokering og produktivitet

I en snever produksjonsteknisk forstand medfører forsøket mer kostbare utdanningsplasser enn ellers i Finnmark. Plassene ved Båtsfjord koster i gjennomsnitt mer per plass, samtidig som fylkeskommunen ikke har redusert sitt driftsnivå tilsvarende. Dermed har samlede utgifter (kommune og fylkeskommune) økt som følge av forsøket. Omfanget av merkostnadene kan imidlertid anslås på ulike måter, og det kan stilles spørsmål ved fylkeskommunens utlegning om netto kostnad på 19 millioner over fire år. Anslaget baserer seg på differansen mellom trekk i rammetilskudd og størrelsen på oppgjør fra kommunene, men synes ikke

å ha tatt hensyn til muligheten for besparelsen ved at 50 av elevene ikke lenger skal ha et tilbud over fylkeskommunens budsjett.

Videre innebærer forsøket at det kan oppnås besparelser over andre offentlige budsjetter, som følge av redusert antall borteboere. Stipendutbetalingen fra Statens lånekasse til bostipend kan reduseres med 1,7 mill kroner per år (forutsatt 50 elever og bostipend på kr 34 500). I tillegg kommer besparelser for familiene som følge av reduserte bo- og reiseutgifter for elevene

I en samfunnsøkonomisk betraktning bør det også tas hensyn til gevinster som redusert frafall og forebygging av ulemper ved hybeltilværelsen for borteboere. Det er imidlertid vanskelig å anslå slike effekter. I enkelte av samtalen fikk vi referert dette som en gevinst av så stor verdi ”at den knapt kan måles i penger”. I en forvaltningspolitisk diskusjon om gevinster og kostnader er det imidlertid nødvendig å avveie om fordelene ved forsøket forsvarer merkostnaden.

Kvalitet

Kvalitetsforbedringene som følge av forsøket er knyttet til at tilbudene er blitt mer lokalt tilpassede, men samtidig er det en utfordring å sikre kompetanse for pedagogisk personell. Det er imidlertid vanskelig å si om dette er annerledes i Båtsfjord en ellers i Finnmark.

De formelle rettighetsfaglige kravene synes betryggende ivaretatt (opptak, eksamen, valgfrihet), men her er kommunen avhengig av tjenestene som fylkeskommunene tilbyr. Det blir en utfordring for kommunene å overta hele dette ansvaret etter 2007, dersom det skulle bli aktuelt. Vi har gjennom samtalen fått bekreftet at dette er en oppgave som kommunene i så fall vil vurdere nøye om den kan håndtere.

Tilbudene i Båtsfjord er både obligatorisk og ekskluderende, i den forstand at elever fra Båtsfjord ikke har anledning til å søke plass ved andre videregående skoler hvis det finnes tilbud i hjemkommunen. Motsatt har elever fra Finnmark ikke anledning til å søke i Båtsfjord. Begge deler kan kanskje sies å representere en begrensning i valgfriheten, og dermed kvaliteten, men vi har ikke grunnlag for å si om dette oppleves som en vesentlig innskrenkning.

Det kan kanskje sies å være et sårbarhetsproblem som følger av lavt elevtall, at fagtilbudene varierer fra år til år. Helse- og sosialfag ble f.eks. ikke tilbudt 2005/06, etter å ha vært det de foregående årene, og fra høsten 2006 er planen å gjenopprette tilbudet. Kurset i mekaniske fag som ble startet høsten 2005, ser ikke ut til å bli videreført, mens det kommer et nytt elektrofag. På den annen side kan det også sies å være en kvalitetsgevinst at tilbudene på denne måten justeres i samsvar med søkerønsken til eleven som bor i kommunen.

Den vesenligste kvalitetsgevinsten for eleven er antakelig den forbedringen i læringsmiljøet som følger av at de kan bo hjemme i skoleårene.

Den mer integrerte samhandlingen mellom skolene i kommunen representerer også en kvalitetsmessig forbedring, ved at elevene på alle skolene får tilgang til et bredere miljø av lærerkrefter og at det utvikles et sammenhengende utdanningsløp. Det kan føre til en smidigere overgang mellom skoleslagene og til at den kritiske overgangen mellom grunnskole og videregående kan forberedes gjennom tett kontakt mellom skolene.

Sett i lys av at forsøket har en tidsbegrensning til og med skoleåret 2008/09, er det imidlertid ingen av elevene i Båtsfjord som er sikret å få oppleve dette 13-årige løpet med kommunen som skolefaglig ansvarlig.

Lokaldemokrati

Lokalpolitikerne har gitt uttrykk for at skoleforsøket er et vesentlig tilskudd til lokalmiljøet, men det har i forsøksperioden ikke vært større saker til behandling i kommunestyret om hvordan kommunens rolle som skoleeier bør utformes eller evt endres som følge av ansvaret for forsøket. Det har heller ikke vært foretatt omprioriteringer i budsjettet, som innebærer vesentlige endringer i sammensetningen av tilbudene.

Våren 2005 var det imidlertid en enstemmig holdning at forsøket skulle videreføres til 2009. De endringene som følger av skoletilbudet i Båtsfjord kunne også ha vært oppnådd med et fylkeskommunalt ansvar, men styringen og kontroll ville ikke ha ligget i lokalsamfunnet, og det oppleves som en betydelig trygghet og fordel ved forsøket.

Forsøket reiser en prinsipiell demokratisk uklarhet, som følger av at velgerne i Båtsfjord gjennom sin stemmegivning til fylkestinget har anledning til å påvirke prioriteringer og utforming av tjenester som gjelder innbyggere i alle de andre kommunene i Finnmark enn egen kommune. Dette reiser et generelt prinsipielt problem i et system med evt differensiert oppgavefordeling mellom kommuner og fylkeskommuner. Det vil oppstå uklarhet om fylkestingets representativitet overfor velgere og brukere som er bosatt i ulike deler av fylket, når fylkeskommunenes ansvar ikke gjelder universelt, mens stemmeretten er universell.

Betingelser for statlig styring

Skoletilbudet i Båtsfjord ser ut til å være i samsvar med nasjonale mål og retningslinjer. Skolens pedagogiske plattform henter sin argumentasjon direkte fra prinsippene for kunnskapsløftet, og kommunen framhever at den er med på å utvikle innholdet i den sammenhengende 13-årige grunnutdanningen som er reformens intensjon. Likevel virker det som ivaretagelsen av nasjonale rettigheter avhenger av fylkeskommunens

bistand, og ca halvpartene av de utdanningssøkende fra Båtsfjord (elever og lærlinger) får sitt opplæringstilbud dekket utenfor kommunen.

Sett fra det fylkeskommunale ståstedet er dermed ikke dette et fullverdig forsøk, siden fylkeskommunen opplever at den i realiteten bærer ansvaret for å innfri nasjonale mål og rettigheter.

3.6 Oppsummering og konklusjon

Gjennomgangen gir ikke holdepunkter for å trekke sikre konklusjoner om egenskapene ved en mulig desentralisering av ansvaret for videregående opplæring til kommunalt nivå, basert på to av seks forsøksår i Båtsfjord kommune.

Erfaringene bekrefter likevel at en kommune kan ivareta ansvaret for videregående opplæring, forutsatt at rammebetingelsene er de samme som i forsøket i Båtsfjord, med en samarbeidsavtale med fylkeskommunen som ivaretar en del sentrale oppgaver knyttet til opptak, eksamen osv, samt kompletterende tilbud.

Kostnadene med forsøket er imidlertid en utfordring for avgivende myndighet, noe som vil kunne være en utfordring innenfor en permanent modell med differensiert oppgavefordeling. Det ser videre ut til at et kommunalt ansvar krever mer ressurser samlet sett enn ved et enhetlig fylkeskommunalt ansvar. Disse ulempene må imidlertid avveies mot de gevinstene som oppnås i form av redusert frafall, og eventuelle andre erfaringer som høstes de neste fire årene av forsøksperioden.

Forsøket reiser også fordelingspolitiske spørsmål, knyttet til rimeligheten i at elevene fra Båtsfjord er sikret et lokalt tilbud, mens elever fra de øvrige kommunene i fylkeskommunene må tilpasse seg den strukturen som fylkeskommunen anser som riktig ut fra rådende økonomiske og faglige forutsetninger.

Det er vanskelig å se at gevinstene som er høstet i Båtsfjord kan tale for at flere småkommuner får sin egen videregående skole. Den sentrale fagkompetansen som finnes i fylkeskommunens utdanningsadministrasjon vil uansett måtte bistå med faglige støtte og infrastruktur som er nødvendig for å tilby slike lokale tilbud. De samlede kostnadene ved en slik desentralisering vil kunne svekke grunnlaget for en slik felles faglig instans.

Den metodeutvikling som Båtsfjord driver, med samhandling mellom skoleslagene og utveksling av informasjon, kompetanse og ideer mellom skoleslagene, bør også kunne være interessant å studere for aktørene innenfor ordinær forvaltningsmodell. Og erfaringene kan tilsi at andre kommuner bør vurdere å starte forsøk med slikt utviklingsarbeid.

4 Barnevern i Trondheim

4.1 Bakgrunn og innhold i forsøket

Formålet med barnevernsforsøket i Trondheim er å samordne ressursinnsatsen innenfor ulike deler av barnevernstjenesten og tilgrensende kommunale tjenester, slik at behovsdekning og ressursutnyttelse kan bli bedre. Målet er at dette skal bidra til bedre tjenester overfor familier, barn og unge som trenger bistand. Forsøket innebærer dermed utprøving av den ansvarsdelingen som i mange år har vært gjeldende i Oslo, ved at kommunen har hatt ansvaret for både første- og andrelinjetjenesten.

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 2007.

Staten har organisert ansvaret i fem landsdelsregioner, der Trondheim kommune utgjør størstedelen av aktivitetsomfanget i Region Midt-Norge. Regionen omfatter fylkene Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal.



Figur 4.1 Fem regioner i det statlige barnevernet fra 2004. Kilde Bufetat

4.2 Gjennomføring og organisering

Forsøket innebærer at kommunen har overtatt de statlige barnvernsoppgavene for innbyggere i Trondheim. Det omfatter ansvaret for fagteam, fosterhjemstjeneste, familiehjem/ungdomsfamilier og beredskapshjem, samt barnevernsinstitusjoner inklusive krise- og korttidsplasseringer og kjøp av private institusjonsplasser. Kommunen er også godkjenningmyndighet for institusjoner som ligger innenfor kommunegrensene, jf. forskrifter om godkjenning av og kvalitet i barnevernsinstitusjoner.

Forsøket innebærer at kommunen har overtatt det direkte ansvaret for en rekke barnevernsinstitusjoner og barn som var plassert der. Ingen barn skulle flyttes fra institusjonene som følge av barnevernsforsøket.

Kommunens ansvar for de statlige oppgavene som er overført, er organisert på følgende måte:

- Fire forvaltningskontorer på bydelsnivå, som fatter vedtak i barnevernsakene
- En byomfattende oppfølgingsenhet for barn i fosterhjem og på institusjon
- Et byomfattende ressursenter for barn- og unge, som ivaretar krisetiltak og korttidstiltak, barnevernsvakt, rådgivning til grunnskoler og nettverksteam
- Et byomfattende familiesenter knyttet til kommunens familiestøtteprogram. Senteret er kompetansesenter for kommunen og en ressursbase for gravide og foreldre med små barn (0-6 år) som trenger særlig veiledning, trening og utviklingsstøtte.

Forsøket ble 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. Deler av tjenesten er lagt til forvaltningskontorer i fire bydeler, som nå er samlokalisert med A-etat og trygdekontor gjennom lokale servicekontorer. Kompetansen og kapasiteten for størstedelen av de overførte tjenestene er samlet i en byomfattende omsorgsenhet for barn og unge. Enheten utgjør 38 ansatte (35 årsverk) utenom institusjonene. Omsorgsenheten dekker de funksjonene som staten har lagt til fagteam og fosterhjemstjeneste i Bufetat. I tillegg har enheten ansvar for:

- Oppfølging av rundt 440 barn og unge som er plassert i fosterhjem eller institusjon av Trondheim kommune
 - Fosterhjem med oppdragskontrakt
 - Drift av tre kommunale barnevernsinstitusjoner med totalt 22 plasser (ca 40 årsverk)
-

- Oppfølging av fire driftsavtaler med private institusjoner (totalt 16 plasser)
- Rådgivning til forvaltningene ved plassering i institusjon
- Drift av bofellesskap og oppfølging av enslige mindre flyktninger (34 barn pr 31.12.05)
- Behandling av adopsjonssøknader

Trondheim kommune ble i 2004 tilført 90,8 mill. kr. for å overta de statlige oppgavene. Av dette var 2 mill. kr. engangsutgifter knyttet til å starte forsøket, mens 5,4 mill. kr. var en andel av særskilte ekstra-bevilgninger til det statlig barnevernet i 2004. Kommunen får i tillegg kompensasjon for husleieutgifter.

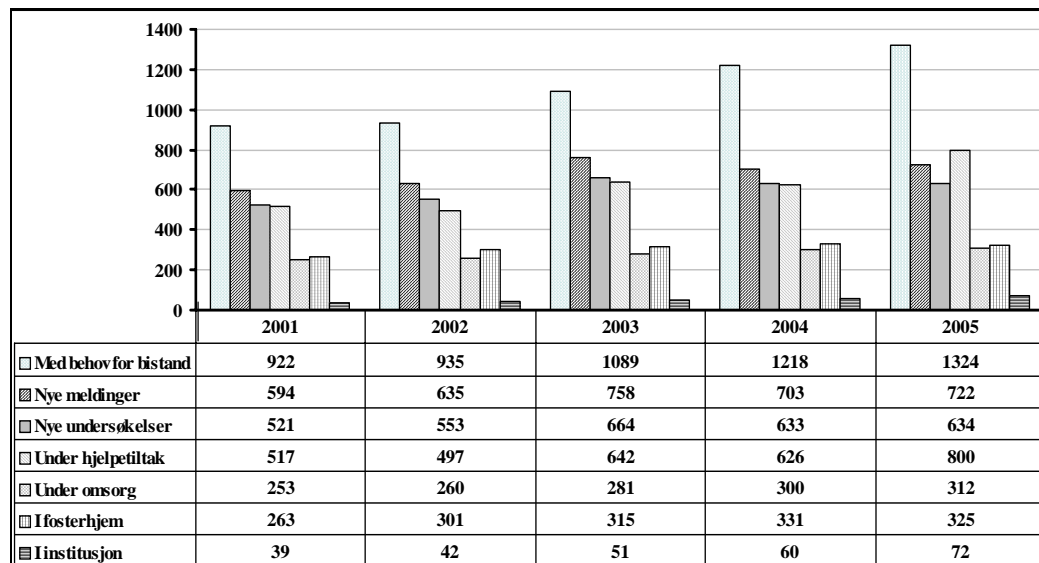
Hovedfinansieringen av barnevernsforsøket er et uttrekk av rammen til Sør-Trøndelag fylkeskommune, basert på regnskapstall for 2002. Tilskuddet til Trondheim kommune i forsøksperioden skal ha samme årlige økonomiske vekst som det statlige barnevernet.

Forsøket og den nye barne- og familietjenesten representerer en videreutvikling av det arbeidet som Trondheim kommune gjennom ti år hadde drevet innenfor hjelpetjenesten, med vekt på samordning mellom barnevern, sosiale tjenester og PP-tjenesten. Den grunnleggende tanken har vært å forebygge ved å gi bistand så tidlig som mulig, noe som også er nedfelt som overordnet strategi i kommuneplanen.

4.3 Utviklingen i forsøket

Omfanget av oppgaven

De senere årene har det vært en betydelig økning i antall barnevernssaker i Trondheim, jf. figur 4.2.



Figur 4.2 Utviklingen i omfanget av barnevernstjenesten i Trondheim. Kilde: Trondheim kommune

Det har vært en sterk vekst i antall barn med behov for bistand og barneverntiltak fra 2001 til 2005, og denne trenden er forsterket under forsøket, særlig for hjelpetiltak og institusjonsplasseringer. I tabellen summeres hjelpetiltak både i og utenfor hjemmet, men hjelpetiltak i hjemmet utgjør hoveddelen av veksten i denne typen tiltak.

I kommunens institusjonsplan fra 2005 var det anslått at kommunen hadde behov for rundt 70 heldøgns plasser. Ved inngangen til 2006 viste det seg at behovet var større, i og med at det var 72 plasserte barn pr 31.12.05. Antall plasser i egne institusjoner har økt med fem i løpet av 2005. Det ble inngått driftsavtale med to nye private institusjoner med til sammen seks plasser. I tillegg ble driftsavtalen med Heggli barne- og ungdomshjem endret med hensyn til alders- og målgruppe fra ungdom 12-18, til barn opp til 12 år. Det er utarbeidet et eget kompetanseutviklingsprogram for institusjonene organisert i faglige samlinger for alle ansatte med utvalgte tema.

Til sammen var 332 barn fra Trondheim kommune plassert i fosterhjem pr 31.12.05. Dette er omtrent på samme nivå som i 2004, men antallet opphold i familiehjem, ungdomsfamilier og beredskapshjem har økt fra 2004. Trondheim deltok i den landsomfattende fosterhjems kampanjen i 2005. I tillegg ble det gjennomført en større lokal kampanje for å rekruttere nye fosterhjem til kommunen.

Kommunen legger stor vekt på utvikling av alternative tiltak. Innenfor hybel med oppfølging er det etablert en egen miljøarbeidertjeneste som ga tilbud til totalt 18 ungdommer i 2005. Også for krise- og korttids tiltakene legges det vekt på å forebygge brudd med familie og nettverk. Totalt fikk 80 ungdommer tilbud om krise/korttidsopphold i 2005. I tillegg fikk 47 familier oppfølging i hjemmet. Det var 102 ungdommer

mellom 18 og 23 år med oppfølging fra barnevernet ved utgangen av 2005. Av disse var 33 videreførte fosterhjems plasseringer, og 51 fikk tilbud om hybel med oppfølging.

Tverrfaglig samordning

Barne- og familietjenestens tiltak og aktiviteter dekker et spekter av tilbud til hele befolkningen, gjennom helsestasjonene og tilrettelagte tilbud for risikoutsatte grupper, familier og enkelte barn og unge. Gjennom barnevernforsøket er tiltaksspekteret utvidet til også å omfatte fosterhjem og institusjoner.

Sammenhengen med andre deler av hjelpeapparatet er spesielt fokusert i krise- korttidstiltakene, gjennom det byomfattende ressurs senteret for barn og unge. Senteret omfatter barnevernsvakt med interkommunal beredskap for seks nabokommuner, krise- og korttidsplasser i institusjon, råd- og veiledningstjeneste til familier og ungdom, nettverksteam, rådgivningsteam for ungdomsskolene overfor elever med atferdsvansker, dagskole og alternativ til institusjon.

Forsøket har også ført til at det er etablert et byomfattende familiesenter, som gir tilbud til foreldre og barn gjennom korttidsopphold, utredning og/eller oppfølging i hjemmet. Senteret fungerer som et kompetanse-senter overfor kommunens familiestøttende tiltak i bydelene. Totalt 21 familier hadde opphold ved senteret i 2005.

Med alle de samtidige endringene som ble gjennomført fra 2004, er den faglige samordningen en vedvarende utfordring. Barne- og familietjenesten omfatter hele tjenestespekteret, fra helsestasjoner for alle barn og unge til institusjoner som skal håndtere krise- og korttidsplasseringer og kompleks atferdsproblematikk.

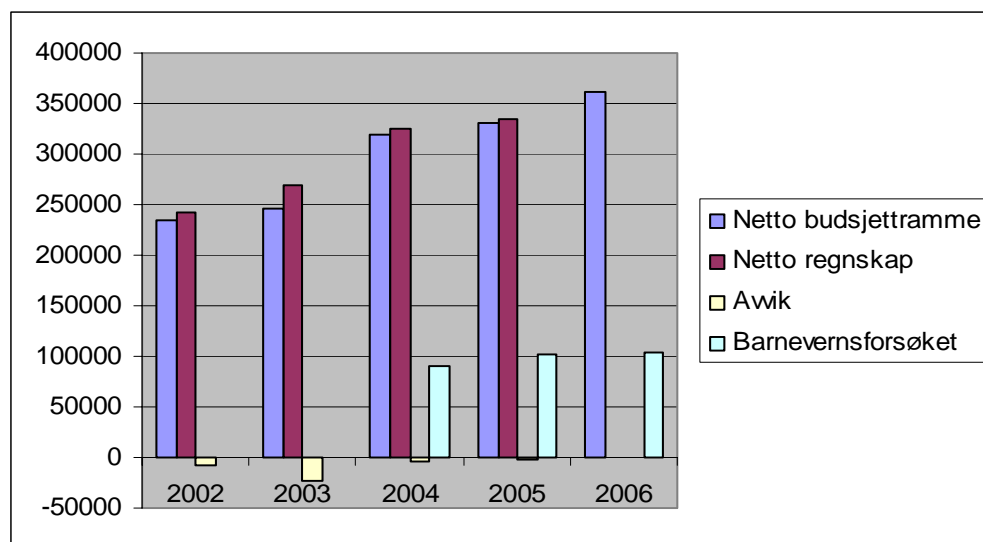
Spennet i oppgaver og tiltak synliggjøres på flere nivåer, og samordningen søkes ivaretatt gjennom ulike strategier, der arbeidet med et felles program for kvalitetsutvikling er en av strategiene. Programmet skal ferdigstilles våren 2006, etter en lang intern prosess. Universitet, høyskoler og andre lokale kompetansemiljø trekkes inn i arbeidet. Det foregår videre en utstrakt kontakt mellom institusjonene og andre tilbud innenfor den såkalte tjenestetrappa i enkeltsaker på bydel, og mellom de byomfattende enhetene.

Økonomiske utfordringer

Som følge av økonomistyringsutfordringer de to første årene i forsøket og utsikter til overskridelse begge årene, har det vært igangsatt et eget økonomistyringsprosjekt. Hovedmålet har vært å få kontroll og styring på økonomien innenfor barne- og familietjenesten generelt og barnevernet spesielt. Prosjektets hovedtema har vært:

- Forbedring og utvikling av verktøy og rutiner
- Løpende kontroll og oppfølging
- Fordeling av budsjettmidler
- Økonomiske analyser

Etter at prosjektet har vært i drift i to år er det blitt større oppmerksomhet om faglig utvikling som grunnlag for økonomistyringen. Aktiviteten har også gitt positive resultater i regnskapet, jf figur 4.3.



Figur 4.3 Økonomisk omfang av barnevernstjenesten i Trondheim, netto driftsutgifter. Kroner i løpende priser. Kilde: Trondheim kommune.

Netto driftsutgifter for den kommunale barne- og familietjenesten i 2005 var 331 mill. kroner. I tillegg utgjorde barnevernsforsøket 101 mill kroner. Samlet resultat for tjenesten (inkl. forsøket) viste et merforbruk på 2,6 mill kroner, eller 0,8 % av netto driftsbudsjett i 2005. Til sammenligning var resultatet i 2004 et merforbruk på 4,5 mill kroner, eller 1,1 % av netto driftsbudsjett. Figuren viser ellers at både netto kommunal budsjettramme og tilskuddet til barnevernsforsøket økte i 2006.

Kommunerevisjonen i Trondheim har satt i gang en forvaltningsrevisjon av kommuneøkonomiens innvirkning på barnevernets vurderinger. Dette tilsvarer en lignende forvaltningsrevisjon som er gjennomført i Oslo, der problemstillingen har vært hvordan økonomiske hensyn påvirker barnevernets faglige vurderinger og valg av tiltak. Resultatet av denne kartleggingen legges fram for Trondheim bystyre før sommeren 2006.

Statlige interesser og hensyn

Trondheim kommune har hatt tilsyn fra Fylkesmannen ved flere anledninger, både med de enkelte institusjonene og med kommunens

oppfølging av barn i fosterhjem og institusjon. I tilsynsrapportene er det påpekt avvik i arbeidet med tiltaks- og omsorgsplaner samt avvik i oppfølging og tilsyn med fosterhjem. Dette er fulgt opp med styrket bemanning i forvaltningskontorene fra 2006.

I egen uttalelse til institusjonsplanen har tilsynsmyndigheten gitt en positiv vurdering av det differensierte institusjonstilbudet. Samtidig ble det kommentert at omfanget av mulige plasseringshjemler ved institusjonene kunne oppfattes som problematisk ut fra kravet i kvalitetsforskriften om avgrensning av målgruppe. Dette oppgir kommunen at den vil følge opp i en evaluering av planen medio 2006.

Gjennom samtaler har fylkesmannen opplyst at det i forsøksperioden kan være en tendens til at barn fra omegnskommuner til Trondheim ikke får plass i barnevernsinstitusjon i byen, og blir henvist til institusjoner som ligger lenger unna. Videre påpeker både fylkesmannen og Bufetat at det kan oppstå en konkurranse om å rekruttere fosterhjem. Dette er to typer konkurranse og fortrengning som det kan være verdt å vie oppmerksomhet i den gjenværende delen av forsøksperioden.

Både kommunen og Bufetat gir ellers uttrykk for at det er et godt samarbeid om felles saker, blant annet om gjennomføring av godkjenningsordningen for institusjonene, rekruttering av fosterhjem og arbeidet med adopsjonssaker. Det er også inngått samarbeidsavtale om plasseringer ved Bufetats nye atferdsinstitusjon i Stjørdal.

Videre faglig analyse

Kommunene har engasjert SINTEF til å evaluere de barnevernfaglige aspektene ved forsøket. Prosjektet omfatter også en sammenligning med resultater som oppnås i storbyer/kommuner der ansvaret er delt mellom stat og kommune. Rapporten skal foreligge i august 2006.

4.4 Sammenfatning

Ressursallokering og produktivitet

Kommunen oppgir at samordningen gjennom forsøket har gitt besparelser i administrative funksjoner, men det er vanskelig å tallfeste slike effekter fordi det er gjennomført mange organisatoriske endringer samtidig og det har vært stor vekst i omfanget av oppgaven. Kommunen antar at nye rutiner for kjøp av institusjonsplasser kan lede til ytterligere besparelser.

Kommunen har økonomisk insentiv til effektivisering og besparelse. Bystyret har prioritert mer ressurser til tjenesten som følge av aktivitetsveksten. Kommunene framholder at den administrerer tjenesten effektivt ved at den har overtatt andrelinjebarnevernet uten å øke ressursinnsatsen

innenfor administrative funksjoner vesentlig. Ved å ha ansvar for første- og andrelinjetjenesten har kommunen også en direkte mulighet til å se virkemidler overfor brukerne i sammenheng. Dette gir større fleksibilitet og raskere og enklere saksgang.

Bufetat oppgir at forsøket representerer en avlastning og frigjør kapasitet til arbeidet overfor de øvrige kommunen i regionen, siden antall saker fra Trondheim kommune ville utgjøre en betydelig del av regionens aktivitet innenfor ordinær forvaltningsmodell.

Innhold i oppgaveløsningen

Kommunen har etablert en helt ny barne- og familietjenestetjeneste. Det ville antakelig skjedd uavhengig av forsøket, men de overførte oppgavene gjør at tjenesten får et helhetlig ansvar med mulighet for mer helhetlige tjenestekjeder. Det gir også bredere lokale handlingsmuligheter og potensial for metodeutvikling.

Bufetat opplyser at Trondheim kommune har drevet et interessant faglig utviklingsarbeid om familie- og nettverksmetodikk, som vil ha direkte overføringsverdi. Etaten har nytte av denne kompetansen i kommunen og opplyser at det ellers er et konstruktivt og godt samarbeid med kommunen.

Kvalitet på tjenesten

Mye av det faglige arbeidet i kommunen er automatisk videreført i forsøksperioden. Institusjonene er de samme, men eierrollen er endret, noe som antakelig mest endrer kommunens bruk enn institusjonen egne faglige innretting. Men det framgår også at kommunen gjennom endrete avtaler har justert institusjonenes innretting og prioritering (f.eks. Heggli).

Faglig sett ser det ut til at barne- og familietjenesten har tilstrekkelig barnevernfaglig kompetanse til å håndtere det ansvaret som kommunen har overtatt.

Kommunen gir uttrykk for at omorganiseringen til en helhetlig barne- og familietjeneste gir bredere fagmiljøer og mer integrerte behandlingsforløp, for den enkelte og for familien. Dette virker rimelig og begrunnelsene og gjennomtenkningen av organisering i den nye tjenesten synes godt fundert. Men det er vanskelig å fastslå eksakt hva som er forsøksbetinget og hva som er organisatorisk betinget i en slik beskrivelse, og vi har ikke holdepunkter for å vurdere hvordan brukerne opplever tjenesten.

Virknings for lokaldemokratiet

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

Betingelser for statlig styring

Fylkesmannen har gjennomført flere tilsyn med barnevernstilbudene som Trondheim kommune har ansvar for. Det synes ikke å være avdekket kritikkverdige forhold eller kommet anmerkninger som avviker fra det som kommer fram i tilsyn med institusjoner innenfor Bufetat. Videre ser det ut til at kommunens faglige kompetanseforutsetninger og egne retningslinjer og strategier, samt deltakelse i faglige nettverk bidrar til å ivareta sentrale nasjonale mål innenfor andrelinjetjenesten.

Bufetat oppgir at forsøket i liten grad påvirker etatens virksomhet, annet enn i form av mindre press på egen institusjonstjeneste.

Det kritiske spørsmålet i forsøket er om det kommunale ansvaret har betydning for om barna får riktig hjelp til rett tid. Det er vanskelig å spore endringer før og etter forsøket som kan gi holdepunkter for å belyse spørsmålet. Bufetat oppgir at kommunens metodiske utviklingsarbeid følger den samme strategien som i Bufetat, med sikte på å begrense de tunge institusjonsoppholdene.

4.5 Konklusjon

Trondheim kommune synes å ha en faglig styrke og økonomisk evne til å håndtere det faglige ansvaret for andrelinjetjenesten i barnevernet.

Forsøket har ikke avdekket brudd på sentrale sider ved innholdet i eller kravene til tjenesten, og kommunene har aktivt benyttet det nye ansvaret til å utvikle en mer helhetlig og integrert barne- og familietjeneste. Det har dermed oppstått lokale samordnings- og syneregieffekter gjennom forsøket, som det er grunn til å tro har ført til bedre tjenester for brukerne og til positive fagmiljøeffekter innenfor tjenesten.

Vi føler oss likevel ikke sikre på at disse to forsøksårene gir argumenter for tilsvarende desentralisering til kommunalt nivå, eller til større bykommuner på generell basis. Det kan bl.a. oppstå restfunksjonsproblematikk hos Bufetat regionalt dersom ordningen skal gjelde flere større kommuner i samme region. På regionnivå vil det være behov for å opprettholde et faglig miljø som kan sikre likeverdige og faglig godt funderte tilbud for de øvrige kommunene. Samtidig har Bufetat Midt-Norge gjennom forsøket i Trondheim fått to store fag- og kompetansemiljø i barnevernet som samarbeider og bidrar til faglig utvikling av tjenestetilbudet til barn og unge. Og forsøket har vist at behovet for

vertikal integrasjon mellom første- og andrelinjetjenesten kan ivaretas gjennom et kommunalt ansvar. Slike gevinster må derfor veies mot konsekvensene for den samlede barnevernsforvaltningen ved en eventuell kommunalisering av andrelinjen.

Forsøket representerer en storbymodell med helhetlig ansvar innefor barnevernet, som er vel utprøvd i Oslo gjennom mange år. Det kan synes som Trondheim kommune i løpet av to års prøvedrift har maktet og utforme en velfungerende tjeneste, og samtidig håndtert en betydelig vekst innenfor den samme oppgaven. Vi må likevel ta forbehold om at vi ikke kjenner enkelthetene i de ulike institusjonenes virksomhet og hvordan de opplever kommunenes eierrolle.

Men erfaringene hittil styrker oppfatningen om at kommuner av Trondheims type kan håndtere et slikt barnvernsansvar, og de gjenstående to forsøksårene bør kunne avdekke om det foreligger kritiske faglige eller forvaltningsmessige aspekter i en slik modell.

5 Kulturminneforsøkene i Bergen, Kristiansand og Stavanger

Den offentlige kulturminnepolitikken ivaretas gjennom et bredt spekter av juridiske og økonomiske virkemidler, som er fordelt mellom en rekke myndigheter. I tillegg spiller private eiere og frivillige organisasjoner en viktig rolle i den samlede ivaretagelsen av kulturminner og kulturmiljøer.

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for kulturminnepolitikken, med Riksantikvaren som et sentralt rådgivende og utøvende direktorat med myndighetsansvar. Fylkeskommunene, Sametinget og kommunene er tillagt roller og myndighet for ulike deler av kulturminneforvaltningen. Den regionale kulturminneforvaltningens ansvar i kulturminnepolitikken følger av den formelle myndigheten de er tillagt etter kulturminneloven og i kraft av sin rolle som regional planmyndighet etter plan- og bygningsloven, mens kommunenes ansvar følger av ansvaret for areal- og kommuneplanleggingen. Også gjennom kunnskapen om de enkelte lokalmiljøer og som lokal miljøvernmyndighet, landbruksmyndighet mv. er kommunene et grunnleggende ledd i kulturminneforvaltningen.

I lov om kulturminner er de offentlige myndighetsoppgavene innenfor kulturminneforvaltningen fastsatt, mens selve ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene er regulert i kulturminneforskriften av 1979. Her presiseres myndighetsfordelingen etter kulturminneloven mellom Riksantikvaren, den regionale kulturminneforvaltningen og de arkeologiske forvaltningsmuseene.

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

Felles for disse byene er at de er rike på kulturminner, samtidig som sterke krefter i byutviklingen kan utfordre kulturminnevernet. Men i tråd med visjonen i stortingsmelding 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 kultur-

minnefaglige rådene innenfor den kommunale forvaltning, særlig i plan-, regulerings- og byggesaksforvaltningen.

Forsøkene startet 01.01.2004 og skal vare ut 2007.

5.1 Bergen

Bergen bys historie innebærer at den er rik på kulturminner. Sentrale sentrumsområder utgjør hele kulturmiljøer, med bl.a. Bryggen i Bergen som er utpekt som en del av verdenskulturarven.

I kommunen har Byantikvaren vært en egen kulturminnefaglig fagetat siden 1970-tallet, med betydelig kulturminnefaglig kompetanse. Byantikvaren er i dag en fagavdeling under Byrådsavdeling for miljø og byutvikling og står faglig ansvarlig for kommunens kulturminneforvaltning. I Bergen er det registrert ca 200 fredete bygg av totalt ca 400 i Hordaland fylke.

5.1.1 Bakgrunn og oversikt over aktiviteter i forsøket

I de generelle motivene for forsøket framhevet kommunen at den oppfattet myndighetsfordelingen innenfor kulturminnefeltet som oppsplittet og dels overlappende mellom ulike forvaltningsnivåer og institusjoner. Kommunen mente at denne ansvars- og myndighetsfordelingen kunne være uoversiktlig for både publikum og forvaltning. Ved å samle ansvaret på kommunalt nivå ville kommunen etablere bedre oversikt for brukere, og sørge for en bedre samordning med kommunens ansvar innenfor planlegging og byutvikling.

Kommunen har formulert følgende mål for forsøket:

- En mer effektiv forvaltning av kulturminnevernet innenfor Bergen kommune:
 - En bedre faglig styring av det helhetlige kulturminnevernet innenfor kommunens grenser
 - Forenkle og redusere byråkratiet rundt kulturminneforvaltningen på lokalt nivå
 - Bedre forutsigbarhet i saksbehandlingen
 - En bedre ressursutnyttelse
- En økt demokratisering av kulturminneloven
- En inkorporering av kulturminnearbeidet i byutviklingsstrategien

Formelt innebærer forsøket at kommunen er tildelt følgende myndighet etter kulturminneloven:

- Ansvar for automatisk fredete kulturminner, som innebærer fullmakt til å:
-

- Avgjøre om marken over et automatisk fredet kulturminne fortsatt kan nyttes til beite eller innmark
- Avgjøre om pløying og annet jordarbeid dypere enn tidligere kommer i konflikt med automatisk fredete kulturminner
- Fastsette særskilt sikringszone
- Motta melding om tiltak som kan virke inn på automatisk fredete kulturminner
- Motta planer om og avgi uttalelse til tiltak som kommer inn under reglene om undersøkelsesplikt
- Søke etter, registrere, avbilde mv. automatisk fredete kulturminner (arkeologien)
- Ansvaret for løse kulturminner, som innebærer fullmakt til å motta melding om funn av løse kulturminner
- Fredning ved enkeltvedtak - dispensasjon og særskilte bestemmelser, som innebærer fullmakt til å
 - Gjøre unntak fra vedtak om fredning¹ og fredningsbestemmelser i særlige tilfeller, for tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i kulturminnet.
 - Gi pålegg og gjennomføre tvangsmessig tilbakeføring etter skade på fredete byggverk¹ eller anlegg
 - Undersøke og gi pålegg om istandsetting ved forsømt vedlikehold av fredet byggverk¹ innen en rimelig frist for å motvirke forfall. Pålegget må ha samtykke fra Riksantikvaren
 - Motta melding om fredet byggverk¹ som er skadet ved brann eller annen ulykke, avgjøre innen 6 uker om det skal istandsettes eller gjenreises, forholde seg til eventuelt forsikringsselskap vedrørende frist for utbetaling av forsikringssum. Riksantikvaren kan forlenge fristen
 - Gjøre unntak fra vedtak om fredning og fredningsbestemmelser i særlige tilfeller, for tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i fredete områder
 - Gjøre unntak fra vedtak om fredning¹ og fredningsbestemmelser i særlige tilfeller, for tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredet område i et kulturmiljø
 - Gjennomføre skjøtsel i områder rundt et fredet kulturminne og i fredete kulturmiljøer
 - Fatte vedtak om midlertidig fredning inntil saken er avgjort
 - Motta melding fra statlige, fylkeskommunale og kommunale organer om tiltak som omfattes av kulturminneloven
 - Behandle søknad/vedtak om riving eller vesentlig endring av ikke fredet byggverk eller anlegg oppført før 1850

- 1 Fullmakten til Bergen kommune gjelder ikke kirker og bygninger fra middelalderen, fredete kirker fra perioden 1537-1649, fredete byggverk i statens eie og fredete båter.

Videre har kommunen ansvar for å fordele tilskudd etter søknad fra eiere av fredete bygninger og anlegg. Ansvaret er i forsøksperioden overført fra Riksantikvaren og omfattet i 2005 en tilskuddsramme på kr 500 000.

5.1.2 Organisering og gjennomføring av forsøket

Byantikvaren er kommunens faginstans for å ivareta myndighetsoppgavene i forsøket. Etaten er styrket med om lag en stilling gjennom forsøket. Byantikvaren er også delegert ansvaret for avgjørelsesmyndighet for kurante saker, mens bystyret skal avgjøre saker av prinsipiell karakter

Kommunene rapporterer at det krevde mye ressurser i det første forsøksåret å etablere oversikt over ansvarsoppgavene og å få tilgang til det materialet som tidligere hadde sortert under fylkeskonservatoren i Hordaland, samt å etablere oversikt over ansvarsoppgavene.

I 2005 ble det brukt mye ressurser på å digitalisere oversikten over kulturminnene og lage kartbaserte verktøy som kan brukes i framtidig planarbeid. I følge kommunen var det lite ajourførte oversikter på overtakelsestidspunktet. Kommunen ser nå for seg at det tredje forsøksåret vil bestå i å utvikle strategier for et langsiktig og systematisk arbeid med kulturminneforvaltningen i byen.

Overtakelsen av ansvaret for arkeologien oppgis å være en meget arbeidskrevende oppgave som innebærer et merarbeid på 1,5 til 2 årsverk, noe som overstiger ressurstilførselen på ett årsverk i forsøket. Kommunen oppgir at arbeidsmengden knyttet til fredete bygg og anlegg alene krever mer enn dette ene årsverket.

Fredningssaker

Ved inngangen til 2006 var det meldt 14 fredningssaker. I tillegg var åtte saker under forberedelse for igangsetting av fredningssak.

Tabell 5.1 Oversikt over fredningssaker i Bergen kommune ved inngangen til 2006

Fredningssak	Antall
Midlertidige fredninger	8 (15 bygninger og 1 interiør+fasade)
Oppstartede fredningsaker	6 (8 bygninger, 1 anlegg og 2 §19)
Fredningssaker under forberedelse	8 (11 bygninger og 2 §19)
Sum	22

Arkeologiske registreringer

Forsøket innebærer at Byantikvaren skal vurdere om tiltak kan komme i konflikt med automatisk fredete kulturminner (dvs. eldre enn 1537). Dette omfatter for det meste plansaker, men kan også gjelde andre typer saker der tiltaket kan komme i konflikt med automatisk fredete kulturminner.

Sommeren 2005 gjennomførte Byantikvaren sin første sesong med arkeologiske registreringer og det ble gjort funn fra steinalder, bronsealder, jernalder og tidlig middelalder. Funnene var rester etter bosetninger som ildsteder, kokegroper og spor etter stolper fra hus. Det ble også funnet spor etter dyrking fra bronsealder og jernalder og noe som kan ha vært graver.

Kulturminnegrnlag

Arbeidet med kulturminnegrnlag går ut på å kartfeste og sikre informasjon og kunnskap om det historiske by- og kulturlandskapet i kommunen. I forbindelse med arbeidet med kommunedelplaner er det laget egne temakart som viser strukturer og sammenhenger som utgjør identitetsskapende elementer i et område. Kartene skal brukes som en "Vær-varsom-plakat" innenfor all planlegging og byggesaksbehandling. Det er laget slike rapporter i forbindelse med en rekke kommunedelplaner.

Økonomiske virkemidler

Byantikvaren hadde mottatt åtte søknader om tilskudd til fredete bygg og anlegg for 2006 innen fristen 15.11.05. Rammen er på kr 500 000, i tillegg til noe lokale midler. Søknadsbeløpene overstiger tilgjengelig ramme. Kommunene anser antall søknader som lavt, i lys av at det er ca 200 fredete anlegg i Bergen, og vil informere mer aktivt om ordningen kommende år.

Fordeling på ulike saksområder og typer

Byantikvaren har i forbindelse med rapportering over aktivitet i 2005 gitt en samlet oversikt over antall saker som er behandlet etter ulike bestemmelser i det regelverket som kommunen har overtatt myndighet etter.

Tabell 5.2 Saker som er behandlet etter kulturminneloven i 2005

Saker behandlet etter Kulturminneloven		
Antall dispensasjoner §8 (arkeologi)	2	
Antall dispensasjoner §§15a og 19a	23	Hvorav 2 avslag
Antall midlertidige fredninger	2	
Antall fagutredninger	1	
Antall fredningsdokumentasjoner	1	
Fredningsaker til politisk behandling	2	
Antall saker tilknyttet listeførte kirker	10	+ diverse rådgivning
Antall kulturminner kommunen har initiert eller støttet	3	
Plansaker – krav tilknyttet undersøkelsesplikten §9:		
Antall krav om arkeologiske registreringer	87	
Antall arkeologiske registreringer utført	34	Hvorav 5 med positive funn
Antall utførte utvidete arkeologiske registreringer	3	Etter avtale og i nært samarbeid med Bergen museum

Kilde: Byantikvaren i Bergen

Av 165 saker som er behandlet etter kulturminneloven, gjelder de fleste sakene krav om arkeologiske undersøkelser i forbindelse med plansaker (87 saker), mens 23 saker gjaldt dispensasjon fra fredningsvedtak for bygg og anlegg (§15a) og kulturmiljø (§19a).

Det har også vært en betydelig saksmengde i tilknytning til plan- og byggesaker etter plan og bygningsloven, jf tabell 5.3.

Tabell 5.3 Saker som er behandlet etter plan og bygningsloven i 2005

Saker behandlet etter Plan- og bygningsloven		
Antall skriftlige uttalelser i plansaker	242	
Antall skriftlige uttalelser i byggesaker	205	
Antall rådgivningstimer	40	
Skriftlige uttalelser ved vedlikehold på fredete og fredningsverdige bygg	5	
Skriftlige uttalelser til tiltak på ikke-fredete bygninger oppført før 1850:	75	ca. 20% av totalt 251 byggesaker og ca. 10% av totalt 242 plansaker

Kilde: Byantikvaren i Bergen

Kommunen har for 2005 rapportert aktiviteten i Kostra for første gang, der det framkommer en detaljert oversikt over saker og prosjekter som er støttet. Følgende prosjekter framheves som særlig viktige:

- Verdiskaping Sandviken, som skal gi mulighet til å benytte kulturminnelov og plan- og bygningslov i et helhetlig grep for byutviklingsstrategien for Sandviken
- Arkeologisk potensial inn i GIS-verktøyet, som innebærer at arkeologiske resultater og vernestrategi legges inn i et GIS-basert kulturminnegrunnlag. Dette grunnlaget inngår videre som underlagsmateriale for planleggingsprosessen til byutviklingsavdelingen i Bergen kommune. I tilknytning til dette arbeides det med å lage

spesielle GIS-baserte arkeologiske konfliktkart som temakart under kommuneplanens arealdel.

- Tilstandsvurdering av fredete bygg, som gir grunnlag for å ta direkte kontakt med alle eiere av fredete bygg og anlegg i Bergen kommune, som utgangspunkt for rådgiving og tettere oppfølging ved vedlikehold og utbedringer.

5.1.3 Erfaringer hittil i forsøksperioden

Basert på samtaler med representanter for byantikvaren, byrådsavdeling for byutvikling, fylkeskonservatoren i Hordaland og Bergen Museum, kan følgende inntrykk og vurderinger framheves.

Kommunale vurderinger

Kommunen anser at den overførte myndigheten i forsøksperioden har bidratt til en bedre integrering av kulturminnearbeidet i plan- og utviklingsarbeidet i kommunene. Kulturminneinteressene kommer tidligere inn i prosessen og det er sterkere intern bevissthet i byplanmiljøet om rollen og ansvaret for kulturminnevernet.

Kommunen opplever at myndighetsoverføringen har ført til en styrking av arbeidet med de registreringsoppgavene som tidligere ble utført i fylkeskommunen, og at ansvaret har medført en større ressursinnsats overfor de kulturminnene som befinner seg i Bergen.

Myndighetsoverføringen representerer etter kommunens vurdering en forenkling av kulturminneforvaltningen og en mer aktiv oppfølging av eiere av fredete bygg. Fra kommunalt hold legges det vekt på at Byantikvaren representerer en annen nærhet og kunnskap til utviklings-sakene og prosessene i Bergen, og at kulturminnefaglige perspektiver dermed bringes tidligere inn i sakene enn tilfellet var med fylkeskommunens rolleutøvelse.

Det har vært en del oppmerksomhet om kommunens kulturminneansvar, knyttet til store konfliktsaker som kommunene har fått overført fra fylkeskommunen og som har versert mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren i flere år før forsøket startet.

Kommunen stiller spørsmål ved om det er fornuftig at automatisk fredete kulturminner (§9) fra middelalderen i Bergen sentrum er unntatt fra forsøket, og peker på at det kunne gitt større helhet og sammenheng i arbeidet dersom kommunen hadde overtatt hele ansvaret. Så vidt vi skjønner følger dette av at unntaket også gjelder fylkeskommunenes ansvar innenfor ordinær myndighetsfordeling.

Fylkeskommunale vurderinger

For Hordaland fylkeskommune har ikke forsøket medført endringer i bemanningen hos fylkeskonservatoren. Det innebærer at staben hos fylkeskonservatoren kan prioritere grundigere arbeid med saker som gjelder øvrige deler av fylket og nye oppgavefelt. Det er blant annet satt i gang et arbeid med kulturminner og verdiskaping, i tråd med strategiene i kulturminnemeldingen.

Fortsatt engasjerer fylkeskommunen seg i kulturminnesaker som gjelder Bergen, gjennom sitt regionale planansvar. Det blir bl.a. levert innsigelser til planer i Bergen kommune. Riksantikvaren har også levert innsigelser.

Fra fylkeskommunalt hold framheves en prinsipiell motforestilling mot forsøket, som gjelder nærheten mellom kulturminnemyndigheten som kommunen har overtatt i forsøket og de utbyggingsinteresser som kan representere en utfordring for kultminnevernet i Bergen. Fylkeskulturminnevernet frykter at det i konfliktsaker kan være kulturminnevernet som blir den tapende parten og at det kan bli vanskeligere å ivareta de nasjonale hensynene i kulturminnevernet innenfor den forvaltningsmyndigheten som prøves ut. Det ble også gitt uttrykk for at saksbehandlingstiden hadde økt etter at forsøket startet i Bergen, og at dette representerer en ulempe for interessenter. Vi har ikke målbar dokumentasjon som kan bekrefte eller avkrefte en slik vurdering.

Bergen Museums vurderinger

Bergen Museum har ansvar for automatisk fredete kulturminner etter kulturminneloven, og forestår blant annet arkeologiske utgravninger i samarbeid med byantikvaren i Bergen. Vi fikk i samtale bekreftet at samarbeidet med kommunen fungerte godt, både før og etter at forsøket trådte i kraft. Byantikvaren sies å gå meget grundig til verks, og museet har lite å utsette på det kulturminnefaglige arbeidet som kommunen utfører i saker de samarbeider om.

5.2 Stavanger

Forsøket i Stavanger omfatter i hovedsak de samme myndighetsoppgavene som i Bergen, med unntak av ansvaret for automatisk fredete kulturminner. Kommunen disponerte i 2005 kr 300 000 i tilskuddsmidler til eiere av fredete bygg og anlegg, som tidligere ble forvaltet av Riksantikvaren.

Oppgavene i Stavanger er lagt til byantikvaren, som det første året økte bemanningen med en 40 prosents stilling for å håndtere de nye oppgavene. Ved inngangen til 2006 er denne stillingen ikke besatt, og det er dermed kun byantikvaren som håndterer arbeidsoppgavene i tilknytning til forsøket. I Stavanger er det 11 fredete bygg og anlegg, mens det i Rogaland er 150 fredete bygg.

Stillingen som byantikvar ble etablert på 1970-tallet, og skal ivareta byens antikvariske interesser innenfor rammen av kulturminneloven og plan- og bygningsloven, gi råd om vedlikehold og rehabilitering av bygninger av kulturhistorisk og antikvarisk verdi. Byantikvarstillingen er delavdeling av Kultur og byutvikling i Stavanger kommune.

Arbeidet er forankret i en egen Kulturminneplanen fra 1995, som er vedtatt som kommunedelplan etter plan- og bygningsloven, kalt "Trehusbyen", som inneholder retningslinjene for reguleringsplanlegging og er bindende for byggesaksbehandling i kommunen. Målet er at den kulturhistorisk verdifulle bebyggelsen i Stavanger skal bevares lengst mulig og at områdenes særpregede miljø skal sikres og videreutvikles, inkludert kvartalsstruktur, gateløp, parker, hageareal og verdifulle trær.

I forsøket er det særlig tilskuddordningen som har vært betydningsfullt. Kommunen samarbeider nært med Riksantikvaren for å håndtere myndighetsoppgavene knyttet til fredningssaker. Det er etablert kontakt med eiere av fredete bygg for å bistå og gi råd i forvaltningen av kulturminnet samt bekjentgjøre muligheten til å søke støtte.

Det har vært få saker knyttet til den konkrete myndighetsoverføringen og det er ikke fremmet saker etter kulturminneloven til politisk behandling som følge av forsøket. Byantikvaren antar imidlertid at dette kan komme til å bli et saksfelt med økende kompleksitet som følge av utbyggingspresset i Stavanger. Kommunen framhever det lokale ansvaret som en ressurs for arbeidet med kulturminnene i Stavanger, og at det er en samfunnsmessig gevinst at myndighetsutøvelsen har kommet nærmere eierne av de fredete byggene.

Det foreligger ikke tilgjengelig statistikk i Kostra fra forsøket i Stavanger.

5.3 Kristiansand

Kristiansand er landets femte største by. Byen ble grunnlagt i 1641 av Christian den IV. Byen er fylkeshovedstad i Vest-Agder. Kristiansand ble i 1993 utpekt som miljøby av Miljøverndepartementet.

5.3.1 Bakgrunn og innhold

Byantikvaren er Kristiansand kommunes fagetat for behandling av fredet og verneverdig bebyggelse. Funksjonen ble opprettet av bystyret i 1991. Byantikvaren har ansvar for registrering og klassifisering av kommunens kulturminner og gir uttalelse til saker som berører verneverdige bygg og eiendommer både ved byggesaksbehandling og forslag til reguleringsplaner. En prioritert oppgave er å gi råd og veiledning og bidra med informasjon om kulturminnevernet til publikum og internt i kommunen.

Forsøket innebærer at Kristiansand kommune har den samme myndigheten som Stavanger. Myndigheten etter forsøket er delegert til Byantikvaren. Det er etablert en egen nettverksgruppe for kulturminnesakene i kommuneadministrasjonen, der kulturdirektør, teknisk direktør, miljøvernsjef, parksjef og plan- og bygningssjef inngår. Kommunen rapporterer om bedre koordinering og tidligere integrering av kulturminneinteressene i plan- og byggesaksbehandlingen, samt en tettere kontakt med eiere av fredete eiendommer.

Det er opprettet en ny stilling i kommuneadministrasjon, der halvparten er knyttet til å håndtere de nye oppgavene under forsøket, mens halvparten gjelder plan- og byggesaksbehandling, der kommunene har overtatt saksbehandling fra fylkeskommunen knyttet til søknader i spesialområdet bevaring.

Byplanen, med sin opprinnelse fra Christian IV`s grunnleggelse i 1641, er i seg selv et kulturminne. Innenfor de 54 kvartalene er det en rekke fredete og bevaringsverdige bygninger og miljøer. Flere av dem finnes innenfor to sentrale bevaringsområder, Posebyen og Murbyen, der det er lagt stor vekt på bevaringshensynet i vedtatte reguleringsplaner. I tillegg finnes en rekke andre områder i kommunen som er regulert til bevaring gjennom andre planer. I alt er det 11 privateide fredete eiendommer og 6 kommunale/fylkeskommunale eiendommer i Kristiansand.

Kristiansand kommunes plan ”Vern av kulturminner i Kristiansand” ble vedtatt av Bystyret i 1990. Kulturminneplanen har to hoveddeler:

- (1) Planen forklarer hvorfor kulturminner bør bevares, hvilke miljøer og enkeltminner som er mest bevaringsverdige og hvordan de kan sikres

- (2) "Bevaringslisten" er en kartfesting av over 600 viktige kulturminner som bør sikres for fremtiden. Bevaringslisten er et arbeidsdokument ved behandling av enkeltsaker.

Bydelen Lund har i 2005 fått sin kommunedelplan. I den forbindelse er det utarbeidet en kulturminneregistrering som supplement til kulturminneplanen fra 1990 og som skal legges til grunn ved framtidig saksbehandling i bydelen. En tilsvarende registrering blir gjennomført for bydelen Grim, den ventes klar for politisk behandling i 2006. Kulturminneplanen og de vedtatte reguleringsplanene med formål bevaring i Kvadraturen, er sentrale i kulturminnevernet i Kristiansand.

5.3.2 Gjennomføring og organisering

Fra kommunen har vi innhentet nedenstående beskrivelser og vurderinger fra forsøket.

Ressursbruk

Den halve stillingen som er øremerket saker etter kulturminneloven anses i utgangspunktet som tilstrekkelig til å håndtere det løpende arbeidet som følger av forsøket. Kommunene har imidlertid ambisjoner om å gjennomføre to tiltak før prøveperioden utløper og som meget sannsynlig fører til behov for ekstra tidsbruk:

- (1) Registrere tilstanden for de fredete bygningene i henhold til ny norsk standard. Her har kommunen innledet et samarbeid med Aust-Agder fylkeskommune, som er godt i gang med sine registreringer. Hensikten er å få informasjon om metode og innblikk i fylkeskommunens erfaringer med feltarbeid og omfang. På dette grunnlaget skal kommunen samarbeide med Vest-Agder fylkeskommune om tilsvarende registreringer i Kristiansand, med sikte på at fylkeskommunen kan videreføre arbeidet i fylket for øvrig.
- (2) Foreta en systematisk gjennomgang og analyse av nyere tids fredete bygninger og anlegg i Kristiansand med tanke på å konkretisere hva som mangler for at et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer blir tatt vare på i henhold til nasjonal miljøvernpolitikk. Konklusjonene fra dette arbeidet kan legges til grunn for nye fredningsforslag. Kommunene anser det som udiskutabelt at dagens fredningsliste ikke er representativ for kulturminnene i Kristiansand.

Demokratisk forankring

Det har ikke blitt fremmet saker knyttet direkte til kulturminneloven for politisk behandling i bystyret. Det har vært et eget temamøte med byutviklingsstyret, der spørsmål knyttet til både kulturminneloven og plan- og bygningsloven var tema. Det er jevnlig kontakt mellom

Byantikvaren og politikere både fra byutviklingsstyret og bystyret. De folkevalgte i Kristiansand er meget bevisst på forsøksordningen og at kommunen nå har ansvaret for nyere tids kulturminner.

Myndighetsoppgavene og omfang

Kommunen oppgir at det har vært få forvaltningssaker knyttet direkte til kulturminneloven. I 2004 var det ingen søknader om dispensasjon fra fredningsbestemmelsen og i 2005 ble det behandlet en sak der kommunen ga dispensasjon. Hovedinnsatsen har vært å etablere kontakt med eiere av fredete eiendommer og kanalisere teknisk vedlikehold gjennom tilskuddene. Kommunen har arbeidet med samtlige eiendommer og har ikke mottatt formelle klager. Gjennom kontakten med eierne er det stimulert søknader om tilskudd som kommunen antar ellers ikke ville ha blitt fremmet.

Det har vært en viss oppmerksomhet om saker, men det har ikke vært knyttet til ansvaret etter kulturminneloven, for eksempel om brannsikring av trehusene i Kvadraturen og mangelen på tilskuddsmidler til hus som ikke er fredet.

Byantikvaren anser at det er innarbeidet gode saksbehandlingsrutiner spesielt overfor plan- og bygningsetaten. Byantikvaren behandler samtlige reguleringsplaner fra oppstartmelding og tilbyr samarbeid dersom det er bevaringsverdier knyttet til et planområde. Det samme gjelder byggesaksbehandling knyttet til bevaring.

5.4 Oppsummering og konklusjon

Det synes som forsøket er sterkest forankret i bredde og dybde i Bergen kommune. Saksomfanget er betydelig og det er lagt ned et stort arbeid i å forvalte den myndigheten som følger av forsøket og for å sikre de kulturminnefaglige interessene.

Innretning på oppgaven

Vi har ikke holdepunkter for at forsøkene i Stavanger eller Kristiansand har medført endret praksis i selve myndighetsutøvelsen sammenlignet med hva fylkeskommunen ville ha gjort. Det har kun vært en sak om dispensasjon. Interessen her knytter seg mest til forvaltningen av tilskuddsmidlene og til kontakten med eiere av fredete bygg.

Ut fra vår kartlegging, basert på intervjuer, samtaler, gjennomgang av årsmeldinger og statistikk, har vi inntrykk av at forsøket i Bergen er godt etablert. Det presenteres imidlertid ulike versjoner av om selve myndighetsutøvelsen i Bergen innebærer en annen praksis, og om desentraliseringen representerer en gevinst eller ulempe for muligheten til å hindre tap av kulturminner. Disse vurderingene henger nært sammen

med aktørenes rolle innenfor ordinær forvaltningsmodell, slik at de prinsipielle oppfatningene til en viss grad farger vurderingen av hva som faktisk skjer i forsøket.

Ressursallokering og produktivitet

Gevinsten som framheves i alle forsøkene knyttes til forenklingen og muligheten for bedre lokal samordning av saker i tilknytning til plan- og utbygging og vern. Effektiviteten i den kommunale saksbehandlingen oppleves dermed å ha blitt bedre gjennom forsøket.

I Bergen har forsøket ført til at det samlet sett er større ressursinnsats overfor disse myndighetsoppgavene enn det var før forsøket. Kommunen bruker flere årsverk enn det som er tilført av ekstraressurser gjennom forsøket. I Stavanger og Kristiansand er det også tilført økte ressurser, som ser ut til å være tilstrekkelige. Samlet sett er dermed oppgaveløsningen blitt styrket. Det er imidlertid vanskelig å vurdere om dette innebærer økt produktivitet innenfor kulturminnevernet samlet sett.

Enkelte har gitt uttrykk for at saksbehandlingstiden kan ha økt i noen saker i Bergen, men det foreligger ikke systematisk informasjon som kan dokumentere endringer i saksbehandlingstid som følge av forsøket. I vurderingen av saksbehandlingstid må det videre tas hensyn til både sakenes kompleksitet og kravene til faglige undersøkelser, noe som gjør at tidsbruk ikke uten videre kan tolkes som en produktivitetsindikator.

Kvalitet i oppgaveløsningen

Gjennom vår informasjonsinnhenting har vi fått bekreftet at regelverket er komplisert og at det stilles betydelige krav til antikvarisk fagkompetanse for at en kommune skal kunne overta en slik myndighet. Det synes som alle forsøkskommunene besitter den nødvendige fagkompetansen for å håndtere oppgavene. Den sterkere lokale koblingen innebærer videre at det gjennom forsøkene tilføres lokalkunnskap som kan representere en kvalitet i saksbehandlingen.

På den annen side reises det spørsmål om det kommunale ansvaret fører til at kulturminnefaglige interesser og hensyn må vike. Ut fra det foreliggende materialet er det imidlertid vanskelig å tolke den faktiske myndighetsutøvelsen i en slik retning.

Lokaldemokratiet

Alle kommunene gir uttrykk for at forsøkene har ført til økt politisk bevissthet i kommunene om verdien av kulturminnevernet, samtidig som kulturminnevernet vurderes mer i sammenheng med tilgrensende kommunale planoppgaver.

Statlig styring

Myndighetsutøvelsen ivaretas innenfor de bestemmelser som følger av lov og forskrift. Alle kommunene oppgir at det samarbeides godt med overordnet nivå innenfor kulturminneforvaltningen. Det er sterke nasjonale hensyn knyttet til kulturminnevernet, og det kritiske spørsmålet er om det kommunale ansvaret har gått på bekostning av muligheten til å ivareta disse hensynene. Både fylkeskommunen og Riksantikvaren følger med på utviklingen i forsøkskommunene, og det har bl.a. vært fremmet innsigelser til konkrete saker i Bergen. Videre er det samarbeid og kontakt mellom myndighetsnivåene innenfor kulturminnevernet, som bidrar til å formidle de nasjonale interessene i konkrete saker. Byantikvarene i forsøkskommunen framstår også som sterke forsvarere av kulturminnefaglig vurderinger internt i kommunene, noe som også fremmer vernet.

Konklusjon

De foreløpige erfaringene fra forsøkskommunene bekrefter at det antakelig bare er noen få større kommuner som vil kunne ha faglig kapasitet og et oppgaveomfang som gjør det hensiktsmessig med et kommunalt ansvar for disse kulturminneoppgavene. En eventuell desentralisering innenfor kulturminneforvaltningen bør derfor ha form av differensiert oppgavefordeling innenfor dette politikkområdet.

Basert på erfaringene fra to forsøksår er det imidlertid for tidlig å konkludere med at dette er en modell som bør gjøres permanent, og om det eventuelt bør gjøres ytterligere tilpasninger i rammebetingelsene for kommunenes myndighet før det eventuelt gjennomføres en slik desentralisering til de større bykommunene.

6 Bygdeutviklingsmidler i Valdres og Nord-Gudbrandsdalen

6.1 Generell bakgrunn

Bygdeutviklingsmidler ble en del av det distriktpolitiske virkemiddelapparatet fra slutten av 1980-tallet, først basert på forsøk gjennom frikommuneførøksene (bygdeutviklingsfond), senere som en del av det distriktpolitiske virkemiddelapparatet.

I St. meld. nr. 8 (1992-93) *Landbruk i utvikling* ble det formulert strategier og trukket opp retningslinjer for en helhetlig bygdepolitikk, der siktemålet var å øke bosettingen, sysselsetting og verdiskaping i bygdene, med personer som hadde tilknytning til det enkelte gårdsbruk som målgruppe. Et viktig økonomisk virkemiddel var bygdeutviklingsmidlene (BU-midlene), som ble avsatt over jordbruksavtalen mellom partene i jordbruksoppgjøret. Fylkesmannens landbruksavdeling hadde ansvaret for å forvalte BU-midlene på fylkesnivå, mens Statens landbruksbank hadde det sentrale statlige ansvaret. I hvert fylke var det et eget BU-styre som vedtok tildelingen, der folkevalgte fra fylkeskommunene og representantene for organisasjonene var med. Kommunene skulle uttale seg til søknader fra den enkelte kommune.

Som ledd i et begrenset forsøk fikk regionrådene i Nord-Gudbrandsdalen og Valdres innflytelse over BU-midlene i perioden 1996-99, noe som førte til erfaringsoppbygging og interesse for å gå videre med spørsmålet i disse to regionene da invitasjonen til forsøk med differensiert oppgavefordeling kom fra Kommunal- og regionaldepartementet i 2002. Parallelt hadde kommunenes rolle i landbrukspolitikken blitt endret, først ved at de lokale landbrukskontorene ble ført tilbake til kommunene i 1994 og ti år senere med kommunesatsingen i landbrukspolitikken fra 2004. Da ble kommunenes ansvar i landbrukspolitikken utvidet, slik at de nå er tillagt forvaltningsansvaret for en rekke økonomiske og juridiske virkemidler. Intensjonene har vært å styrke den lokale forankringen for virkemiddelbruken innenfor landbrukspolitikken, basert på lokale forutsetninger og med basis i lokalt utviklede strategier.

BU-midlene forvaltes nå av fylkesmennenes landbruksavdelinger i samarbeid med distriktskontorene til Innovasjon Norge (IN). Landbruks- og matdepartementet har utarbeidet nasjonale retningslinjer med mål og strategier for anvendelsen av BU-midlene. Fra 2005 er retningslinjene endret, med større vekt på regionale mål og strategier for anvendelsen av virkemidlene og med større regional handlefrihet i disponeringen av BU-

midlene, både når det gjelder støtteomfang og mulighet til å disponere midler på tvers av de tilskuddsordningene som utgjør BU-midlene.

I retningslinjene fra Landbruks- og matdepartementet³ framheves det at BU-midlene er et av de viktige økonomiske virkemidlene for å nå målet om næringsutvikling i og i tilknytning til landbruket. Det understrekes at Innovasjon Norge, fylkesmannen, fylkeskommunene og kommunene sammen skal bidra til å realisere målene med ordningen. Formålet er å legge til rette for næringsutvikling som danner grunnlag for langsiktig, lønnsom verdiskaping og desentralisert bosetting med utgangspunkt i landbrukets ressurser generelt og landbrukseiendommene spesielt.

Landbruks- og matdepartementet fordeler en del av BU-midlene til Innovasjon Norge sentralt, mens størstedelen tildeles fylkene gjennom fylkesvise rammer. På fylkesnivå forvalter Innovasjon Norge de delene av BU-midlene som dreier seg om næringsrettede tiltak på den enkelte gård eller til landbrukstilknyttet virksomhet. Fylkesmannes landbruksavdeling forvalter virkemidler som retter seg mot lokale bedriftsovergrepene for næringsutvikling, samt praktikantordningen i landbruket.

På landsbasis utgjorde den samlede økonomiske rammen for fylkesvise tilskudd fra BU-midlene 326 millioner kr i 2005, fordelt med 253 millioner på Innovasjon Norge, 62 millioner til fylkesmennenes landbruksavdelinger og knapt 11 millioner kr til forsøksregionene. I tillegg omfatter BU-midlene rentestøtte, som går ut på at søkere får dekket deler av beregnede renteutgifter på lån til godkjente investeringer. For hele landet var lånerammen for slik rentestøtte på 700 mill kr i 2005. Udisponerte midler fra tidligere år kommer i tillegg til disse rammene.

6.2 Innhold og mål med forsøket

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 representert (Småbrukarlaget, Bondelaget og Skogeierlaget). 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.

³ Rundskriv M-1/2006 fra Landbruks- og matdepartementet av 20.02.2006

Tabell 6.1 Økonomisk omfang (tilsagn) av BU-midlene for 2005 i Valdres og Nord-Gudbrandsdal, rest-Oppland og for landet som helhet. 1000 kr *

	Melk og storfe-program	Andre tiltak		Låneramme for rentestøtte		FMLA
		Tradisjonelt jord og hagebruk	Utvikling/nye næringer	Tradisjonelt jord og hagebruk	Utvikling/nye næringer	
Norge eks. forsøksreg.	104 954	131 994	98 037	573 264	85 779	71 453
Rest-Oppland	4 566	7 683	4 928	33 327	4 535	3 124
Valdres	2 494	606	2 477	8 475	1 319	
Nord-Gudbrandsdal	2 297	2 994	1 097	11 083	1 876	
SUM landet	109 745	135 594	101 611	592 821	88 974	71 453

Kilde: Innovasjon Norge

* Omfanget av samlet støtte fra de to forsøksregionene er større enn det som framgår av tabellen, pga overføringer fra tidligere kommunal BU-ordning og ekstra bevilgning fra verdiskapingsprogrammet for mat

Fra lokalt hold har det vært framholdt flere intensjoner med forsøket:

- Stimulere den lokale interessen for å benytte seg av BU-midlene
- Fremme raskere saksbehandling gjennom et lokalt ansvar
- Forankre forvaltningen av BU-midlene i en regional strategi for næringsutvikling
- Bidra til gode og lønnsomme prosjekter, basert på lokalkunnskap og kontakt og oppfølging av søkere
- Bidra til større lokalpolitisk engasjement og interesse for utviklingsspørsmål, fremme samordning med annet utviklingsarbeid
- Anvende BU-midlene i sammenheng med et helhetlig og langsiktig arbeid for regional utvikling, med vekt på lønnsomhet og nyskaping i landbrukstilknyttet virksomhet.

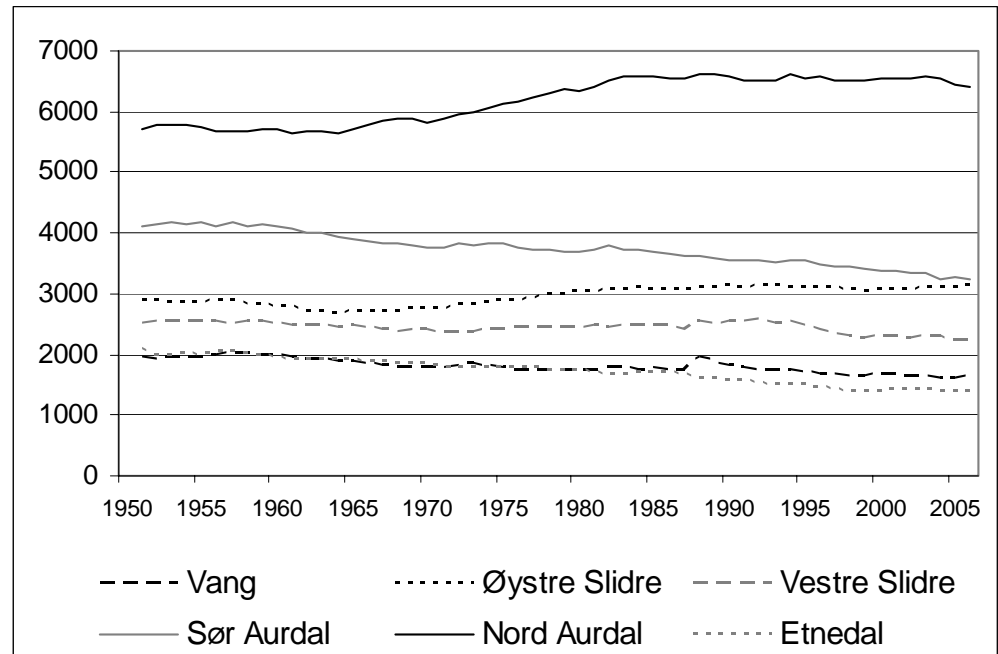
Det har vært lagt vekt på å forankre anvendelsen av BU-midlene i de nasjonale føringene som er nedfelt i landbrukspolitikken og for BU-midlene.

6.3 Strukturelle kjennetegn

6.3.1 Valdres

Valdres består av seks kommuner som strekker seg fra grensa til Ringerike i sør til Jotunheimens forgård i nord. Kommunene er tradisjonelle landbrukskommuner med fjellbygder, dalstrøk og store naturområder, med et samlet folketall på 18 000 innbyggere. Den største kommunen er senterkommunen Nord Aurdal med 6500 innbyggere og med regionsenteret Fagernes. Den minste kommunen er Etnedal med 1500 innbyggere.

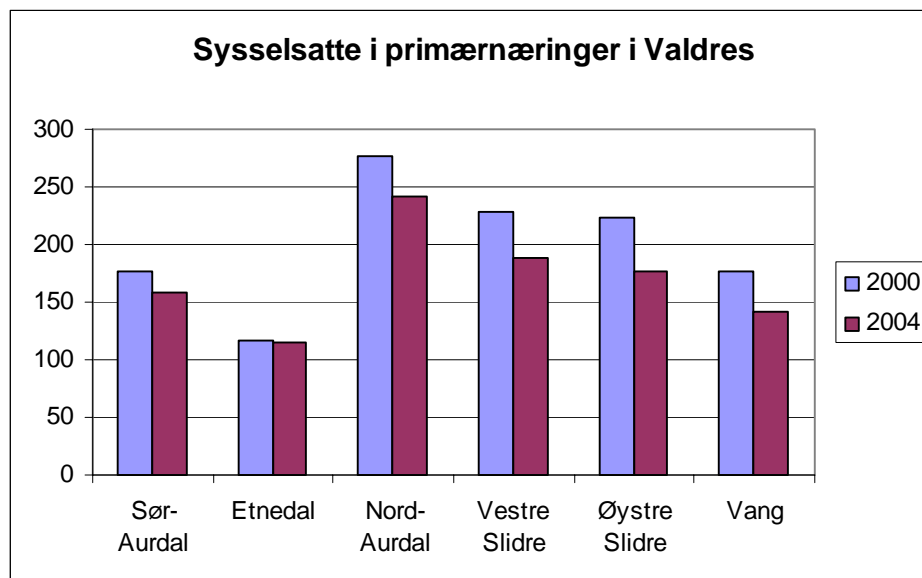
Av de seks kommunene har fire kommuner hatt befolkningsnedgang i løpet av 50 år (Vang, Vestre Slidre, Sør Aurdal og Etnedal) mens Øystre Slidre og Nord Aurdal har hatt befolkningsvekst, jf figur 6.1.



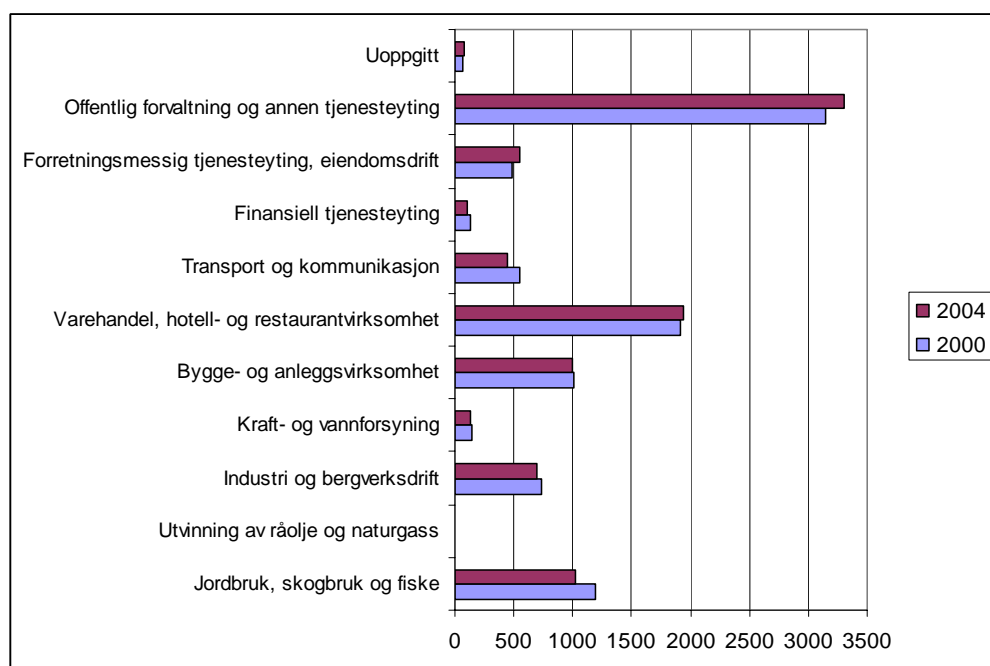
Figur 6.1 Befolkningsutvikling i Valdres 1951-2006. Kilde SSB.

Sysselsettingen innenfor primærnæringen har vært i tilbakegang gjennom lengre tid, og utgjorde 11 prosent av den samlede sysselsettingen i regionen i 2004, mot over 20 prosent i 1990. I løpet av femårsperioden 2000-2004 gikk samlet sysselsetting i Valdres ned med en prosent, mens nedgangen innenfor landbruk og skogbruk var på 15 prosent. Sysselsettingen innenfor offentlig forvaltning og varehandel, hotell og restaurantvirksomhet økte i samme periode med henholdsvis en og fem prosent, og står for 57 prosent av sysselsettingen i regionen.

Nedgangen i primærnæringene har skjedd i alle de seks Valdreskommunene, jf figur 6.2



Figur 6.2 Sysselsetting i primærnæringene i Valdres 2000 og 2004. Kilde SSB.

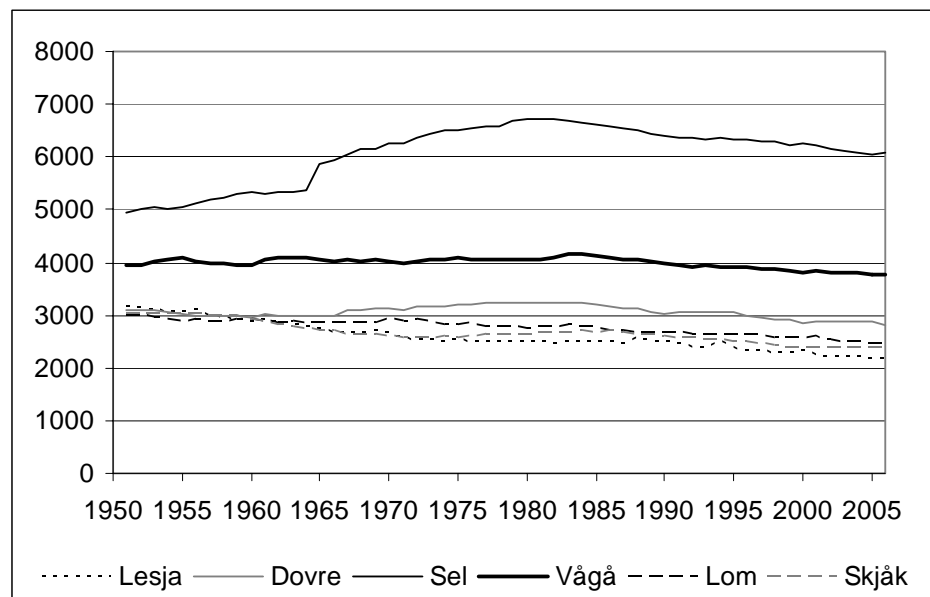


Figur 6.3 Næringsstruktur i Valdres. Sysselsetting i 2000 og 2004. Kilde SSB.

Utviklingstrekkene i folketall og endringene i næringsstruktur er noe av bakgrunnen for regionens satsing på bygdeutvikling som ledd i utviklingsarbeidet.

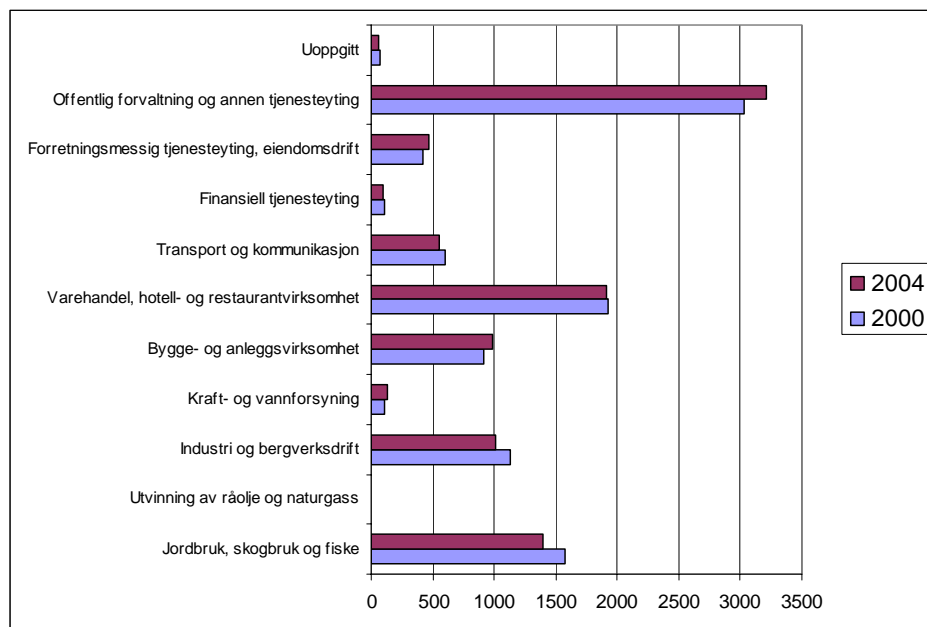
6.3.2 Nord-Gudbrandsdalen

Nord-Gudbrandsdalen består av de seks kommunene Lesja, Dovre, Sel, Vågå, Lom og Skjåk. Det er til sammen 19 800 innbyggere i 2006, noe som er en nedgang etter at det høyeste folketallet ble nådd i 1983 med 22 000 innbyggere. Sel kommune med senteret Otta er den største kommunen, med 6000 innbyggere, og er den eneste av de seks kommunene som har hatt befolkningsvekst de siste 50 årene. Lesja kommune er minst med snaut 2200 innbyggere. De siste 20 årene har alle de seks kommunene opplevd nedgang i folketallet.



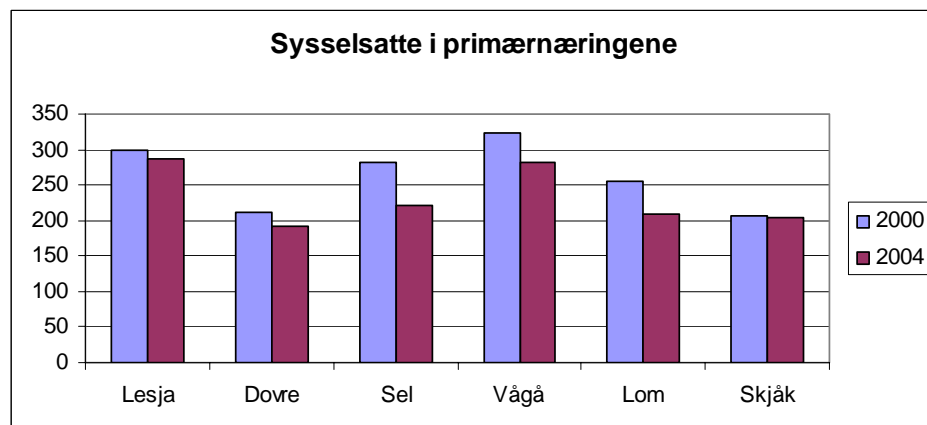
Figur 6.4 Folketall i Nord Gudbrandsdalen 1951-2006. Kilde SSB.

Sysselsettingen i Nord-Gudbrandsdalen har i løpet av perioden 2000 til 2004 gått ned med en prosent, mens sysselsettingen innenfor primærnæringene og industri begge gikk ned med 11 prosent i samme periode, jf figur 6.5. Primærnæringene sysselsatte 14 prosent av de yrkesaktive i Nord-Gudbrandsdalen i 2004, mens offentlig forvaltning og varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet sysselsatte 52 prosent av de yrkesaktive.



Figur 6.5 Næringsstruktur i Nord Gudbrandsdalen. Kilde SSB

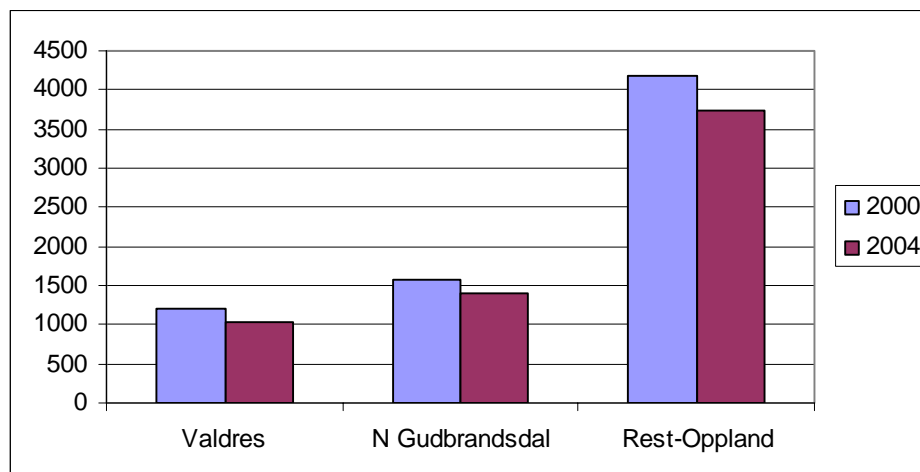
I alle de seks kommunene har det vært en nedgang i sysselsettingen i primærnæringene, relativt sett mest nedgang i Sel og Lom, minst i Skjåk, jf figur 6.6.



Figur 6.6 Sysselsatte i primærnæringene i Nord Gudbrandsdal 2000 og 2004. Kilde SSB.

6.3.3 Oppland og forsøksregionene

Nedgangen i sysselsettingen innenfor primærnæringen i perioden 2000-2004 har vært relativt sterkere i Valdres (15%) og Nord-Gudbrandsdalen (11%) enn i Rest-Oppland (10%), jf figur 6.7.



Figur 6.7 Sysselsetting i primærnæringene 2000 og 2004

Primærnæringen i Valdres og Nord-Gudbrandsdalen utgjorde 39 prosent av i alt 6171 sysselsatte innenfor primærnæringene i Oppland 2004. Denne andelen tilsvarer omtrent den andelen av BU-midlene i Oppland som er stilt til rådighet for de to regionene i forsøksperioden.

6.4 Gjennomføring og organisering i Valdres

Basert på nettverksmøte med BU-styret og administrasjonen i regionrådet, dokumentstudier av årsrapporter og regnskaper samt intervjuer og samtaler med representanter for Innovasjon Norge, vil vi trekke fram følgende observasjoner om BU-forsøket i Valdres etter to års drift.

6.4.1 Mobilisering, organisering og saksbehandling

BU-styret er et felles regionalt styre med ordførerne fra hver av de seks deltakerkommunene samt tre faglagsrepresentanter. BU-styret gir uttrykk for at lokale politiske prioriteringer og strategier etter hvert har satt preg på profil og innretning av BU-ordningen.

Omfanget av de økonomiske virkemidlene kan virke beskjedent, men BU-styret understreker betydningen av at det er et regionalt organ med kjennskap til regionen og de lokale aktørene som tar stilling til virkemiddelbruken og som har fastlagt prinsippene for hvordan de skal anvendes. Ordførerne og faglagsrepresentantene framhever at forsøket har bidratt til en økt interesse for regionale utviklingsspørsmål i Valdres, både i kommunene, blant brukerne og i næringslivet for øvrig. Videre understrekes det at BU-ordningen ikke bør vurderes som et isolert virkemiddel, men som ett av flere bidrag til å realisere en bred og mer helhetlig utviklingsstrategi for Valdres.

BU-midlene og BU-styret anses som et viktig bidrag til den regionale organiseringen og den felles regiontenkningen for Valdres. Dette dreier seg ikke bare om å håndtere BU-midlene, men omfatter et bredt sett av felles aktiviteter, felles oppgaveløsning innenfor kommunal virksomhet og felles arenaer for næringsutvikling og profilering av regionen, med regionrådet som en sentral organisatorisk ramme. Regionrådet består av ordførerne i de seks deltakerkommunene samt tre folkevalgte representanter fra Oppland fylkeskommune.

BU-styret har gjennomført et informasjonsprogram for å gjøre ordningen kjent og for å sette spørsmål om strategier for bygdeutvikling og regional utvikling på dagsorden. Det er gjennomført informasjonsmøter i kommunene, seminar med organisasjonene og et større seminar om regional merkevarebygging.

Interessen for å søke BU-midlene har økt, og BU-konsulentens samordningsrolle og kompetanse anses som en verdifull ressurs også for de lokale landbrukskontorene i kommunene. Regionrådet gjennomførte høsten 2005 en enkel brukerundersøkelse og evaluering blant landbrukskontorene, om håndteringen av BU-ordningen. Her kom det fram positive vurderinger av det arbeidet som regionrådet hadde gjort med å markedsføre ordningen, søknadsskjemaet som var utarbeidet, saksbehandlingsrutiner og maler som var laget for å støtte landbrukskontorenes arbeid med BU-sakene og sjekklister for kontakten med kundene. Det ble pekt på en del forbedringspunkter knyttet til oppfølging av kundene i prosjektperioden og etter at prosjektene er avsluttet, men også her kom det fram positive vurderinger av rutiner som var nedfelt.

Fra faglagshold ble det framhevet som en gevinst for lokale brukere og interessenter at saksbehandlingen utføres av folk som har lokalkunnskap og at den regionale BU-konsulenten befinner seg i nærheten og ikke på et kontor på Lillehammer, som ellers ville ha vært tilfellet innenfor ordinær BU-modell. Dette senker terskelen for å ta direkte kontakt og gjør det lettere å holde møter med kundene. Det er innarbeidet som rutine at BU-konsulenten gjennomfører samtaler og gir råd til kundene før søknaden fremmes, noe som oppgis å ha ført til en viktig veiledning overfor kundene. Dette har avverget unødige søknader med lite funderte prosjekter og bidratt til kvalitetsheving på de søknadene som blir fremmet.

I begynnelsen av forsøksperioden ble mange saker behandlet i BU-styret, ut fra de nasjonale retningslinjene for BU-ordningen. Etter at et eget bygdeutviklingsprogram for Valdres ble vedtatt, er det nedfelt egne prinsipper, retningslinjer og tildelingskriterier. På dette grunnlaget er avgjørelsesmyndigheten i kurante saker delegert til regionsjefen (leder på regionkontoret), som dermed fattet vedtak i de fleste sakene i 2005.

6.4.2 Valdresstrategien

Situasjonen i Valdres kjennetegnes av den generelle omstillingstakten som ellers merkes i landbruket. Det er i dag rundt 1000 brukere i Valdres, fordelt med halvparten innenfor den såkalte volumproduksjonen (melk, gris, sau og pelsdyr) og halvparten innenfor kombinasjonsbruk (storfe-kjøtt, ammeku, sau, potet, korn, bær, skog). Det er årlig en betydelig avgang fra volumproduksjon, både i form av overgang til kombinasjonsbruk og fordi folk går ut av næringen. Videre er det avgang fra kombinasjonsbruk. Det er mange forklaringer på denne utviklingen, men strategien i Valdres tar utgangspunkt i de utfordringene som næringen står overfor, samt den generelle utfordringen med å stimulere til etablering, nyskaping og vekst innenfor hele næringslivet i regionen.

Befolkningsnedgang og lønnsomhet i reiselivsnæringen er en utfordring som regionen ønsker å gripe fatt i den regionale strategien.

Landbruksnæringen anses som en sentral byggestein i den helhetlige utviklingsstrategien, basert på lokale ressurser, regionens særlige stedstypiske kjennetegn som natur- og opplevelsesregion, lokal kultur og merkevarebygging. Hovedideen er at BU-midlene skal anvendes i sammenheng med det øvrige virkemiddelapparatet og på den måten bidra til å mobilisere virkestrang og etableringsvilje i tillegg til å styrke konkurranseevnen, lønnsomheten og vektskraften i regionen, både innenfor landbruket og i tilknyttede næringer.

Det samlede utviklingsarbeidet i Valdres er forankret i en helhetlig strategisk tenkning og et program med flere hovedelementer som stadig bygges ut. Sentrale elementer i denne strategien er følgende:

- Strategisk plan for Valdres 2005-2008
- Bygdeutviklingsprogram for Valdres 2005-2008
- Program for regional merkevarebygging i Valdres, med samletitlene "Valdres stølsriket" og "Valdres skjerper sansene"
- Program for Valdres natur og kulturpark

Strategisk plan for Valdres

Planen ble vedtatt av regionrådet i februar 2004, med visjonen "Lev gøtt i Valdres". Planen hadde vært gjenstand for en omfattende høringsprosess med berørte instanser, som kommunene, statlige organer, fylkeskommune og organisasjoner.

Nyskaping, konkurranse og opplevelser er sentrale temaer i planen, og primærnæringens rolle er blant de strategiske satsingsområdene. Planen var samordnet med revisjonen av fylkesplanen, og fylkeskommunen uttalte i høringsrunden at den ville bidra til å realisere målene. Gjennomføringen og oppfølging av planen hviler på samarbeid med en rekke

aktører, der både regional partnerskapsavtale med fylkeskommunen, kommunale næringsfond, DA-fond og øvrige regionale utviklingsmidler er den del av den samlede strategien.

Bygdeutviklingsprogrammet

Programmet ble vedtatt av BU-styret i februar 2005. Utviklingen av programmet sprang delvis ut av BU-ordningen og et behov for å forankre virkemiddelbruken i en aktivt formulert strategi basert på regionale forhold. Men programmet tar også direkte utgangspunkt i den strategiske planen, og konkretiserer de målene, strategiene og tiltakene som skal følges for at bygdeutvikling skal bidra til de overordnede målene. Utviklingen av programmet skal bidra til å samle næringsutøvere bak en felles tenkning. Videre klargjør programmet både for egne politikere og andre aktører hva som er målene og retningen for arbeidet.

Programmet anses som et nyttig og nødvendig verktøy for arbeidet med bygdeutvikling, ved at det inneholder konkrete mål, strategier, tiltak og tildelingskriterier for bruken av BU-midlene. Videre er det sentralt at programmet klargjør overfor brukerne hva som er innholdet og muligheten i BU-ordningen.

Hovedmålet i programmet er omstilling til bedre lønnsomhet. Målet er å opprettholde produksjonen på flest mulig av dagens drøyt 1000 gårder, og det skal utvikles nye næringer med basis i gårdens samlede ressurser. Videre er økt lokal foredling av råvarer et sentralt mål. Det framheves som et mål å ta vare på og utvikle det særegne kulturlandskapet i Valdres, der det er aktiv stølsdrift for et stort flertall av gårdsbrukene. Videre er knoppskyting, innovasjon samt gode samarbeidsløsninger i landbruket et mål.

Ut fra disse målene er følgende satsingsområder utpekt:

- Valdres Stølsriket, som handler om hvordan det særegne natur og kulturmiljøet sammen med opplevelsesbasert reiseliv og landbruksvirksomhet kan utvikles til en samlande merkevare for Valdres
- Lokal foredling. Det er en klar oppfatning i regionen at større deler av verdiskapingen kunne bli igjen i regionen gjennom større lokal kontakt med verdikjeden i form av foredling og utvikling av lokale produkter
- Melk og storfesatsing, siden den tradisjonelle volumproduksjonen fortsatt er en bærebjelke i Valdreslandbruket
- Øvrige husdyr som geit, sau, gris og tamrein nevnes som driftsformer der nye produkter bør kunne utvikles.
- Skog, trevirke og bioenergi
- Utmarskressurser
- Landbruksbasert reiseliv

- Annen tjenesteyting
- Pelsdyr

Merkevareprosjektet

Prosjektet bygger på bygdeutviklingsprogrammet. Det har vært en omfattende prosess for å konkretisere hva som kan ligge i å utvikle merkevaren Valdres, som felles ramme for næringsliv, opplevelser, kultur, verdiskaping og utvikling i landbruket. Ideen er å bidra til større marginer for hovednæringene i regionen og at en felles merkevare kan bidra til større merverdi i markedet. Den enkelte bruker eller næringsdrivende kan ikke klare det alene, uten en felles overbygning. Ideen er at produktene skal assosieres med en felles merkevare, som innledningsvis gikk under navnet "Stølsriket" men nå er samlet under merkevaren "Valdres". Rakfisk fra Valdres er eksempel på et produkt som er innarbeidet som kjent merkevare i markedet. Nå er ideen å utvikle integrerte produktkjeder og helhetlige opplevelsestilbud basert på felles gjenkjennelse av merkevaren Valdres i mange sammenhenger. Dette omfatter aktiv bruk av det særegne kulturmiljøet med utgangspunkt i stølskulturen og aktiv bruk av kulturminnene som bidrag til verdiskapingen. Videre er det utviklet krav til hvordan f.eks. melkebønder skal kunne godkjennes som merkevarebønder:

- Stølsdrift min. 8 uker
- Utmarksbeite
- Sprøyting er ikke tillatt
- Alle kyr skal ha navn
- Ryddige gårdsbruk
- Gjennomføre kurs – lokalkunnskap
- Gårdsskilt (logo, gårdsnavn)

For 2005 og -06 er følgende tiltak planlagt som ledd i videre satsing på å utvikle merkevaren Valdres:

- Mobilisering - Designprogram
 - Norges første natur- og kulturpark
 - Omstilling i Valdreslandbruket
 - Innfallsportal og veiskilt i Valdres
 - Regional foredling av kjøtt
 - Regional melkeforedling
 - Valdres – sett fra veien
 - Kultur som merkevarebygger
 - Lokal mat i disk og på bord
 - Kulturlandskap som turistprodukt
-

- Valdres vert
- Gards- og stølsturismeprojekt
- Merkevarerbygging i reiseliv og varehandel

Valdres natur- og kulturpark

Dette er siste tilskudd i den helhetlige regionale utviklingstenkningen. Ideen er hentet fra Frankrike, der det siden 1960-tallet har eksistert slike parker som er tildelt en nasjonal status, og som er utviklet fra å være naturvernorienterte til å bli en ramme for lokalt basert utviklingsarbeid.

Visjonen er at Valdres skal bli en ledende region i Norge innenfor samordnet kultur og miljøbasert næringsutvikling. Landbruk, reiseliv og foredling skal være hovedelementene. Det legges vekt på bærekraftig næringsutvikling innenfor parken. Videre ser regionen for seg at det inngås 10-årig avtaleverk (Charter) mellom flere parter, for å sikre samordning og helhetstenkning, forutsigbarhet, lokal forvaltning, felles gjennomføring der staten og regionale myndigheter bidrar. Ideen om parken forutsetter at offentlige og private interesser samordner seg. Merkevarerbyggingen er den del av helheten for parken.

I mars 2006 ble Valdres og Nord-Gudbrandsdalen utpekt som ett av tre nasjonale pilotprosjekter innenfor Riksantikvarens program for verdiskaping knyttet til kulturminner. Pilotprosjektene er ledd i oppfølgingen av stortingsmeldingen om levende kulturminner fra 2004. Hensikten er å gi lokalsamfunn drahjelp slik at kulturminner i større grad kan bli satt i stand og tatt i bruk som ressurser, at det utvikles ny kunnskap og nye opplevelser og bidra til økt verdiskaping. Statusen som nasjonalt pilotprosjekt inngår som en naturlig utvikling av tenkningen i Valdres natur- og kulturpark.

6.4.3 Omfang og innretning på BU-støtten

Nedenfor oppsummeres noen hovedtrekk i anvendelsen av BU-midlene, som skal være forankret i de overordnede strategiene for den regionale utviklingstenkningen som det er redegjort for ovenfor.

Regionen har lagt vekt på å prioritere bruk av utmark, kulturlandskap, lokal foredling, sysselsetting, prosjekter som knytter landbruk og reiseliv sammen, og prosjekter som i større grad tar hensyn til hele sammenhengen i verdikjeden. Det prioriteres saker som bygger opp under konkurranseprofilen, med sikte på å hente større marginer i markedet.

Tabell 6.2 Samlet omfang av BU-støtten i Valdres 2004-2006*

	2004	2005	2006	SUM
Kostnadsoverslag	18 633 748	46 978 931	10 568 943	76 181 622
Tilskudd	1 538 600	2 477 488	1 551 500	5 567 588
Melk og storfe**	1 858 900	3 102 000	472 000	5 432 900
Lån rentestøtte**	2 773 023	9 793 500	1 944 500	
Utredning	695 500			695 500

* Per 17.03.2006

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

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

Hittil i forsøksperioden har BU-styret i Valdres tildelt støtte for prosjekter som til sammen har en godkjent kostnadsramme på 76 mill. kr, målt i løpende priser. Opplysningene for 2006 er tatt med for å illustrere aktivitetsnivået i begynnelsen av det tredje forsøksåret. Det økonomiske omfanget av de prosjektene som har fått tildelt støtte, er økt vesentlig fra 2004 til 2005. Målt som godkjent kostnadsramme har omfanget økt fra 18,6 mill. kr til nesten 50 mill. kr. Selv om tilskuddene utgjør en beskjeden ramme av disse prosjektene, er de med andre ord en bidragsyter til å realisere satsinger av betydelig omfang. Vi har imidlertid ikke informasjon som kan gi holdepunkter for å vurdere om disse prosjektene ville blitt realisert uten BU-støtten.

I 2004 var omfanget av tildelt støtte lavere enn i 2005. Fordelingen mellom ordningene viser at Valdres i 2005 har prioritert støtte til melk og storfeprogrammet i større grad enn året før. I årsmeldingen for 2005 gjengis begrunnelsen for denne prioriteringen med at det er stort behov for å fornye bygningsmassen innenfor melk- og storfeproduksjon. Til sammen er det bevilget støtte til 19 slike prosjekter i 2005 og det er bygd nye og gjennomført omfattende renoveringer av ni driftsbygninger. I Valdres har det ikke vært noen søknader om støtte til store samdrifter.

Oversiktene kan gi inntrykk av at det er rentestøtten som har det største økonomiske omfanget innenfor BU-midlene, med det er altså godkjent låneramme for å utmåle rentestøtte, som oppgis i oversiktene.

Tabell 6.3 Størrelsen per prosjekt i BU-støtten i Valdres 2004-2006*

	2004	2005	2006
Kostnadsoverslag	517 604	1 174 473	880 745
Tilskudd	118 354	112 613	81 658
Melk og storfe	109 347	182 471	157 333
Rentestøtte	138 651	699 536	648 167
Utredning	115 917		

* Per 17.03.2006. Kilde: Regionrådet.

Gjennomsnittlig kostnadsoverslag for prosjektene er mer enn fordoblet fra 2004 til 2005. Per mars 2006 ser det ut til at prosjektstørrelsen i gjennomsnitt har gått noe ned, jf. tabell 6.3.

I malene for søknader blir kundene bedt om å anslå hva som vil være den samlede sysselsettingseffekten etter at prosjekt er gjennomført. Dette er ikke noe pålitelig mål på den virkelige sysselsettingseffekten, men indikerer likevel hvordan kundene vurderer betydningen av den støtten de mottar. Nedenfor oppsummeres de samlede anslagene for 2004 og 2005.

Tabell 6.4 Anslått sysselsettingseffekt av BU-støtten. Årsverk.

	Tilleggsnæring		Tradisjonelt		SUM
	2004	2005	2004	2005	
Menn	3	9,25	2	9,5	23,75
Kvinner	7	5,05	1	0,2	13,25
Sum	10	14,3	3	9,7	37

Kilde: Regionrådet.

Samlet sett anslås det en sysselsettingseffekt for prosjektene i Valdres på 37 årsverk de to første årene. Størstedelen av de nye årsverkene anslås å gjelde menn, både innenfor tilleggsnæringer og tradisjonelt landbruk.

Økt sysselsetting er imidlertid ikke det eneste målet med virkemidlene, lønnsomhet og verdiskaping er like sentralt, jf de overordnede strategiske planene.

6.5 Gjennomføring og organisering i Nord-Gudbrandsdalen

Forvaltningsansvaret for BU-midlene er gitt til Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal, der kommunene Lesja, Dovre, Sel, Vågå, Lom og Skjåk gjennom ca 10 år har samarbeidet om spørsmål av felles interesse. Regionrådet har delegert ansvaret for BU-midlene til et eget BU-styre som består av regionens seks ordførere og tre representanter fra faglagene i primærnæringene.

6.5.1 Mobilisering, organisering og saksbehandling

Regionrådet vedtok i februar 2005 egne mål og strategier for forvaltningen av BU-midlene og retningslinjer for tildeling av støtte. Hovedmålet er at landbruket i Nord-Gudbrandsdal skal være en bærekraftig næring med gode arbeidsplassar. Strategiene for å bidra til målene er at regionrådet vil:

- Bygge opp om det tradisjonelle landbruket ut fra markedshensyn og øvrige rammevilkår

- Stimulere til bedre lønnsomhet gjennom nyskaping, kompetanseutvikling og effektivisering
- Støtte opp om tilleggsnæringer som er nødvendig for å kunne videreføre den tradisjonelle driften på gården
- Være åpen for nysatsing med basis i spesielle lokale forutsetninger eller lokale råstoffer
- Støtte opp om framtidsrettede samarbeidstiltak i verdikjeden

I retningslinjene for BU-ordningen har regionrådet vedtatt prioriteringer av tiltak, angitt konkret støttenivå innenfor ulike tiltak og spesifisert betingelser og vilkår for tildelingen, innenfor rammen av de generelle bestemmelsene som ellers gjelder for BU-midlene.

Regionrådet (Regionkontoret) har det administrative hovedansvaret for saksbehandling og saksframlegg til BU-styret. En person i 50 % stilling ved administrasjonskontoret har hatt hovedansvaret. I tillegg har det vært engasjert to erfarne saksbehandlere fra hvert sitt kommunale landbrukskontor i henholdsvis 30 % og 40 % stilling. Det samarbeides tett med de seks landbrukskontorene, der landbruksrådgivere står for veiledning av søkere og saksopplysninger om faktiske forhold knyttet til den enkelte søker.

I juni 2005 delegerte BU-styret vedtaksmyndigheten i kurante saker til den administrativt ansvarlige på regionkontoret. Delegeringen gjelder like store beløpsrammer som i Valdres og hos Innovasjon Norge. Dette ble gjort for bl.a. å korte ned saksbehandlingstiden.

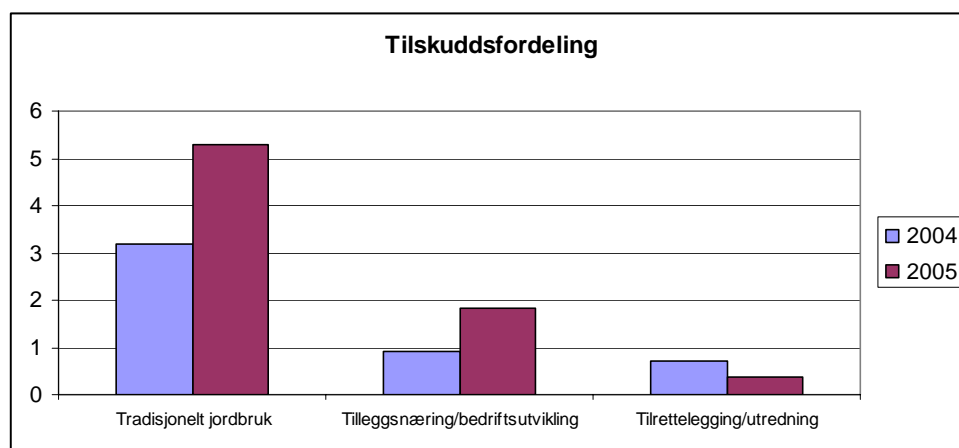
Fra 2006 avsluttet de to saksbehandlerne i 30 % og 40 % stilling sitt engasjement. I stedet vil en fagperson fra et annet landbrukskontor i to år få saksbehandlererfaring med BU-saker, supplert med en kvinnelig sivilagronom (og gårdbrukerkone) som driver egen frittstående virksomhet.

Regionrådet oppgir at BU-ordningen etter hvert er godt kjent og at det er blitt hyppigere henvendelser fra kunder og brukergrupper enn det var i starten av forsøket. Selve saksbehandlingen krever også mer ressurser enn i begynnelsen av forsøket, siden arbeidet ikke bare omfatter søknadsbehandling men også oppfølging og kontroll knyttet til delutbetalinger og sluttutbetaling til de enkelte kundene. Regionkontoret viser til at mangelen på tilgang til utbetalingssystemet hos Statens Landbruksforvaltning (SLF) er en ulempe, og at det har vært merarbeid bl.a. knyttet til kontrollarbeid og etablering av eget datasystem. De lokalt utviklede rutine og systemene fungerer imidlertid godt, etter regionkontorets vurdering.

Interessen fra brukerne er stor, og regionrådet opplever at næringen følger nøye med i tildelingen av midler, noe som skjerper bevisstheten om objektiv saksbehandling.

6.5.2 Omfang og innretning på BU-støtten

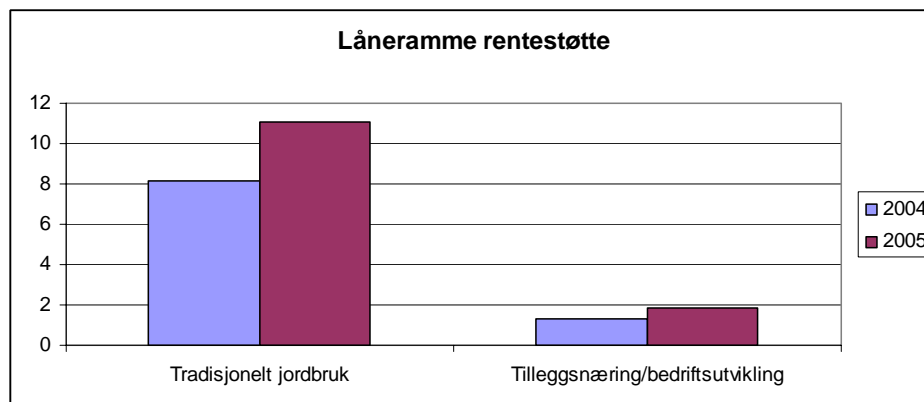
Til sammen ble det behandlet 80 saker i 2005 og 60 saker i 2004. Summen av tilskudd for saker som har mottatt tilsagn, utgjør i gjennomsnitt 11 % av godkjent kostnadsoverslag. Dette er en svært lav tilskudsandel sammenlignet med andre kommuner/fylker. Maksimumstilskuddet til investeringer hos enkeltbrukere er satt til kr 250 000, mens et felles tiltak/samdrift kan få inntil 500 000 (dvs. ca. 100 000 kr per deltaker dersom samdriften har fem medlemmer). BU-styret har mao prioritert å fordele midlene til mange framfor få kunder.



Figur 6.8 BU-midler i Nord-Gudbrandsdal 2004 og 2005. Tilskudd i mill. kr.

Den samlede godkjente kostnadsrammen for alle prosjektene som ble støttet i 2005, utgjorde til sammen 58 millioner kroner. Lånerammen for å tildele rentestøtte har i hovedsak gått til prosjekter innefor tradisjonelt jordbruk, jf figur 6.9.

I årsrapporten for 2005 kommer det fram at antall saker med tradisjonelle jordbruksinvesteringer fordelte seg nokså jevnt mellom samdrift og enkeltbruk, men beløpsmessig fikk prosjekter med samdriftene klart mest støtte. Rådet tolker interessen for samdrift som uttrykk for at mange bønder ser behov for omstilling.



Figur 6.9 BU-midler i Nord-Gudbrandsdal 2004 og 2005. Låneramme for rentestøtte. Mill. kr.

Rentestøtten har i hovedsak gått til prosjekter innenfor tradisjonelt landbruk, og økningen har vært større enn for rentestøtte til tilleggsnæringer, jf figur 6.9.

6.6 Erfaringer hittil i forsøkene

Sentrale erfaringer og resultater hittil i forsøksperioden kan oppsummeres som følger.

I begge regionene er det etablert ryddige rutiner for å administrere og forvalte BU-ordningen. Innovasjon Norges distriktskontor og sentralt gir uttrykk for at regionene håndterer oppgaveansvaret bra. Det har vært samarbeid og opplæring for å få saksbehandlingssystem og regnskapsrutiner på plass, og de regionale systemene som regionrådene benytter er ikke direkte integrert i IN's nasjonale system. FMLAs reskontrosystem er dessuten ikke særlig egnet til å håndtere rentestøtte. Det er kontakt mellom regionrådene og IN på Lillehammer ved behov, om spørsmål knyttet til håndteringen av BU-ordningen, og begge parter gir uttrykk for at dette samarbeidet fungerer smidig og konstruktivt.

I begge regionene innebærer forsøket at det blir kortere avstand mellom kundene og saksbehandlingsapparatet og vedtaksmyndigheten. Dette kan tilsi et nærhetsproblem som kan tenkes å påvirke saksbehandling og tildelingspraksis. Men erfaringene tyder på at nærhet representerer en større gevinst enn ulempe for håndteringen, ved at verdifull lokal kjennskap og innsikt tilføres. Det synes ikke som om at et ønske om lokal rettferdighet i fordelingen mellom søkere eller mellom kommuner har påvirket tildelingspraksis, det er den bevisste søkingen etter kvalitativt gode prosjekter som styrer behandlingen og støtteprofilen.

Den lokale handlefriheten til å anvende virkemidlene ut fra en lokal kunnskap og lokale prioriteringer, er tatt i bruk. Hvorvidt dette på lengre

sikt fører til prosjekter med større lønnsomhet enn om beslutningsmyndigheten hadde ligget på Lillehammer, kan vi ikke si noe om. Enkelte vurderinger vi har fått tyder på at antall prosjekter er større enn det som praksis er på IN Lillehammer, altså at det gis støtte til flere søkere som får noe mindre støtte enn kunder i "Rest-Oppland".

Hos Innovasjon Norge på Lillehammer har forsøkene medført en betydelig reduksjon i saksmengde, ved at ca 40 prosent av BU-midlene og saksmengden er overført. Dette har frigjort kapasitet til å jobbe mer med andre prioriterte saker og overfor de øvrige delene av fylket. Ressursinnsatsen er ikke redusert tilsvarende den økte administrative kapasiteten som er tilført Valdres og Nord-Gudbrandsdal.

Det er en klar observasjon fra forsøkene at BU-midlene anvendes ut fra gjennomarbeidete strategier for regional utvikling og bygdeutvikling i begge regionene. Og disse strategiene synes å være samordnet med den øvrige utviklingstenkningen og anvendelsen av virkemidler på fylkesnivå i regi av Oppland fylkeskommune. BU-midlenes bruk inngår i den helheten som også omfatter partnerskapsavtalene, bruk av DA-midler og fylkesplanens strategier for regional utvikling.

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

6.7 Konklusjon

Forsøket synes å ha gitt desentraliseringsgevinster og utløst et lokalt engasjement som er verdifullt for det lokale næringsutviklingsarbeidet og for lokal mobilisering. Begge regioner gir uttrykk for at ordningen bør videreføres og at det anses som et vesentlig gode at slike beslutninger treffes av et lokalt organ.

Forsøkene har styrket tilgjengeligheten til ordningen og det er større interesse fra lokale brukere for å søke støtte.

Regionkontorene har etablert en forvaltning av ordningen som synes tilfredsstillende, men samlet sett anvendes det noe mer administrative ressurser enn om ansvaret hadde vært samlet på Innovasjon Norges distriktskontor på Lillehammer. Denne kostnaden må avveies mot de fordelene som følger av tettere lokale oppfølging av brukere og sterkere lokal forankring.

Det er vanskelig å vurdere om de langsiktige målene for landbrukets utvikling i Valdres og Nord-Gudbrandsdalen blir bedre sikret gjennom de endringene som forsøket har medført. Lønnsomhet og sysselsettings-effekt vil først kunne spores på lengre sikt. Det økonomiske omfanget av

virkemiddelet er relativt beskjedent sammenlignet med de overordnede ambisjonene som blant annet er nedfelt i strategiene i Valdres.

Det er likevel vanskelig å trekke erfaringen fra disse to regionrådene til inntekt for en mer generell anbefaling om at BU-midlene bør desentraliseres til interkommunale og eller kommunale organer.

7 Kommunalt ansvar for arbeidsmarkeds-tiltak i Oslo

7.1 Bakgrunn

Den kommunale sosialtjenesten og Aetats virkemidler for å fremme kvalifisering og sysselsetting, berører mange av de samme brukerne og klientene. Samlet innsats overfor sosialhjelpsmottakere opererer i grenseflaten mellom statens (Aetats) og kommunens (sosialtjenestens) ansvarsområde.

Aetat har ansvar for å bistå registrerte arbeidssøkere med å finne arbeid. De virkemidler Aetat rår over er informasjon, veiledning, formidlingsbistand, ytelser og vilkårsetting, samt oppfølging og kvalifisering gjennom arbeidsmarkedstiltak.

Kommunene har ansvar for å fremme økonomisk og sosial trygghet, forebygge sosiale problemer og bedre levekårene for vanskeligstilte. Sosialtjenesten skal bidra til selvforsørging og sosialtjenesteloven regulerer ett sett av tjenester og økonomisk stønad, herunder opplysning, råd og veiledning og ulike sosiale tjenester.

Fordi mange av klientene har behov for hjelp fra flere instanser, har Oslo kommune vært interessert i å overta ansvaret for tjenester overfor brukere som både er klienter ved sosialkontorene og aktuelle for kvalifiserings-tiltak fra Aetat. Både Aetat og sosialtjenesten har påpekt økt behov for innsats overfor sosialhjelpsmottakere med minoritetsbakgrunn, langtidsledige sosialhjelpsmottakere og sosialt yrkeshemmede. På denne bakgrunn er fire bydeler i Oslo med i forsøket med oppgavedifferensiering på dette området.

I tillegg til oppgavedifferensieringsforsøket har flere bydeler i Oslo deltatt i samordningstiltak mellom Sosialtjenesten, Aetat og Trygdeetaten (SATS). Formålet har vært å sikre arbeidsledige sosialhjelpsmottakere og yrkeshemmede brukere av sosialtjenesten bistand til å starte kvalifiseringstiltak og komme i arbeid, gjennom mer aktiv bruk av Aetats virkemidler. Kommunen har også deltatt i Tiltaksplan mot fattigdom.

Den modellen som det drives forsøk med i Oslo kommune, vil kunne bli en permanent ordning i sammenheng med den nye arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) – hvor større kommuner i sammenheng med etablering av ny statsetat i annet halvår 2006 vil få mulighet til å søke om

oppgavedifferensiering. Vi har ikke gått nærmere inn på den problemstillingen her.

7.2 Mål og innhold

Formålet med forsøket er å prøve ut en modell hvor kommunen har et helhetlig og sammenhengende ansvar for sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde. I mange tilfeller vil disse også være aktuelle for kvalifiseringstiltak for å gjøre dem i stand til å tre inn i arbeidslivet. Ved å samle ansvaret for ytelser og tjenester på ett forvaltningsnivå håper en 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.

Forsøket innebar i første omgang at to bydeler i Oslo (Sagene og Gamle Oslo) overtok vedtaksmyndigheten om tilbud om arbeidsmarkedsopplæring og arbeidsmarkedstiltak for arbeidsledige som har sosialhjelp som hovedinntektskilde. Bydelen har dermed overtatt Aetats myndighet til å fatte vedtak om arbeidsmarkedstiltak og ansvaret for gjennomføring av disse. Forsøket innebærer dermed at sosiale og arbeidsrettete virkemidler er samlet under en organisatorisk enhet, i bydelene.

Forsøket ble fra 2005 utvidet til å omfatte personer knyttet til introduksjonsprogram for flyktninger. I tillegg ble forsøket utvidet til å omfatte bydelene St. Hanshaugen og Alna.

Målgruppene for tiltaket er heterogen. Hovedgruppen av brukere kommer fra sosialkontorene, men bydelene har også fått henvist brukere fra de distriktpsikiatriske sentrene (DPS), barnevernet og bydelenes rehabiliteringssentra.

I følge Oslo kommune er det noen brukergrupper i bydelene som vanligvis ikke tas inn i forsøket. Dette gjelder personer med tyngre rusproblematikk og/eller psykiske lidelser, personer som har supplerende sosialhjelp til en uførertrygd og personer med supplerende sosialhjelp til attføring. Det har likevel forekommet at brukere fra de siste gruppene har blitt inkludert i forsøket.

7.3 Overordnet organisering av forsøket

De deltakende bydelene har hovedansvaret for gjennomføringen av forsøket. Det er bydelenes kvalifiseringssentre som ivaretar de konkrete oppgavene overfor brukerne.

Bydelene som deltar i forsøket har egne sentre for arbeid og kvalifisering. Sosialkontorene i bydelen henviser arbeidsledige sosialhjelpsmottakere og andre som har behov for arbeidsrettet kvalifisering, til utviklingsentrene som har stått for arbeidet med utredning, kvalifisering og avklaring av disse brukerne i samarbeid med Aetat. Sentrene utreder brukernes behov og tilbyr kurs, jobbsøkingmuligheter, praksisplasser eller andre tiltak med utgangspunkt i brukernes forutsetninger og behov. Et vesentlig moment er bruk av tiltakskjeder hvor lavterskeltiltak som jobbklubb osv. følges opp med praksisplasser eller arbeidspraksis i skjermet virksomhet. Innenfor den tidligere ordinære forvaltningsmodellen søkte bydelene praksisplasser i bedriftene via Aetat.

Bydelene rapporterer til Byrådsavdeling for velferd og sosial tjenester som rapporterer videre til byrådet/bystyre. Kommunen rapporterer også årlig til Arbeid og inkluderingsdepartementet om utviklingen i forsøket.

Det er etablert en koordineringsgruppe for forsøket under ledelse av Helse- og velferdsetaten i kommunen. Her deltar i tillegg byrådsavdelingen, Aetat i Oslo og Akershus og de involverte bydelene. Bydelene har samarbeidet nært med de statlige arbeidskontorene i byen om utviklingen av forsøkene. Etter at forsøket er kommet i gang er denne kontakten redusert i omfang.

Kommunen har gjennom flere rapporter dokumentert hvordan driften av forsøkene utvikler seg, karakteristika ved brukere som deltar i forsøket, hvor mange som er omfattet av tiltakene og hva som er de foreløpige virkningene av samordningen. Disse rapportene er omfattende og inneholder statistikk over antall brukere i ulike kategorier, hva slags type tiltak de har mottatt, varighet av ulike tiltak og mottakernes tilknytning til arbeidsmarked og kontakt med hjelpeapparat etter en viss tid. Rapporteringen som omhandlet brukere i 2004 var ikke uten videre sammenlignbar mellom bydelene. I 2005 er rapporteringen sammenlignbar for tre av bydelene, men siden målgruppen for tiltaket ble utvidet er ikke tallene sammenlignbare med 2004. Det finnes heller ikke en kontrollgruppe som brukerne kan vurderes opp imot. Samlet skaper dette utfordringer i forhold til å vurdere de reelle effektene av tiltakene i bydelene uten analyser på et detaljnivå som er utenfor rammen av denne evalueringen.

Kommunen og Aetat har forskjellig syn på en rekke forhold knyttet til forsøkene. Disse uenighetene fremgår i teksten. Vi tar ikke stilling til innholdet i disse uenighetene. I sammenheng med oppsummering og konklusjoner fra forsøket vil vi likevel kort komme tilbake til hvilken betydning denne uenigheten kan ha for videreføring av forsøket.

7.4 Erfaringer og resultater

I det følgende oppsummerer vi hovedresultater og erfaringer fra forsøket, med utgangspunkt i de evalueringskriteriene som er utviklet i prosjektet. Nøkkelforhold gjengis for alle bydelene, men bortsett fra økonomi er ikke disse nøkkeltallene umiddelbart sammenlignbare. Når det gjelder formidling av erfaringer med forsøket baserer vi oss i hovedsak på erfaringer fra Bydel Gamle Oslo og Bydel Sagene.

7.4.1 Kvalitet på tjenesten

Kvalitetsbegrepet kan i danne sammenheng knyttes til innholdet i de tiltak som bydelene tilbyr sine brukere, men kan også kobles mer direkte til forsøket slik dette er definert. Selv om forsøket dreier seg om myndighetsoverføring, legges det også føringer for hvilke brukere vedtaksmyndigheten er overført for, i hvilken grad de tiltak disse får tilbud om er effektive og hvilke konkrete resultater for brukerne en oppnår. Selv om dette er forhold som ikke direkte er knyttet til oppgavedifferensieringen, er det relevant i forhold til hvilke resultater som oppnås gjennom oppgavedifferensieringen.

Ifølge bydelenes rapportering er tiltakene ment som et lavterskeltilbud til brukere som ikke uten videre kommer inn under Aetats tilbud. En sentral målsetting med prosjektet har i følge bydelene vært å minimere ventetid fra bruker kommer inn i ordningen til igangsatt tiltak. Videre har bydelene som mål å utvikle tiltak som er bedre tilpasset den enkeltes behov. Siden brukerne i hovedsak er sosialklienter vil bydelene ha god kjennskap til dem og dermed et godt grunnlag for å utvikle tiltak som er tilpasset den enkeltes forutsetninger og situasjon.

Har en truffet målgruppene i forsøket?

Som tidligere nevnt er målgruppen for forsøket heterogen med betydelig variasjon i bakgrunn og forutsetninger for å gjennomføre et kvalifiseringsløp. Brukere som henvises vil være gjenstand for en avklarings/vurderingsprosess. Her virker det å være forskjellig praksis mellom bydelene. Bydel Gamle Oslo oppgir for eksempel at nærmere 30% av de brukerne som henvises til kvalifiseringssenteret fra sosialkontorene, blir tilbakeført. Fra bydel Sagene oppgis det at 7% av henvisningen tilbakeføres til sosialkontoret⁴. Uten kjennskap til de enkelte brukerne er det ikke mulig å fastslå om dette reflekterer forskjeller i praksis (terskelen for deltakelse) mellom bydelene.

Det kan også virke som brukere som ikke tilhører målgruppen som tas inn i forsøkene. I Bydel Gamle Oslo oppgis det at en har grupper som

⁴ Hvorvidt dette dreier seg om brukere av bydelenes kvalifiseringssentre generelt eller er direkte knyttet til brukere som ble vurdert for tiltak finansiert av forsøket er uklart.

trenger lengre tiltaksløp en det som kan tilbys i regi av forsøket (tiltaksgrense på 10 måneder). Bydelen vil likevel tilby disse tiltak, med delfinansiering fra forsøket. Bydel Sagene oppgir at ca 40 av brukerne hvis tiltak finansieres gjennom forsøket egentlig hører hjemme under Aetats finansieringsansvar. Dette omfatter ifølge bydelen ”kasteballgruppen” som har vekslet mellom sosialhjelp og trygd og som trenger støtte av tiltakskonsulenter, supplerende hjelpetiltak og lavterskel kvalifiseringstiltak i starten for å gjennomføre et atføringsløp.

I et notat hvor Aetat oppsummerer sine erfaringer med forsøket mener Aetat at det har vært en forskyvning i målgrupper for forsøket. Etter Aetats oppfatning omfatter forsøket i stor grad nye brukergrupper (sosialklienter) i forhold til Aetats vanlige brukergrupper. Dette medfører at det er lite overlapp mellom Aetats brukere og brukere i forsøket. Aetat mener videre at brukere som burde kommet inn under forsøket er definert utenfor, og dermed belaster Aetat. Som eksempler på dette nevnes sosialhjelpsmottakere, som det oppfattes som mer utfordrende å få ut i arbeid, for eksempel innvandrerkvinner. Kommunen er ikke enig i denne beskrivelsen og hevder at innvandrerkvinner ofte gis tilbud fra bydelen fordi Aetat ikke har noe tilbud til denne gruppen.

Forsøkene i bydelene Gamle Oslo og Sagene er evaluert av Telemarksforskning (2006)⁵. Evalueringens fokus har bl.a. vært om bydelsansvaret gir et bedre, mer helhetlig tilbud til målgruppen. Evalueringen konkluderer med at en relativt stor andel av sosialhjelpsmottakerne i de to bydelene er registrert som deltakere i forsøket (i 2004 var 32% av sosialhjelpsmottakerne i Bydel Gamle Oslo registrert i forsøket, i Bydel Sagene var prosentandelen 51). Telemarksforskning konkluderer med at dette tilsier at forsøket må oppfattes å ha en relativt lav terskel for deltakelse. Dette tolkes som et tegn på at store deler av målgruppen dekkes.

Er det de rette tiltakene?

Et fellestrekk i forsøket er at bydelen benytter seg av tiltakskjeder med kombinasjoner av tiltak med hovedvekt på praksisplasser. Tiltakskjedene som benyttes er sammensatt av tiltak som bydelene har utviklet internt, tiltak fra Aetats portefølje, eller andre eksterne tiltak. Bydel Sagene rapporterer at iverksetting av interne lavterskeltilbud fører til en bedre ressursutnyttelse enn Aetat har mulighet til. Bydel Gamle Oslo opplever at Aetat har mindre spillerom og fleksibilitet til å styre tiltaksmidlene mot den enkeltes behov enn det de selv kan få til.

⁵ Heian, Marit T., Møller, Geir (2006) Evaluering av forsøk med kommunale arbeidsmarkedstiltak. Pilotstudie av forsøkene i Bydel Sagene og Bydel Gamle Oslo. Arbeidstapport 2-2005 Telemarksforskning – Bø.

Telemarksforskning (2006) trekker også fram at tiltakskjeder kan bidra til bedre resultater.

Resultater

Bydelene rapporterer at de oppnår gode resultater med sine brukere. Bydelene har ikke direkte sammenlignbar resultatstatistikk. Nedenfor oppsummeres hovedresultater for utnoterte brukere som kom i arbeid eller som ikke lenger mottar sosialstønad:

- I følge Bydel Gamle Oslo har forsøket gitt gode resultater. I alt rapporterer 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 oppgir at 44% av utnoterte brukerne i 2005 var kommet i arbeid eller ikke lenger mottok sosialhjelp. Bydelene mener også at færre brukere er blitt "kasteballer" mellom ulike deler av hjelpeapparatet som følge av forsøket.
- Bydel St.Hanshaugen oppgir at 52% av utnoterte brukerne i 2005 var kommet i arbeid eller ikke lenger mottok sosialhjelp.
- Bydel Alna har ikke den samme resultatinn fordelingen. De oppgir at 90 av 251 (36%) av brukerne kom i jobb i 2005.

Bydelene oppgir at en viktig suksessfaktor er den metodikken en har valgt hvor det gjennomføres en grundig utredning av brukerne for å utvikle tilpassede tiltakskjeder. Brukeren følges også tett opp gjennom hele tiltaksforløpet. Videre stilles det strenge krav til oppmøte, aktivitet og deltakelse. Selv om dette medfører økt fare for at brukere faller fra, sikrer det høyere suksessrate for de som forblir i forsøket.

Bydelene har observert at en del brukere forsvinner ut av tiltaket. Noen av disse har flyttet ut av bydelen og det kan dermed reises spørsmål om ikke en streng vilkårsetting kan bidra til en viss eksport av brukere til andre bydeler eller kommuner som ikke har ordningen.

Aetat stiller seg kritisk til bydelens resultatvurdering med bakgrunn i en oppfatning av at tiltaket fokuserer på brukere som er relativt lette å få ut i arbeid. Etter vår oppfatning kan den silingsprosess som gjennomføres i sammenheng med avklaring av brukere gi mulighet for en slik praksis, men vi har ikke grunnlag for å konkludere på dette området. Kommunen er ikke enig i Aetats framstilling på dette området med henvisning til at Aetat tradisjonelt ikke har særlig fokus på målgruppen for tiltakene i forsøket.

Ifølge Telemarksforskning (2006) er det vanskelig å vurdere de reelle effektene av tiltakene siden det mangler kontrollgrupper. Etter deres

vurdering leder forsøkene til at noe over halvparten av de utnoterte brukerne enten kommer ut i jobb/utdanning eller på annen måte forsvinner ut av stønadsapparatet. Noe mindre enn halvparten tilbakeføres til sosialkontor eller overføres til en trygdeytelse. På bakgrunn av erfaringer fra andre studier antas det likevel at en oppnår en noe mer optimal tiltaksallokering som følge av den silingsprosess som skjer i sammenheng med at brukeren avklares ved inntak i forsøket. Den tette oppfølgingen underveis antas også å ha positive effekter selv om dette også kan føre til at flere faller fra. Det kan bety at en vil ha noe større suksess med de som faktisk har forutsetninger for å få seg jobb eller finne et annet inntektsgrunnlag. På den annen side kan det være brukere med gode forutsetninger som faller ut av opplegget på grunn av de strenge kravene til deltakelse i ordningen.

Telemarksforskning gjennomførte intervjuer med brukerne i forsøket. Disse var i hovedsak fornøyd med forsøket. Kvalifiseringssentrene tilbud og oppfølging oppleves som god. Tiltakene i forsøket oppleves også i hovedsak som bra selv om noen savnet bedre opplæring i forbindelse med utplassering i praksisplasser. Den vilkårsetting som praktiseres ble ikke oppfattet som negativt, deltakelse i forsøket er tross alt frivillig.

7.4.2 Ressursallokering

Forsøket er finansiert ved at midler er trukket ut fra den ordinære økonomiske rammen til Aetat Oslo Akershus. Halvparten av rammen som Aetat hadde for tiltaksplasser til ordinære arbeidssøkere og sosialt yrkeshemmede i disse bydelene, ble overført til forsøksbydelene. Nedenstående tabell oppsummerer ressursoverføringene.

Tabell 7.1 Oversikt over tilførte ressurser fra Aetat til forsøksordningen (inkl. adm. kostnader) i de fire bydelene (mill. kr.)

	Sagene	Gamle Oslo	St. Hanshaugen	Alna	Totalt
2004	17,1	23,8	-	-	40,9
2005	17,7	24,5	8,5	17,9	68,6

For 2006 planla bydelen opprinnelig med en ramme på 68,5 mill. kr. I statsbudsjettet for 2006 ble det satt av en ramme på 47,3 mill. som senere ble økt til 63,4 mill. kr. Vi har ikke oversikt over eventuelle interne justeringer dette har medført i bydelene.

Basert på rapportering fra bydelene har det i 2005 vært et mindreforbruk på ca 50% i bydelene St. Hanshaugen og Alna. Mindreforbruket er overført til 2006.

Fra Aetat oppfattes denne finansieringsformen som uheldig. Aetat mener det er liten overlapp mellom de forskjellige brukerne i forsøket og Aetats

normale brukere. Forsøket fører derfor ikke til nedgang i antall arbeidssøkere som trenger bistand fra Aetat i forsøksbydelene. Aetat har dermed avgitt betydelige ressurser til forsøket, uten at det har funnet sted en tilsvarende reduksjon i etterspørsel etter Aetats tjenester. Ifølge kommunen er bakgrunnen for dette at Aetat krever at brukere også registreres hos dem. Selv om antallet brukere hos Aetat da ikke går ned, er det antakelig liten arbeidsbelastning knyttet til oppfølgingen av disse, i og med at bydelen har det praktiske ansvaret for oppfølgingen av brukeren.

Et annet forhold er at ressurstildelingen til forsøkene i bydelene ble fastsatt på et tidspunkt med generelt høyere tiltaksnivå enn i dag. Nivået på tildelingen er videreført samtidig som Aetats budsjett på dette området er redusert. Implikasjonen er at Aetat får relativt sett mindre å bruke på arbeidssøkere som faller utenfor forsøket. Aetat har beregnet at hvis tiltaket med oppgavedifferensiering gjennomføres for alle 15 bydeler i Oslo, med de samme økonomiske forutsetninger som forsøket har i dag, blir Aetat i praksis stående igjen uten midler til å kunne gi arbeidssøkere noe tilbud. Et mindreforbruk i to av bydelene i 2005 kan ha ført til at brukere ikke har fått tilbud, som de kunne fått dersom Aetat hadde beholdt midlene.

Telemarksforskningens evaluering konkluderer med at ressurstilfanget i forsøkene må oppfattes som godt. Hver tiltakskonsulent er ansvarlig for oppfølging av relativt få brukere. Evalueringen bekrefter i stor grad at det i forsøksperioden har skjedd en relativ forskyvning av ressurser ved at den opprinnelige rammen for forsøkene er beholdt, samtidig som Aetat har fått redusert sin totalramme.

7.4.3 Produktivitet

Nedenfor følger en oversikt over brukere knytte til forsøkene. Det er viktig å merke seg at målgruppen for brukere i 2005 ble utvidet til bl.a. å omfatte brukere på introduksjonsprogram.

Tabell 7.2 Oversikt over brukere knyttet til forsøket i bydelene (gjennomsnittlig antall brukere pr måned summert for hele året)

	Sagene	Gamle Oslo	St. Hanshaugen	Alna	Totalt
Brukere 2004	175	200	-	-	375
Brukere 2005	139 ¹	178 ²	37 ³	60 ³	415

¹ I tillegg deltok 19 deltakere med annen hovedinntekt. Samlet finansierte bydelen 158 plasser.

² Kapasiteten i Bydel Gamle Oslo var gjennomsnittlig 210 plasser til enhver tid.

³ Vedtaket om utvidelse av forsøket kom sent i 2004. Det tok derfor tid før tiltaket kom i gang i bydelene i 2005

Bydel Gamle Oslo har vurdert tiltakets produktivitet. Gjennom utvikling av spesialtilpassede tiltak, og ved at bydelen kan utnytte egne ressurser i

utviklingen av tiltak rapporterer bydelen at produktiviteten er økt med ca 30%, målt som antall tiltaksplasser i forhold til ressurser.

Bydelene hevder de har lavere kostnader til kvalifiseringstiltakene enn Aetat, og dermed kan gi tilbud til flere. Bydelene mener videre at sosialhjelpsforbruket er redusert, bl.a. fordi brukerne får kvalifiserings-tiltak raskere. Et mer helhetlig ansvar for sosialfaglig veiledning og kvalifisering fører til at færre brukere kommer tilbake gjennom ”svingdørseffekter”.

Bydelene mener det brukes mindre tid på administrasjon og saksbehandling, en opplever også at bevisstheten om arbeidslinja i sosialtjenestens virksomhet er styrket. Slik sett har forsøket hatt positive virkninger for den tverrfaglige kompetansen.

Ifølge Aetat opplever en at forsøket fører til dobbeltarbeid ved at brukere både kan være inne i forsøket og samtidig henvende seg til Aetat. Dette kan medføre situasjoner med overlapp og dobbeltarbeid. Aetat opplever også en viss ”konkurranse” mellom Aetat og forsøket overfor potensielle arbeidsgivere. Ifølge kommunen vil dette problemet bortfalle ved implementeringen av NAV.

Telemarksforskningens evaluering påpeker en risiko for dobbeltarbeid i avklarings- og utredningsfasen internt i bydelen. Først vil brukeren utredes ved sosialkontoret, men kan også måtte gå gjennom en ny utredningsprosess når brukeren blir overført til forsøket.

7.4.4 Innretning på tjenesten

Ifølge Telemarksforskning har forsøkene gjennom innrettingen av tiltakene valgt en annen tilnærming enn det Aetat tradisjonelt gjør. Istedenfor bruk av yrkesrettede kvalifiseringskurs, som Aetat bruker, har forsøkene strategi vært å formidle brukerne inn i jobb via praksisplasser og inn i det ”grå” arbeidsmarkedet.

Et annet forhold er den utstrakte bruken av tiltakskjeder hvor lavterskeltiltak som jobbklubb osv. følges opp med praksisplasser eller arbeidspraksis i skjermet virksomhet. Ifølge Telemarksforskning krever dette tett oppfølging av brukerne. Profilen på tiltakene er ifølge Telemarksforskning ikke optimal i forhold til foreliggende kunnskap om effekter av forskjellige tiltak. Dette gjelder spesielt bruken av praksisplasser for eksempel i kommunale virksomheter fremfor utplassering i bedrifter hvor bydelen yter lønnstilskudd. Det antydes at den tette oppfølging av brukerne og tiltakskjedene kan oppveie for dette.

Når det gjelder andre brukere som henvises fra sosialkontorene og som ikke kommer inn i forsøket, behandles disse i følge bydelene på ”gamlemåten” dvs i form av et samarbeid med Aetat. Det gjelder alle arbeidsledige med dagpenger som hovedinntektskilde, personer som

mottar sykdomsrelaterte ytelser, hjemmeboende ungdom/ungdom som forsørget av familien og personer som er forsørget av ektefelle i jobb/på trygd. I bydelene Sagene og Gamle Oslo omfatter dette omlag 35% av brukerne som henvises til kvalifiseringssentrene.

7.4.5 Betingelser for statlig styring

Forsøket innebærer en avgivelse av myndighet, oppgaver og ressurser fra en statlig etat til kommunalt nivå. Dette reiser spørsmålet om forsøkene viderefører de mål og retningslinjer som ligger til grunn for statlig politikk på området eller om lokale mål og problemstillinger i større grad blir definerende for innsatsen.

Ovenfor har vi gjengitt Aetats motforestillinger mot forsøket. Innvendingene har delvis vært rettet mot det Aetat oppfatter som målforskyvning mhp. hvilke målgrupper som blir tatt inn i forsøket og hvordan ressursallokeringsmodellen i forsøket bidrar til å tappe Aetat for ressurser til bruk overfor egne brukere.

I Telemarksforskning (2006) evaluering problematiseres forsøkets oppbinding av Aetats ressurser. Ifølge Telemarksforskning bør tiltaksaktiviteten i Aetat være fleksibel og variere av hensyn til variasjoner i etterspørselen i arbeidsmarkedet. Å binde opp en stor andel av tiltaksressursene i kommunesektoren til innsats overfor sosialklienter som står lengre fra arbeidsmarkedet enn Aetats ordinære brukere, vil kunne bidra til å redusere fleksibiliteten og Aetats evne til å handle raskt overfor svingninger i arbeidsmarkedet. I en situasjon med raskt økende etterspørsel etter arbeidskraft kan det være mer hensiktsmessig å konsentrere tiltaksressursene mot de som raskt kan komme i arbeid, fremfor brukere som trenger kjeder av tiltak.

I et arbeidsmarkedspolitisk perspektiv kan en skille mellom tiltak rettet mot strukturledighet og tiltak rettet mot konjunkturledighet. Forsøket kan sies å være rettet mot reduksjon av strukturledighet, mens finansieringen delvis trekkes fra rammene for ordinære arbeidssøkere, dvs. grupper av brukere som kan karakteriseres som friksjonsledige. Hvis en lokal forvaltning av arbeidsmarkedspolitikken skal videreføres med den innretning forsøket har, bør en i følge Telemarksforskning vurdere om forsøket i større grad bør finansieres med ressurser som er ment brukt på tiltak mot strukturledighet.

7.4.6 Lokaldemokrati

Den lokalpolitiske dimensjonen har ikke vært fremtredende i forsøket. Aetats virksomhet er ikke underlagt lokalpolitisk styring. Sosialetatens virksomhet er tillagt bydelene. Med de økonomiske utfordringer bydelene i Oslo har hatt de siste årene, er det stor interesse knyttet til alle tiltak eller forsøk som kan redusere sosialhjelpsutgiftene. Forsøket kan

også ha en viss forebyggende effekt, noe som det vil være stor lokalpolitisk interesse rundt. Ved å rekruttere unge brukere raskt inn i forsøket, kan det forebygges mulige negative utviklingsløp for disse. Den kommunale demokratimekanismen er ikke aktivisert i forhold til prioritering av innhold og utforming av tiltakene.

7.5 Aktørperspektivet: mottaker, avgiver, brukere

Bydelene som mottakere er svært fornøyd med forsøket. Arbeidsmarkedstiltakene har vært og er delvis ennå atskilt fra de kommunale hjelpetiltakene. Forsøket har vist at et bredere kommunalt ansvar kan gi grunnlag for mer samordnede tiltak overfor brukerne. Kommunen mener den blir mer handlingsdyktig i gjennomføringen av arbeidslinjen i velferdspolitikken. Kommunen ønsker at arbeidsmarkedstiltak bør være en integrert del av kommunenes virksomhet. Oslo kommune har deltatt i tre ulike satsinger og forsøk på dette området: SATS, fattigdoms-satsingen og forsøket med oppgavedifferensiering. Etter kommunens oppfatning har oppgavedifferensiering gitt det klart beste resultatet. Kommunen trekker fram følgende forhold:

- Bedre måloppnåelse ved at brukerne kommer raskt i arbeid eller i målrettet kvalifisering/avklaring
- Kortere gjennomløpstid fordi brukerne får en raskere oppstart
- Mer effektiv bruk av tiltaksmidlene (produktivitet)
- Mer effektiv bruk av saksehandlerressurser.
- Færre samarbeidspartnere gjør 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 deres oppfatning gir det bydelen effektive virkemidler som også gavner brukerne. Bydelene får effekter gjennom besparelser på sosialbudsjettet og potensielle forebyggingsgevinster. Forsøks erfaringene har ført til at Oslo kommune ønsker å innføre ordningen for alle bydelene.

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

Intervjuer med brukere, gjennomført av Telemarksforskning (2006) gir i hovedsak en positiv vurdering av forsøket. Kontakten med kvalifiserings-sentrene og tiltakskonsulentene oppleves som positiv, tiltakene er i

hovedsak godt tilpasset brukernes forutsetninger og bruken av tiltaks-kjeder gir en trinnvis utvikling som oppleves som nyttig. Brukerne har lite negative kommentarer til vilkårsettingen i forsøket.

Avgiver og mottakers divergerende virkelighetsbeskrivelser tilsier at tiltak bør iverksettes for å avklare og oppklare eventuell misforståelser og uenigheter. Hvis forsøket skal videreføres er det ikke hensiktsmessig å fortsette en diskusjon som lett kan fortolkes som en kamp om ansvar og ressurser. En avklaring av målgruppe, en justering/revurdering av ressursallokeringsmodell, bedre kommunikasjon om brukere og samordning av tiltak er temaer som burde avklares nærmere.

7.6 Vurdering i forhold til måletemaene

Ressursallokering og produktivitet

På basis av bydelenes rapportering kan det virke som kommunen utnytter ressursene på en god måte. Vi bygger her i hovedsak på Telemarks-forskning (2006) faglige vurdering i og med at det ikke foreligger sammenlignbare kontrollgrupper. Aetat mener tiltakets rammer er uforholdsmessig gode i forhold til antallet brukere som er inne i forsøket. Tiltakets målgruppe er i prinsippet avklart men Aetat mener det her har oppstått en målforskyvning. På basis av rapporteringen fra bydelen kan det også virke som bydelen har inkludert noen brukere som egentlig ikke var i målgruppen. Kommunen har signalisert et ønske om å gjøre dette, og mye kan tyde på at en har innført en slik praksis.

To av bydelene hadde i 2005 et betydelig mindreforbruk av forsøksmidlene. Dette knytter seg ifølge kommunen til at bydelenes deltakelse i forsøket ble avklart svært sent i 2004, og at det tok noe tid å iverksette forsøket i 2005. Mindreforbruket kan bety at det er brukere som ikke har fått tilbud som de kunne fått hvis Aetat hadde hatt disse midlene. Når tiltakene i de to bydelene er fullt operative burde ikke dette være et stort problem lenger.

Innhold i oppgaveløsningen, tjenesten

Det virker å være forskjeller i perspektiv mellom avgivende og mottakende instanser mhp. på målgruppene i forsøket. Aetat tar utgangspunkt i de gruppene som virkemidlene ordinært er rettet mot. Etter Aetats oppfatning vil avvik fra disse gruppene medføre at disse gruppene kan få et dårligere tilbud enn hvis rammen fremdeles hadde ligget under Aetat. Bydelene vil kunne ha et noe annet perspektiv. De har ansvaret for en portefølje av brukere, enten som arbeidssøkere eller som sosialklienter eller mottakere av andre kommunale ytelser. Bydelene vil ha et klart incitament til å ta utgangspunkt i de brukerne som har forutsetninger for å dra nytte av tiltaket, uavhengig av hvilken

klientstatus de har. Det er derfor i bydelens interesse å få flest mulig egne brukere vurdert i forhold til ordningen. På den ene siden kan forsøket bidra til at brukeren kommer ut i jobb, eller en kan få avklart brukeren i forhold til trygd. Uansett vil dette kunne redusere bydelens økonomiske belastning. At det i en slik situasjon kan oppstå en målforskyving i forsøket er derfor ikke usannsynlig.

Bydelen har anlagt en noe annen profil på tilbudet overfor brukerne enn det Aetat generelt har gjort. Utvikling av tiltakskjeder, tett individuell oppfølging og utstrakt bruk av praksisplasser er eksempler på dette.

Kvalitet på tjenesten

Kommunen mener selv at bydelene har betydelig suksess med forsøket. En legger spesielt vekt på bruken av tilpassede tiltakskjeder som en viktig årsak til suksess. Undersøkelser blant brukerne synes å bekrefte denne oppfatningen. Aetat stiller spørsmål ved effektene av forsøket sett i forhold til den siling av deltakere som gjennomføres, og de romslige rammene forsøket har.

Virkninger for lokaldemokratiet

Driften av tiltaket har i liten grad vært koblet opp mot den politiske dimensjon. Aetat er ikke underlagt lokalpolitisk kontroll og bydelenes politikere har heller ikke vært involvert i prioritering av innretning og omfang av tiltak. Den primære lokalpolitiske betydning tiltaket har er at det utvider kommunens virkemiddelportefølje. Forsøket kan også bidra til å redusere sosialhjelpsutbetalingene og medvirke til forebygging. I Oslo hvor mange bydeler opplever den økonomiske situasjonen som utfordrende vil denne type tiltak som oftest være av stor politiske interesse.

7.7 Oppsummering og konklusjon

Forsøket med oppgavedifferensiering av arbeidsmarkedstiltak er et tiltak på et område som er komplekst. Brukerne er heterogene, tiltakene mange og det kan være vanskelig å isolere effektene. Forsøket betraktes av kommunen som en suksess, mens Aetat som den statlige ansvarlige på området utviser betydelig skepsis til tiltaket. Begge mener å ha fakta som underbygger sitt syn. Vi vil ikke gå inn i en diskusjon om hvilken virkelighetsbeskrivelse som er mest korrekt, men heller peke på noen temaer og utfordringer som burde vurderes nærmere hvis en ønsker å videreføre eller utvide forsøket, eller på annen måte skal institusjonalisere den oppgavefordelingen som forsøket innebærer.

Ressursallokeringsmodell

Som tidligere nevnt mener Aetat at forsøket er finansiert gjennom et økonomisk uttrekk som skaper utfordringer for Aetats innsats overfor ordinære arbeidssøkere i bydelene. I arbeidsmarkedspolitikken skiller en mellom tiltak rettet mot den strukturelle ledigheten og tiltak som er rettet mot den mer konjunkturavhengige ledigheten. Det kan diskuteres hvor den sentrale brukergruppen, hvis hovedinntektsgrunnlag er sosialstønad, egentlig hører hjemme. Et mulig utgangspunkt er å se dette i relasjon til den dynamikken som preger de forskjellige gruppene, dvs. mottakere av sosialstønad, strukturledige og de konjunkturledige. Det kan hevdes at mottakere av sosialhjelp kan ha mer til felles med de strukturledige enn med de konjunkturledige i den forstand at de kan ha lange løp bak seg som mottakere av støtte og at de har en lengre vei å gå for å komme tilbake til arbeidslivet. Dette taler for å videreføre den finansieringsmodellen som har vært gjennomført i forsøket. Men en slik finansieringsordning bør ikke gå på bekostning av innsatsen overfor de konjunkturledige, hvor ressursnivået vil variere i takt med den økonomiske utviklingen.

Målgrupper

Kommunen har gjennom forsøket argumentert for en utvidelse av målgruppene, og slik vi leser materialet er en slik utvidelse delvis gjennomført. Brukere på introduksjonsordning ble inkludert i forsøket fra 2005. Bydelenes rapportering viser også en økende innsats overfor brukere som ikke har sosialstønad som hovedinntektskilde, men som mottar supplerende sosialhjelp. Dette kan knyttes til en mulig målforskyvning i forsøket som følge av det incentiv bydelen har til å utvikle tiltak overfor sine brukere, uavhengig av klientstatus. Dette oppfattes av Aetat som en målforskyvning, mens kommunen argumenterer med at dette er brukere som har spesielt stor nytte av sammensatte tiltak og tett oppfølging, noe bydelene kan levere gjennom forsøket. Dette kan bidra til å aksentuere de skjevheter Aetat mener oppstår som følge av finansieringsmodellen.

Brukerfleksibilitet

En sentral motivasjon for forsøket er å tilby mest mulig tilpassede tiltak overfor brukerne. Aetat tilbyr i dag tiltak som ikke er tilgjengelige for deltakere innenfor forsøket. Deltakere kan få tilgang til disse tilbudene hvis de melder seg hos Aetat som arbeidssøkere. Denne type "dobbelte" brukerroller medfører økte administrative kostnader og krever ekstra innsats fra brukerne. I en optimal brukerorientert løsning burde institusjonelle beskranker være fjernet og brukernes tilgang til relevante tiltak være mest mulig sømløs. Modeller for en samordning mellom Aetat og forsøket kan derfor vurderes.

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 er ikke en videreføring av oppgavedifferensieringsforsøket berettiget innenfor rammen av NAV. En videreføring vil bidra til å opprettholde administrative skiller som vil være uhensiktsmessige for brukerne. Kommunen vil i praksis opptre med to parter i NAV, – sosialkontoret og enheten som står for forsøket.

Ifølge kommunen er ikke forsøket i konflikt med NAV. Hensikten med NAV er å oppnå synergi- og samordningseffekter. Ifølge kommunen vil den oppgavefordeling som ligger i forsøket styrke NAV ved at en større del av NAVs virkemiddelapparat ligger under en av NAV-partene. I Oslo er Bydel Sagene, som en av forsøksbydelene, også utpekt som pilotbydel i NAV. Ifølge kommunen gir dette en god mulighet til å teste ut hvordan oppgavedifferensiering innenfor rammen av NAV fungerer.

Når det i NAV er åpnet for oppgavedifferensiering mellom etatene og kommunen, er det etter vår oppfatning viktig å finne hensiktsmessige modeller for slik differensiering. Når Bydel Sagene er utpekt som prøvebydel for NAV og samtidig deltar i forsøket med differensiert oppgavefordeling, etableres det et grunnlag for å avstemme modellene mot hverandre.

8 Uterom og forsøpling i Oslo

Oslo er Norges største by og har ca 530 000 innbyggere. Oslo har ca 120 mil gater og veier og ca 100 mil med fortau og gang/sykkelveier. Byen har også i alt 25.000 mål med parker og friområder.

Oslo kommune har tidvis fått mye negativ omtale knyttet til det som oppfattes som mangelfullt renhold og dårlig brøyting og strøying. Likevel bruker Oslo kommune årlig betydelig ressurser på å rydde veier og fortau for snø, strø sand og generelt renhold av offentlige uterom. Tiltakene mot forsøpling er mange og omfatter bl.a. utplassering og tømning av søppelkasser, rengjøring av gater, parker, friområder, plasser og returpunkter.

8.1 Bakgrunn og innhold i forsøket

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. Overtredelse av politivedtektene kan føre til gebyr på kr 500.

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

Kommunen mente at den kunne sørge for en bedre håndhevelse av vedtektene ved å overta ansvaret fra politiet. Kommunen ønsket en sterkere innsats på området. Den potensielle gevinsten lå i at en mer aktiv håndhevelse ville bedre situasjonen, og dermed frigjøre ressurser fra renhold til andre tiltak som kunne gi en varig forskjønnelse av det offentlige rom.

8.1.1 Målene med forsøket

Formålet med forsøket er å effektivisere håndhevingen av politivedtekt for Oslo - forbud mot forsøpling og frittstående reklameskilt samt kontroll av gårdeiers ansvar for snørydding og strøying.

Følgende operative mål er satt opp:

- Det skal ikke være søppel rundt returpunkter og der mange folk ferdes
 - Det skal ikke være løse reklameskilt som er til fare for eller som hindrer ferdsel i offentlige trafikkareal
-

- Fortau i byens indre sone skal være ryddet for snø og strødd når det er glatt
- Befolkningen skal oppleve Oslo som en triveligere by og oppleve forsøksordningen som en fornuftig og rettferdig ordning

8.1.2 Innholdet i myndighetsoverføringen

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 imidlertid ikke at trafikkbetjentene har politimyndighet.

8.2 Gjennomføring og organisering

8.2.1 Implementering og organisering

Da forsøket startet i 2004 opprettet kommunen en sentral tverrfaglig styringsgruppe med representanter fra politisk nivå og deltakere fra en rekke etater⁶. Styringsgruppen var operativ i den innledende fasen og sikret nødvendig forankring av prosjektet, og den ble deretter avvirket. Det driftsmessige ansvaret for forsøksordningen ble lagt til Trafikketaten.

Trafikketatens trafikkbetjenter ble gitt oppgaven med å gjennomføre kontrollene. I samarbeid med politiet ble det utarbeidet et kursopplegg knyttet til håndhevelsen av vedtektene. Innledningsvis var det 12 betjenter som allerede hadde oppgaver knyttet til miljø som gjennomgikk kursing i utførelsen av oppgaven. Senere ble de fleste av Trafikketatens 80 betjenter skolert i oppgaven. Trafikkbetjentene gjennomfører oppgaven som del av sine normale arbeidsoppgaver.

I de første to ukene av forsøket gjennomførte en ikke kontroller, men fokuserte på å informere om ordningen og om vedtektene og praksis overfor butikkeiere, gårdeiere osv. Etter dette ble det iverksatt en ordinær håndhevelse av vedtektene.

Samferdselsetaten ble delegert oppgaven å evaluere forsøket. Det ble utarbeidet et eget evalueringsopplegg for å vurdere forsøket, bestående av en innledende brukerundersøkelse blant gårdeiere og årlige

⁶ Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Trafikketaten, Samferdselsetaten, Friluftsetaten, Renholdsetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

publikumsundersøkelser. I tillegg gjennomfører trafikketaten faktiske målinger av forsøpling i sentrum. En egen prosjektlederstilling (50%) ble opprettet for å følge opp evalueringsordningen.

Evalueringen skulle gi grunnlag for å vurdere måloppnåelse i forhold til følgende målområder:

- Det skal ikke være søppel rundt returpunkter og der mange folk ferdes
- Løse reklameskilt til fare eller hinder for ferdsel skal være borte fra offentlige trafikkareal
- Fortauer i indre sone skal være ryddet for snø og strødd når det er glatt

En tilleggsmålsetning er at ordningen skal ha en holdningsskapende effekt. Med basis i dette var det utviklet følgende suksesskriterium for evalueringen: *”Byens befolkning mener at Oslo framstår som en triveligere by og opplever forsøksordningen som en fornuftig og retteferdig ordning.”*

Måleindikatorer og kontrollvariable som ble brukt i evalueringen, framgår av figur 8.1. Målinger ble gjennomført hver 2. måned fra juni 2004.

	Måleindikatorer		Kontrollvariable					
	Foto-evaluering	Spørreundersøkelser	Fall-skader	Vær-statistikk	Utgifter renhold	Omtale i medier	Kampanjer	Antall gebyr
Forsøpling	X	X			X	X	X	X
Løsfotreklame	X	X				X	X	X
Snø/is fortau	X	X	X	X		X	X	X

Figur 8.1 Evalueringskriterier kommunens egenevaluering.

8.2.2 Gjennomføring

Drift

Som nevnt gjennomfører trafikkbetjentene kontrollene som del av sine ordinære oppgaver. De samler også inn dokumentasjon (bl.a. fotografier) som brukes som grunnlag for evaluering.

Kommunen har opplevd noen utfordringer i sammenheng med utførelsen av oppgavene. Det er ikke alltid lett å identifisere hvem som er den korrekte mottaker av et forelegg når en overtredelse av vedtekten er påtalt. Det kan være vanskelig å fastslå hvem som har ansvaret for saken

– gårdeier, butikkeier, arrangør osv. Dette kan delvis knyttes til at en ikke alltid vet hvem som faktisk eier en eiendom, men også til spørsmål om den fysiske avgrensning av ansvaret mellom gårdeiere, kommunen og andre. Når det gjelder konkret innkreving av bøtene har Trafikketaten inngått et samarbeid med Kemneren om dette, som vurderes å fungere bra.

En har også unnlatt å håndheve vedtektene om forsøpling osv. overfor privatpersoner. Bakgrunnen er at kommunen ikke har myndighet til å avkreve personalia. Privatpersoner kan dermed oppgi falskt navn ved utferdigelse av bøter.

For å etablere gode retningslinjer for kommunens håndhevelse av løsfotreklame, ble det innledet et samarbeid med Norges blindeforbund.

Evaluering

Fotoevaluering

I samarbeid med Trafikketaten gjennomføres fotoevaluering av renholdssituasjonen. Digitale bilder tas av spesifikke målepunkter/gater etter et fast opplegg. Bildene overføres til Samferdselsetaten som vurderer tilstanden etter et fast opplegg. Dette gjøres månedlig i sommerhalvåret. Det gjennomføres også fotografisk evaluering av hvordan bestemmelsene om løsfotreklame etterleves. Samferdselsetatens prosjektleder gjennomfører selv evaluering av praksis for snømåking og strøing, etter samme mønster som for de andre områdene.

Brukerundersøkelse

Det ble gjennomført en brukerundersøkelse blant gårdeiere og leietakere i gårder om kjennskap til ordningen og holdninger til hus/grunneieres ansvar. Undersøkelsen viste at det var delte oppfatninger om hus/grunneiere burde ha dette ansvaret og om en burde bøtelegges hvis regelverket ikke ble overholdt.

Publikumsundersøkelser

Det er gjennomført publikumsundersøkelser for å kartlegge publikums generelle opplevelse av Oslo sentrum og egen bydel, og vurderinger av bl.a. renhold og fremkommelighet. Det er gjennomført to undersøkelser i 2004 og to i 2005. I 2004 mente litt over halvparten av de spurte at fremkommeligheten ble hindret av løsfotreklame, utstillinger osv. Omtrent halvparten var fornøyd med renhold av gater, men her var det et visst sprik mellom indre by og resten av Oslo sentrum, hvor indre by hadde flest fornøyde respondenter. Tilfredsheten blant folk i indre by var noe høyere enn for resten av sentrum. Det var betydelig misnøye med situasjonen blant respondentene i vurderingen av brøyting og strøing.

Det er kun målt små, i hovedsak positive endringer fra 2004 til 2005. Kommunen skårer gjennomgående noe lavt på målingene. Etter Samferdselsetatens oppfatning viser registreringene av søppel at det ikke er samsvar mellom faktisk registrert situasjon og publikums oppfatninger.

8.2.3 Ressursinnsats

Ressursinnsats i denne sammenheng knytter seg både til gjennomføring av de konkrete kontrolloppgavene i sammenheng med håndhevelse av vedtektene og gjennomføring av evaluering etter det oppsatte evalueringsopplegg.

I evalueringsrapporten fra 2004 redegjør Samferdselsetaten for noen kostnadselementer knyttet til utførelse av oppgaver, som ligger innefor områdene som omfattes av forsøksordningen. Dette omfatter kontroll og oppfølging i sammenheng med forsøksordningen, men også kostnader knyttet til utføringen av renholdsoppgaver, evaluering osv.

Kostnadselementene som er direkte relatert til forsøksordningen, er utforming av kontrollopplegg, gjennomføring av brukerundersøkelser osv. på til sammen ca 200 000 kr. og medgåtte personressurser til prosjektledelse, forberedelse, informasjon, opplæring, gjennomføring av kontroll og registrering på til sammen 30,5 årsverk.

Trafikketaten anslår en ressursinnsats på 10 årsverk for å gjennomføre de nye kontrolloppgavene.

Verken Samferdselsetaten eller Trafikketaten har gjort løpende målinger av hvor mye ressurser som medgår til utførelse av oppgavene. Trafikkbetjentene utfører oppgavene som del av sin ordinære kontrollvirksomhet, men det skilles ikke mellom de forskjellige kontrolloppgavene. Samferdselsetatens prosjektleder bruker 50% av sin stilling på oppgaven, men en har ikke oversikt over ytterligere personellressurser som trekkes inn.

8.2.4 Resultatrapportering

I sin rapport for 2004 opplyser kommunen at det ble ilagt 559 gebyrer knyttet til håndhevelse av politivedtektene. For 2005 ble det utferdiget flere gebyrer. Pr september 2005 var det utferdiget i alt 1355 gebyrer.

Kommunen utarbeidet en rapport om status for prosjektet i 2005. Den gjaldt for ordningens første år (2004). Kommunen planlegger å avgi en ny rapport for 2005 innen utgangen av mars 2006. Nedenfor oppsummeres hovedfunn fra evalueringen for 2004.

Oppsummering av hovedfunn i rapporten for 2004

Evalueringen viste en gjennomgående lav grad av forsøpling. På en skala fra 1 (Svært mye søppel) til 5 (Svært rent og pent) var gjennomsnittsverdien på 4,4.

Når det gjaldt løsfotreklame viste også resultatene gjennomgående høy fremkommelighet på registrerte fortau, strøks- og gågater i 2004. På en skala fra 1 (Svært dårlig framkommelighet) til 5 (Svært god fremkommelighet) var gjennomsnittsverdien på 4,2. Evalueringen viste også en gjennomsnittlig forbedring gjennom kontrollperioden på 14%.

Samferdselsetaten vurderer at målet om ”at det ikke skal være søppel rundt returpunkter og der mange folk ferdes” i stor grad er oppfylt.

Målet om at ”løse reklameskilt til fare eller hinder for ferdselen, skal være borte fra offentlige trafikkarealer”, er i stor grad oppfylt.

Ordningens suksesskriterium, ”Byens befolkning mener at Oslo framstår som en triveligere by og opplever forsøksordningen som en fornuftig og retteferdig ordning”, oppfattes således også i stor grad å være oppfylt.

Det må bemerkes at den tredje målsettingen knyttet til strøing og måking, ikke ble målt i denne evalueringsrunden. Samtidig var dette et av de områder hvor respondentene i publikumsundersøkelsen var minst fornøyde med situasjonen.

Evalueringresultater for håndhevelse av vedtekten knyttet til fjerning av snø og is på fortau og strøing skal behandles i evalueringsrapporten for 2005, som er ventet publisert i mars 2006.

8.3 Erfaringer og resultater

8.3.1 Aktørperspektivet: mottaker, avgiver, brukere

Politiet har formelt ikke avgitt myndighet på dette område og kan med andre ord fremdeles håndheve vedtektene. Kommunen har derimot også fått anledning til å håndheve vedtektene.

Forsøket medfører at Oslo kommune ved de utøvende etatene, bruker mye ressurser på kontroll og evaluering. Etter kommunens vurdering er gjennomføring av kontrollene effektive. En vurderer også at kontrollenes bidrag til et bedre bymiljø er viktig.

Brukerne i danne sammenheng er delvis de som blir utsatt for kontrollen – dvs. gårdeiere, butikkeiere etc. Innledende undersøkelser viste at disse hadde forståelse for at kommunen ønsket en mer synlig kontroll på dette. Det andre brukersegmentet er publikum. Publikumsundersøkelsene har vist at Osloborgere opplever forsøpling som et problem og at mange er irritert over løsfotreklame som reduserer fremkommelighet på fortau osv.

Om vinteren oppleves mangelfull snørydding og strøing også som et problem.

For spesielle grupper, synshemmede, bevegelseshemmede foreldre med barnevogner osv. kan flere av disse problemene utgjøre faremomenter og fungere som barrierer for normal livsutfoldelse. For dem er det dermed av stor betydning at vedtektene håndheves. Publikumsundersøkelsene viser også stor oppslutning om at det er kommunen som bør håndheve vedtektene.

8.3.2 Måletemaene

Ressursallokering og produktivitet

Etter vår vurdering er det klart at forsøket krever en betydelig ressursinnsats fra kommunen. Samtidig mener kommunen at innsatsen gir resultater, og at innsatsen gir gevinst. Kommunen ønsker å fortsette ordningen. En har ikke foreløpig kunnet fastslå om forsøket faktisk har bidratt til å frigjøre ressurser til tiltak til varig forskjønning av det offentlige rom.

Det må også bemerkes at kommunen bruker relativt omfattende ressurser på evaluering. I hvilken grad det er hensiktsmessig å fortsette med en såpass omfattende resultatevaluering hvis ordningen gjøres permanent, kan diskuteres.

Etter vår vurdering virker det fornuftig at det er kommunens trafikkbetjener som utfører kontrolloppgavene. De er uansett ute i gatene, og det er derfor enkelt å inkorporere disse oppgavene i deres mandat. Trafikketaten har ikke informasjon om disse oppgavene fortrenger oppgaveutførelse på andre områder, men oppgir selv at dette ikke er tilfelle. Vi observerer at antallet parkeringsrelaterte bøter som ilegges, som er trafikkbetjentenes hovedoppgave, viser en oppadgående trend.

Den økonomiske gevinsten knyttet til inndrivelse av bøter er svært liten, og er ikke tilnærmelesvis nok til å dekke kostnadene ved håndhevelsen.

Innhold i oppgaveløsningen, tjenesten

Kommunens utgangspunkt i denne saken var at oppgaven tidligere i praksis ikke ble løst, gjennom at politiet prioriterte å bruke ressurser på andre områder. Kommunen virker å ha lagt mye arbeid i å utvikle et opplegg som sikrer forutsigbarhet og likebehandling.

Kvalitet på tjenesten

Vi har ikke et selvstendig grunnlag for å vurdere kvaliteten på de tjenestene som utføres. Samferdselsetatens evaluering av Trafikketatens innsats konkluderer med at målsettingene for prosjektet er nådd. En

viktig grunn til at Samferdselsetaten ble gitt evalueringsoppdraget, var at de ikke selv har et operativt ansvar på området, men at de samtidig har betydelig bestillerkompetanse knytte til vedlikehold.

Virkninger for lokaldemokratiet

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, må oppfattes som en lokalpolitisk gevinst.

Gjennom forsøket har kommunen fått hånd om hele tiltakskjeden, fra den politiske beslutningen om regelverket, til håndhevelse av dette. 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

8.4 Oppsummering og konklusjon

Erfaringene med forsøket, slik de er formidlet fra Oslo, tilsier at dette er et tiltak som kan videreføres og som en også kan vurdere å gjennomføre i andre kommuner. Gjennom utforming av vedtekter setter kommunene mål for tilstanden på et område. At håndhevelsen av vedtekten overlates til en annen etat, med en annen målstruktur og prioritering medfører risiko for at oppgaven ikke løses i tråd med de intensjonene kommunen har hatt med vedtekten. Dette kan føre til manglende konsistens mellom lokalpolitiske prioriteringer og praksis, med andre ord kan det fremstå som den lokale politikk ikke gjennomføres.

Hvorvidt tiltaket er egnet i andre kommuner kan 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.

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.

Forsøket viser at det kan være en utfordring å håndheve vedtektene overfor enkeltpersoner. I Oslo har trafikkbetjentene ikke rett til å anholde

eventuell overtredere, noe om i praksis har ført til at en har valgt ikke å håndheve vedtektene overfor enkeltpersoner. Vi har ikke vurdert eventuell 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.

9 Lærdommer og videre reformarbeid

Spørsmålet som kan stille på bakgrunn av gjennomgangen i denne rapporten, er om kommuneforskene har brakt fram erfaringer og resultater som kan tillegges vekt i vurderingen av hvordan oppgavefordelingen for de berørte oppgavene bør utformes. Dette dreier seg om følgende spørsmål:

- I hvilken grad tilsier erfaringer fra forsøkene at oppgavefordelingen bør endres i tråd med den modellen som prøves ut i forsøkene?
- Har forsøkene gitt holdepunkter for å vurdere om oppgavefordelingen kan endres generelt eller mer selektivt og differensiert?
- Er det høstet erfaringer som kan belyse egenskapene ved et system med differensiert oppgavefordeling sammenlignet med generalistkommunesystemet?
- Har forsøkene gitt læring og annen type erfaring som det bør legges vekt på i videre utviklingsarbeid innenfor disse ansvarsområdene og i samhandlingen mellom forvaltningsnivåene, uavhengig av eventuelle endringer i oppgavefordelingen?

Forsøkene er få og innholdsmessig heterogene, noe som begrenser muligheten til å generalisere resultatene. Videre inneholder forsøkene en avgrenset utprøving av de modellene for differensiert oppgavefordeling som har vært lansert i diskusjonen. Det har både vært lansert forslag om økt oppgaveansvar til større bykommuner og ulike strategier for avlastning av oppgaveansvaret i små kommuner. Forsøkene dreier seg utelukkende om desentralisering til kommunene, ingen av dem omhandler modeller for avlastning i kommuner med begrenset ressursgrunnlag eller kompetanseknapphet.

9.1 Vurdering av kommunesystemet

I vår første rapport presenterte og drøftet vi hovedelementene i generalistkommunesystemet opp mot ideen om et system med differensiert oppgavefordeling. Vi lanserte noen mulige utfordringer for generalistkommunesystemet, i en situasjon med stabil kommuneinndeling og store endringer i strukturelle rammebetingelser som bosettingsmønster, demografi og økonomiske forutsetninger. Vi pekte på mulighetene for:

- Ujevn kvalitet på offentlige tjenester som følge av for store ulikheter i kompetanse og andre lokale ressurser

- Lav kostnadseffektivitet fordi enhetskommunale løsninger kan medføre dårlig utnyttelse av stordriftsfordeler eller høye geografisk betingede kostnader
- Liten evne til å takle dynamikk i strukturelle utviklingstrekk og oppgaver
- Lite fleksibelt system i løpende nasjonal reformpolitikk
- Vanskelig system å vedlikeholde over tid, fordi det stilles krav til en overordnet statlig tilpasning av flere rammebetingelser etter bestemte prinsipper, noe som kan være vanskelig å få til i et sektorisert politisk system.

Vi drøftet på et teoretisk og prinsipielt grunnlag om et system med differensiert oppgavefordeling kunne møte noen av disse utfordringene, og pekte blant annet på mulighetene til mer fleksibel tilpasning til lokale forutsetninger, vitalisering av lokalpolitikken, enklere og mer oversiktlig offentlig forvaltning. Vi skisserte en modell med tre kommunetyper i et mulig system med differensiert oppgavefordeling:

- Utvidet oppgaveportefølje for storbykommuner og eventuelt andre store kommuner. Her kan det åpnes for at kommunene overtar fylkeskommunale oppgaver og eventuelt statlige oppgaver i tillegg til dagens kommunale oppgaver.
- Kommuner med i hovedsak samme oppgaveportefølje som dagens generalistkommuner. Her kan det tenkes at flertallet av landets kommuner inngår. Disse blir dermed ikke direkte berørt av oppgavedifferensiering, men det kan oppstå indirekte virkninger som konsekvens av endringer for de øvrige kommunetypene.
- Færre oppgaver til kommuner i uttynningssamfunn og de ufrivillige små kommunene, dvs. kommuner med lavt folketall og spesielt lange reiseavstander til nærmeste senterkommune. For disse kommunene kan differensiert oppgavefordeling være en avlastningsstrategi der det blir mulig å overføre krevende oppgaver til andre oppgaveløsere, som nabokommuner, fylkeskommunen eller statlige organer.

Utfordringene i et system med differensiert oppgavefordeling kan være knyttet til følgende forhold

- Det kan være demokratisk problematisk at borgernes stemme ved lokalvalgene får ulik vekt. Videre vil det lokale selvstyre kunne få forskjellig tyngde i ulike deler av landet.
 - Effektiviteten kan svekkes ved at prioriteringene blir mindre helhetlige eller at det oppstår gråsoner og behov for mer samordning mellom offentlige organer. Dersom oppgavedifferensiering leder til en mer oppstykket og mindre oversiktig forvaltning, vil det kunne være en ulempe for brukerne.
-

- En mer fragmentert forvaltningsstruktur kan skape behov for en mer selektiv eller oppgavespesifikk statlig styring. Finansierings-systemet, lovgivningen og statens tilsyn og kontroll vil bli påvirket. For staten kan visse former for oppgavedifferensiering medføre behov for omfattende endringer i statlige styringsvirkemidler.
- For staten kan det bli utfordrende å styre på en rettferdig måte i et differensiert system. Systemet kan også medføre stadige diskusjoner om ikke bare oppgavefordelingen, men også andre statlige rammebetingelser.

Nedenfor kommenteres denne typen utfordringer i form av en kortfattet oppsummering på tvers av forsøkerfaringene.

9.2 Sammenfatning av forsøkerfaringene

Ulike typer samordning

Forsøkene gir grunnlag for å vurdere ulike virkninger av differensiert oppgavefordeling, siden forsøkene omhandler ulike typer oppgaver og myndighetsoverføring.

Tre av forsøkene dreier seg om endringer som skal gi grunnlag for bedre *vertikal samordning* og integrasjon i samme sektor eller fag, der ansvaret etter ordinær oppgavefordeling er delt på flere forvaltningsnivåer. Det gjelder Båtsfjord kommunes ansvar for videregående opplæring, Trondheim kommunes ansvar for andrelinjetjenesten innenfor barnevernet og kulturminneforsøkene, og da særlig forsøket i Bergen.

Flere av forsøkene dreier seg om *tverrsektoriell samordning*, der desentraliseringen har gitt kommunen mulighet til å se den overførte oppgaven i sammenheng med øvrige og tilgrensende oppgaver. Det er et sentralt element i alle forsøkene, men gjelder kanskje særlig forsøket med arbeidsmarkedsmidler i Oslo, skiltforsøket i Drammen og BU-forsøkene. Tverrsektoriell samordning er også en viktig begrunnelse for kulturminneforsøkene. I vurderingen av resultatene fra disse forsøkene bør det derfor skilles mellom på den ene siden en sektororientert vurdering av hvordan sentrale fagspesifikke hensyn for den enkelte oppgaven blir ivaretatt, og på den annen side en mer forvaltningsorientert vurdering av hvordan oppgaveløsningen som helhet blir endret, inkludert de tilgrensende oppgavene. Hvis det ikke kan spores endringer innenfor den overførte oppgaven, vil desentraliseringen likevel kunne være verdifull dersom den har bedret kommunens mulighet til å løse de tilgrensende oppgavene. Vektleggingen av disse ulike virkningene vil ha betydning for hvilke konsekvenser en trekker av forsøkerfaringene.

Praktiske virkninger

I rapporten har vi vært opptatt av å beskrive og dokumentere hva som har skjedd innenfor det enkelte forsøk. Nedenfor sammenfattes disse observasjonene i tilknytning til våre gjennomgående måletemaer og som kommentarer til de utfordringene som på et teoretisk grunnlag har vært reist om egenskapene ved et system med differensiert oppgavefordeling.

Vi observerer *desentraliseringsgevinster* knyttet til lokal samordning og effektivisering i flere av forsøkene. Det omfatter blant annet bedre vertikal samordning av tjenestetilbudene og mulighet til mer helhetlig tjenestekjede innenfor samme sektor, noe som kommer til syne i Båtsfjord kommune gjennom det 13-årig skoleløpet og i Trondheim kommune som har utviklet en helhetlig barneverntjeneste. Videre registrerer vi tverrsektorielle samordningsgevinster i form av bedre sammenheng mellom de overførte oppgavene og kommunenes ordinære ansvarsoppgaver. Det gjelder blant annet i kulturminneforsøkene, skiltforsøket i Drammen og i BU-forsøkene. Disse virkningene fanger også opp endringer i form av mer effektiv og raskere saksbehandling i en del av forsøkene. Videre er det observert bedre og mer samordnede tilbud for brukerne, noe som er særlig tydelig i Båtsfjord. Det kan også observeres positive effekter for brukerne ved en mer samordnet forvaltning og tilpasning av virkemidler fra forsøkene med arbeidsmarkedsmidler i Oslo, skiltforsøket i Drammen og tilskuddsordningen for eiere av vernete bygg i kulturminneforsøkene.

Videre kommer det til syne *desentraliseringskostnader* ved at flere av forsøkskommunene må sette av mer ressurser for å kunne løse de nye oppgavene. Dette er observert bl.a. i kulturminneforsøket i Bergen, skoleforsøket i Båtsfjord, barnevernsforsøket i Trondheim og forsøket med kommunal politimyndighet i Oslo. Dette gjenspeiler to mulige økonomiske virkninger, dels at kostnadseffektiviteten kan være lavere ved kommunalt ansvar for disse oppgavene, og dels at kommunene har økt aktivitetsomfanget sammenlignet med det som var nivået før oppgaveoverføringen.

I flere av forsøkene oppleves det vi vil kalle *restfunksjonsproblematikk*, som blant annet består i at avgivende myndighet påføres kostnader som har konsekvenser for handlingsmulighetene til å løse gjenværende oppgaver. Dette har særlig vært tematisert av Finnmark fylkeskommune i tilknytning til forsøket med videregående opplæring i Båtsfjord og forsøket med arbeidsmarkedsmidler i Oslo. Forsøkene har også synliggjort at det kan oppstå andre typer eksterne effekter, ved at brukere i andre kommuner enn forsøkskommunene kan bli indirekte berørt, som f.eks. barnevernsklinter i nabokommuner til Trondheim og elever i videregående opplæring i de øvrige kommunene i Finnmark.

I de fleste forsøkene registreres en *lokal mobiliseringseffekt*, som innebærer at lokale politikere, fagfolkene i de berørte tjenestene og publikum blir mer bevisst kommunenes rolle, engasjerer seg sterkere i oppgaveløsningen og at lokale brukere mer aktivt søker å nyttiggjøre seg av de ordningene og tjenestene som kommunene har fått ansvar for. Det er særlig synlig i BU-forsøkene, skoleforsøket i Båtsfjord, kulturminneforsøket i Bergen (der det foreligger mest erfaring) og forsøket med arbeidsmarkedsmidler til prøvebydeler i Oslo.

Flere av forsøkene reiser spørsmål om hvordan *nasjonale hensyn og interesser* blir ivaretatt. Dette er pekt på som et kritisk spørsmål fra avgivende myndighet i nesten alle forsøkene, men erfaringene hittil tyder ikke på at det kommunale ansvaret har ført til svekkelse av de nasjonale kravene innenfor den enkelte oppgave. Det ser ut til at kommunene gjennomgående er svært nøye med på vise til nasjonale krav, forskrifter og styringshensyn i sin oppgaveløsning, og at det er en høy bevissthet om disse interessene. Dette henger trolig sammen med den sterke kommunale interessen for å beholde oppgavene etter forsøksperioden. Men det synliggjør også en form for kommunal ansvarliggjøring, sammenlignet med den tidligere situasjonen der det kunne være enklere å distansere seg og fremme kritikk mot den oppgaveløsningen eller myndighetsutøvelsen som ble ivaretatt av fylkeskommunene eller staten.

Forsøkene bekrefter antakelsen om at det kreves ekstra ressurser på statlig nivå for legge til rette for forsøkene og den differensiert modellen. Dette kan betraktes som prosesskostnader som også kan oppstå innenfor det enkelte forsøk på kommunalt nivå. Det er altså behov for en mer selektiv statlig styring og dialog med forsøkskommunene enn det som er vanlig gjennom den generelle statlige styringen av kommunesektoren. Både de formelle rettslige rammene for avvikene og de økonomiske rammebetingelsene stiller krav om særskilt oppmerksomhet og tilrettelegging, og det oppstår nesten uten unntak diskusjon og uenighet om disse sidene ved forsøkene.

Ønsket om å fremme sterkere *lokaldemokrati* er gjennomgående i forsøkene. Det varierer imidlertid en del hvor sterkt de folkevalgte har involvert seg i de nye oppgavene og omfanget av saker som har vært til politisk behandling. Det henger dels sammen med at forsøkene i større grad dreier seg om faglige og administrative endringer knyttet til de enkelte forsøkene, og i mindre grad har reist krav om lokalpolitiske avveininger. Det synes som det har vært mer lokalpolitisk interesse for forsøkene som omhandler tjenesteproduksjon direkte overfor innbyggerne, enn de direkte myndighetsoppgavene. Unntaket er kanskje kulturminneforsøket i Bergen som det er en viss lokal medieoppmerksomhet om, og forsøket med politimyndighet i Oslo kommune, der forsøpling av uterom, snømåking og rydding osv er et tilbakevendende diskusjonstema.

Vi har ikke registrert at det i noen av forsøkene er reist spørsmål om den mer prinsipielle demokratiske ubalansen som kan oppstå i situasjoner med desentralisering av oppgaver fra fylkeskommunalt til kommunalt nivå. Her vil innbyggerne i forsøkskommunene gjennom stemmegivningen til fylkestingene få innflytelse over fylkeskommunenes prioriteringer, for oppgaver som ikke gjelder innbyggerne i egen kommune. I prinsippet innebærer dette at for eksempel velgerne i Bergen har påvirkningsmulighet over kulturminnevernet i det øvrige Hordaland, mens innbyggerne i det øvrige Hordaland ikke har innflytelse over kulturminnevernet i Bergen. Denne formen for demokratiske asymmetri vil ikke gjelde når det er snakk om desentralisering av statlige oppgaver til kommunene, men da reises det isteden et spørsmål om ubalanse i form av ulik lokalpolitisk betydning mellom kommuner som følge av ulike oppgaveportefølje.

Det er en gjennomgående observasjon at de berørte aktørenes vurdering av forsøkens innhold og resultater til en viss grad farges av deres prinsipielle posisjon og ståsted. Forsøksresultatene er med andre ord diskutabile, noe som medfører en økt oppmerksomhet om oppgaveløsningen, både på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå. Det kan bidra til å skjerpe premisser, forutsetninger og kriterier for å vurdere resultatene, og er slik sett en interessant forsøkspolitisk effekt.

9.3 Fra forsøk til reform?

Erfaringene hittil gir holdepunkter for å si at det kan være aktuelt å gjennomføre desentralisering av enkelte statlige og fylkeskommunale oppgaver til noen kommuner, uten at det gjennomføres for alle kommuner. De positive virkningene henger sammen med lokale samordningsgevinster og kostnadsbesparelser. Men forsøkene har også bekreftet at en slik reformstrategi kan innebære komplikasjoner i den statlige styringen, det kan oppstå restfunksjonsproblematikk, økte kostnader samlet sett og ubalanser i lokaldemokratiet.

Vi ser for oss følgende mulighetsrom for oppfølging av de enkelte forsøkene:

- Innføre en permanent differensiert modell etter mønster av den oppgavefordelingen som prøves ut i forsøkene
- Fortsette forsøksvirksomheten, eventuelt å utvide med forsøk som kan komplettere de kommunetypene som nå inngår i forsøksvirksomheten, eller som kan representere en bredere type differensieringsmodeller, inkludert avlastningsmodeller
- Avslutte forsøkene og vende tilbake til ordinær forvaltningsmodell

Erfaringene hittil gir ikke sikre holdepunkter for å avgjøre hvilke av disse oppfølgingsstrategiene som bør velges for de enkelte oppgavene som er

omfattet av forsøkene. To års gjenværende forsøksvirksomhet vil kunne styrke erfaringsgrunnlaget og gi bredere holdepunkter for å klargjøre grunnlaget for å trekke de politiske konsekvensene.

Forsøkene gir for begrenset erfaringsgrunnlag til å vurdere om et mer omfattende system med differensiert oppgavefordeling bør erstatte dagens generalistkommunesystem. Forsøkene bekrefter på den ene siden at potensialet for desentralisering og lokal samordning av flere oppgaver på kommunalt nivå er stort. På den annen side bekrefter forsøkene at differensiering kan reise praktiske og prinsipielle problemer.

Erfaringene fra forsøkene gir derfor ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om kommunesystemet og om generalistkommunesystemet bør modifiseres. De viktigste læringseffektene av forsøkene vil være knyttet til virkningene av pragmatiske avvik i oppgavefordelingen.